

1. REDUCTION DE LA DUREE DU TRAVAIL : LA MAUVAISE VOIE

(R.F.S. No 41 - 12.X.1976)

A propos de la votation fédérale du 5 décembre 1976 sur l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de travail de 40 heures

Le 20 novembre 1973, les organisations progressistes de Suisse (POCH) ont déposé une initiative populaire munie de 54'227 signatures valables. Elle a la teneur suivante :

La durée normale du travail ne doit pas dépasser 40 (quarante) heures par semaine.

Disposition transitoire : la nouvelle disposition entrera en vigueur un an après avoir été acceptée par le peuple en votation populaire. Dès ce moment, les dispositions légales concernant la durée maximale du travail hebdomadaire seront considérées comme étant modifiées dans le sens du nouvel article 34 octies

L'initiative est munie d'une clause de retrait.

Dans l'idée des auteurs de l'initiative, cette nouvelle disposition devrait devenir l'article 34 octies de la constitution.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative

Dans son message à l'Assemblée fédérale du 26 novembre 1975, le Conseil fédéral recommande le rejet de l'initiative sans lui opposer de contre-projet. Lors de la session de mars des Chambres fédérales, le Conseil national a suivi la proposition du Conseil fédéral par 112 voix contre 12 et au cours de la session de juin, le Conseil des Etats s'est également prononcé pour le rejet de l'initiative par 30 voix sans opposition.

Ainsi, dans la perspective de la votation populaire du 5 décembre, un large front est constitué pour refuser l'initiative du POCH. On lui reproche d'être trop générale, indifférenciée et abrupte; elle apparaît en outre comme trop centraliste et interventionniste et s'oppose par là même à la politique libérale de l'entente entre partenaires sociaux, pratiquée jusqu'ici avec succès en Suisse. Le rejet de l'initiative du POCH n'équivaut en aucune manière à un refus de toute nouvelle réduction d'horaire. Toutefois, ces réductions ne doivent pas être imposées par une contrainte étatique au mépris de la conjoncture, mais elles doivent résulter, comme par le passé, de négociations entre partenaires sociaux. Elles impliquent d'ailleurs un accroissement préalable de la productivité de l'ensemble de l'économie ainsi que la volonté d'ajourner provisoirement toute nouvelle revendication qui constituerait des charges supplémentaires pour l'économie, comme les augmentations réelles de salaires, l'allongement des vacances ou le développement des assurances sociales.

Une politique de la durée du travail qui a fait ses preuves

Au cours des vingt dernières années, la durée du travail en Suisse a considérablement diminué. C'est ainsi que depuis 1957, la durée hebdomadaire moyenne du travail a passé de 47 heures et demie à 43 heures à peine aujourd'hui. La plupart des réductions de l'horaire de travail ont été négociées entre partenaires sociaux dans le cadre de conven-

tions collectives de travail. Les heures de travail réellement effectuées sont en outre bien inférieures aux normes légales qui fixent aujourd'hui la durée maximale du travail. Dans son message à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral constate qu'au début de l'industrialisation, le législateur a prescrit des maxima de la durée du travail, afin de protéger la santé des travailleurs. Actuellement, cette durée est fixée à partir de considérations relevant du domaine social en général et de la politique sociale en particulier. En deçà de ces limites, on conserve donc toute latitude pour négoier des accords adaptables aux possibilités et aux besoins des branches.

Les principales dispositions légales actuellement en vigueur sur la durée du travail sont les suivantes :

- Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail). Elle prescrit depuis 1975 la semaine de 45 heures pour les travailleurs occupés dans les entreprises industrielles ainsi que pour le personnel de bureau, le personnel technique et les autres employés, y compris le personnel de vente des grandes entreprises du commerce de détail, tandis que la semaine de cinquante heures est applicable à tous les autres travailleurs.
- Loi fédérale sur le travail dans les entreprises de transports publics (loi sur la durée du travail). Elle fixe la durée quotidienne du travail à 7 heures 20 minutes en moyenne sur 28 jours, ce qui représente une semaine de 44 heures.
- Ordonnance connue sous le titre résumé d'"ordonnance concernant les chauffeurs". Elle prescrit la journée de 9 heures et la semaine de 45 heures pour le service au volant, 50 heures par semaine (pour les conducteurs de taxi 55 heures) pour la durée totale du travail et du temps de présence.

Durée hebdomadaire moyenne du travail (en heures)

3e trimestre	Industrie				Construction
	Total	Métallurgique et des machines	Chimique	Textile	
1946.....	47,9	48,2	46,5	-	49,9
1950.....	47,7	48,1	45,8	47,8	49,9
1955.....	47,7	48,2	45,0	47,6	49,9
1960.....	46,0	45,9	44,0	46,6	49,1
1965.....	44,9	44,9	43,6	45,3	48,3
1970.....	44,7	45,0	43,1	44,9	47,4
1971.....	44,5	44,9	42,8	44,7	47,3
1972.....	44,4	44,7	42,8	44,6	47,4
1973.....	44,3	44,7	42,7	44,4	47,4
1974.....	44,1	44,6	42,5	44,3	47,0
1975.....	42,9	44,2	42,3	43,3	46,5

Sources : - Manuel de statistique sociale suisse, 1932 - 1971 ;
 - "La Vie économique"

Pour apprécier la situation de la durée du travail en Suisse, il convient aussi de tenir compte du fait qu'au cours des deux dernières décennies, les vacances ont été allongées de deux semaines environ dans l'ensemble et la semaine de cinq jours pratiquement généralisée. Il y a lieu de noter également que la durée effective du travail est sensiblement inférieure à celle comptant pour la rémunération. Si l'on tient compte des vacances, des jours fériés, des jours de maladie, des accidents, etc., la différence est d'environ 10 pour cent en moyenne, de sorte que la durée hebdomadaire effective de travail ne devrait guère dépasser 39 heures.

Une initiative inacceptable

L'initiative du POCH vise à limiter à 40 heures par semaine la durée maximale du travail en Suisse et ce en complétant l'article 34 de la constitution fédérale; et cette réduction d'horaire devra s'opérer dans un délai d'une année. Tout d'abord, l'initiative est contestable du point de vue formel, puisqu'il s'agit d'un mélange d'initiative constitutionnelle et d'initiative législative. Mais, si on l'envisage sous l'angle de la politique économique, elle apparaît comme totalement inacceptable, du fait surtout qu'elle n'établit aucune différence entre les salariés et les personnes exerçant une activité indépendante et qu'elle n'admet plus aucune distinction entre les branches d'activités. L'introduction dans la constitution de la semaine de 40 heures serait un non-sens de premier ordre qui amènerait la désorganisation totale de notre vie économique et sociale. L'initiative de l'Alliance des indépendants sur la réduction de la durée du travail, rejetée en 1958 à une grande majorité par le peuple et les cantons, se bornait à demander la semaine de 44 heures pour les travailleurs soumis à la loi sur les fabriques; elle était donc moins irréaliste. Le fait que l'initiative du POCH prévoie la semaine de 40 heures pour tous, salariés ou membres des professions libérales, et indépendamment de la branche dans laquelle l'activité est exercée, souligne assez le caractère démagogique et subversif de l'entreprise. Si l'on admet que la moyenne annuelle de la durée du travail dans l'agriculture équivaut à une semaine de 59 à 63 heures, on comprend sans peine que l'adoption forcée de la semaine de 40 heures provoquerait l'effondrement de ce secteur. Une telle réduction de la durée du travail aurait des effets profondément perturbateurs dans l'hôtellerie, dans les établissements hospitaliers et dans le secteur ménager, pour ne citer que quelques exemples. Il serait totalement absurde que les travailleurs indépendants soient également liés par une durée du travail prescrite dans la constitution.

Quant à la disposition transitoire de l'initiative, selon laquelle la nouvelle réglementation de la durée du travail devrait entrer en vigueur une année après avoir été acceptée par le peuple, elle n'est pas moins irréaliste. L'adoption de la semaine de quarante heures dans un délai aussi bref conduirait à la ruine totale de l'économie.

Compensation du salaire pas assurée

L'initiative ne dit rien de la compensation du salaire liée à la réduction de l'horaire de travail, alors que cette revendication joue un rôle déterminant dans toutes les discussions consacrées à ce thème. Dans l'esprit des auteurs de l'initiative, la compensation intégrale du salaire va de soi. Au moment du dépôt de l'initiative, il y avait

encore pénurie de main-d'oeuvre et ses auteurs comptent sur la force des syndicats ^{pour} s'opposer à des réductions de salaires. A quoi il convient de répondre avec fermeté qu'en cas de réduction de la durée du travail, la compensation du salaire ne saurait être garantie. En l'absence des moyens nécessaires, les revendications sont vaines. Etant donné que l'initiative vise à tous égards l'affaiblissement, voire la destruction de l'économie dans son essence même, on peut dire qu'au cas où elle serait acceptée, tout le système actuel des salaires serait durement touché et que l'économie dans son ensemble et chaque individu en particulier aurait à pâtir de ses effets préjudiciables.

Arguments d'ordre économique contre l'initiative

Dans son message à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral avance une série d'arguments économiques qui font pièce à l'initiative du POCH.

L'introduction abrupte de la semaine de quarante heures équivaldrait à une perte de main-d'oeuvre correspondant à quelque 300'000 travailleurs.

De telles pertes liées au facteur de production "travail" n'iraient pas sans un cortège de conséquences graves sur le marché du travail, sur la structure des coûts et sur la capacité concurrentielle de l'économie suisse. A propos de la situation de l'emploi et du marché du travail à long terme, il faut bien admettre qu'en raison de la politique en vigueur concernant les étrangers, qui vise à stabiliser et même à réduire la population étrangère résidente, on ne peut guère compter sur la main-d'oeuvre étrangère pour prendre la relève. De plus, l'emploi supplémentaire de main-d'oeuvre indigène est limité par le recul de l'excédent de natalité, constaté depuis 1964, par la durée plus longue de la formation et par la tendance à l'abaissement de l'âge de la retraite. Ainsi, le potentiel de la main-d'oeuvre indigène va se rétrécir progressivement.

D'un point de vue économique global, une réduction de la durée du travail qui n'est pas compensée par une augmentation correspondante de la productivité signifie, en fait, une augmentation des coûts. Le travail accompli pendant les heures supplémentaires devenues inévitables produirait en particulier une augmentation des charges salariales. Cela déboucherait nécessairement sur une augmentation des prix, avec les conséquences inflationnistes que l'on sait. L'initiative du POCH apparaît à cet égard comme une initiative en faveur du renchérissement. En effet, la compensation, par un accroissement de la productivité, d'une réduction d'horaire aussi importante dans un délai aussi bref est absolument exclue.

Toute réduction de la durée du travail a pour conséquence une chute du volume de production avec les effets négatifs que cela engendre sur le produit national. Dans le cas de l'initiative du POCH, étant donné que les pertes ne sauraient être contrebalancées par une augmentation de la productivité, il en résulterait un recul de la prospérité et par là même un abaissement du niveau social.

La baisse du volume de production que provoquerait la réduction de la durée du travail, accompagnée d'augmentations des prix, aurait les conséquences les plus négatives sur la capacité concurrentielle

de la Suisse au niveau international. Des positions conquises par notre industrie d'exportation, au prix de grands efforts, seraient affaiblies, voire menacées. L'un des principaux atouts de notre pays, pauvre en matières premières, réside dans sa force de travail; or celle-ci se trouverait affaiblie dans des proportions intolérables par une réduction subite et indifférenciée de la durée du travail, face à la vive concurrence internationale.

Depuis le dépôt de l'initiative du POCH, la situation conjoncturelle s'est détériorée, ce qui a amené les auteurs de l'initiative à défendre l'argument selon lequel il est plus facile de procéder à des réductions d'horaires en période de récession qu'en temps de haute conjoncture et à prétendre que celles-ci sont même souhaitables; or il convient de relever que la baisse des bénéfiques réalisés dans l'économie, et par conséquent les minces perspectives de voir la productivité augmenter, permettent moins que jamais de réduire la durée du travail tout en maintenant le niveau des salaires. Les augmentations de prix qu'une telle mesure entraînerait inévitablement mettraient l'économie aux prises avec des difficultés supplémentaires à l'intérieur et à l'étranger, ce qui accentuerait les tendances récessives et menacerait de nouveaux emplois.

Aucune raison économique ne vient appuyer l'initiative du POCH. Elle reviendrait à administrer à l'économie un remède de cheval, et cela ne se ferait pas sans une saignée sociale. Quant aux arguments relevant de la médecine du travail et de la politique sociale, on ne saurait sérieusement les invoquer en faveur de l'initiative. Elle est trop extrême et indifférenciée pour être acceptée, ne serait-ce que comme base de discussion. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil fédéral et le Parlement ne lui ont opposé aucun contre-projet, mais recommandent son rejet pur et simple. Dans l'intérêt de l'ensemble du peuple suisse, cette initiative doit être rejetée.

Réduction de la durée du travail par étapes

Le rejet de l'initiative du POCH n'équivaut toutefois pas à un refus de principe de toute réduction de la durée du travail. Depuis le rejet en 1958, par 586'000 voix contre 316'000 et par tous les cantons sauf un, de l'initiative de l'Alliance des indépendants visant l'introduction de la semaine de 44 heures, la durée moyenne du travail dans l'industrie s'est progressivement abaissée de trois à quatre heures pour s'établir aujourd'hui à 43 heures hebdomadaires environ. Cela fut possible grâce aux progrès réalisés sur le plan de la productivité pendant les années de haute conjoncture; ils ont pu se traduire par une amélioration des prestations sociales, parmi lesquelles la réduction de la durée du travail, parallèlement à des augmentations réelles de salaires, la prolongation des vacances et le développement d'autres institutions sociales. Les négociations contractuelles dans le cadre desquelles ces réductions de travail ont été réalisées présentaient l'avantage de respecter une certaine progressivité tenant compte des possibilités des diverses branches de l'économie et des entreprises. Cette façon de procéder était conforme aux exigences de l'économie et il ne fait pas de doute qu'après le rejet de l'initiative du POCH, elle sera reprise à l'avenir. On relèvera toutefois qu'il y a une différence entre la situation des deux dernières décennies et la récession actuelle qui réduit provisoirement la

marge de manoeuvre en ce qui concerne les réductions de la durée du travail et les autres progrès sociaux. C'est un fait cependant que la réduction de la durée du travail et l'adoption de la semaine de 40 heures demeurent une revendication des syndicats et que les employeurs acceptent le principe de négocier des réductions de la durée du travail dans la mesure où la situation conjoncturelle le permet.

Les prises de position

Depuis longtemps, la question de la réduction de la durée du travail est un thème politique de premier plan. En ce qui concerne la formation de l'opinion publique en vue de la votation populaire sur l'initiative du POCH, il faut dire que les considérations d'ordre pratique ne sont pas seules déterminantes, mais que des réflexions politiques et tactiques sont aussi en jeu, surtout du côté de la gauche. Il faut compter aussi avec un certain caractère émotionnel de la campagne, qui s'était déjà manifesté en son temps lors de la discussion de l'initiative de l'Alliance des indépendants. Il est certain que les milieux de l'économie privée et tous les partis bourgeois combattent résolument l'initiative. Du côté de la gauche, le front qui s'est constitué pour refuser cette initiative inacceptable et hostile envers l'économie est plus flou. Les syndicats connaissent des tensions internes entre leurs dirigeants modérés d'une part, et une base intransigeante d'autre part, qui exige une politique active dans le domaine de la durée du travail. Le Comité directeur du Parti socialiste suisse propose à son assemblée des délégués la liberté de vote. Du côté des défenseurs de l'initiative, on trouve le POCH et quelques autres groupes marginaux de la gauche, parmi lesquels la Fédération suisse des typographes, bien connue pour ses affinités avec la gauche. Quant à la Fédération suisse du personnel des services publics (VPOD), elle a adopté une position particulière en décidant d'accorder à ses membres la liberté de vote sur l'initiative du POCH. Ce syndicat tient beaucoup à une réglementation légale de la durée du travail pour pouvoir généraliser une réduction d'horaire dans les services publics. L'expérience a montré que les solutions politiques données à des questions comme la durée du travail correspondent moins à la contrainte des réalités économiques que ce n'est le cas des solutions fondées sur la politique contractuelle. C'est pourquoi l'initiative du POCH a rencontré beaucoup de sympathie au sein de la VPOD et c'est aussi la raison pour laquelle cette organisation exerce une forte pression sur l'Union syndicale suisse afin que cette dernière lance sa propre initiative visant à créer la base constitutionnelle qui permettra d'adopter par étapes la semaine de 40 heures.

L'attitude des partenaires sociaux

Lorsqu'il s'agit d'apprécier la situation en matière de durée du travail, l'attitude des partenaires sociaux, en particulier des organisations faïtières d'employeurs et de travailleurs, revêt une importance décisive. Leur position respective à la veille de la votation populaire fédérale sur l'initiative du POCH se présente comme suit :

L'Union syndicale suisse a pris, lors de son congrès de novembre 1975, la décision suivante par 152 voix contre 58:

Le congrès de l'USS exige l'introduction, dans le plus bref délai possible, de la semaine de 40 heures.

Le congrès recommande aux fédérations d'exiger, lors de leurs négociations conventionnelles, la réduction de la durée du travail avec pleine compensation de la perte de gain.

Le congrès donne mandat au Comité syndical de préparer, à l'intention de la Commission syndicale - et si possible en collaboration avec d'autres organisations de travailleurs - un projet d'initiative populaire pour la réduction de la durée du travail; il autorise, au besoin, la Commission syndicale à en décider le lancement.

Le congrès repousse l'initiative PÖCH pour la semaine de 40 heures.

Les syndicats constatent aujourd'hui que depuis la décision du congrès, aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne la réduction de la durée du travail, ce qui les amène à lancer leur propre initiative dans ce sens. La décision finale à ce sujet sera prise le 18 octobre. L'Union centrale des associations patronales suisses a récemment publié sur la question de la durée du travail la déclaration suivante qui constate que les conditions requises pour une réduction de la durée du travail ne sont pas encore remplies :

En novembre 1975, l'Union centrale des associations patronales suisses a remis à l'Union syndicale suisse un mémorandum ainsi qu'une déclaration relatifs à la politique à moyen terme en matière d'horaire de travail. Ces documents exprimaient l'accord de principe des employeurs d'entamer des pourparlers en vue d'une réduction de la durée du travail, à condition que la situation économique se soit indiscutablement redressée, et qu'une hausse des bénéfiques permette à l'économie de compenser la majoration des coûts causée par la diminution des horaires. En outre, l'Union centrale avait rappelé à l'Union syndicale que les baisses de la durée du travail pouvaient être réalisées seulement par ententes conventionnelles au niveau des branches d'industrie; en effet, seules ces dernières peuvent apprécier en connaissance de cause leurs possibilités en fonction de la situation économique ou les revendications fort variables des travailleurs selon les secteurs, ainsi que résoudre avec souplesse les problèmes techniques et d'organisation selon les besoins.

Les conditions posées dans cette déclaration sur la politique à moyen terme en matière de durée du travail, ne sont pas encore remplies. A l'heure actuelle, des réductions de l'horaire de travail affaibliraient la capacité de concurrence de notre économie, entraîneraient des fermetures d'entreprises et accroîtraient le chômage. Personne ne sait encore à quel moment la récession aura été dépassée, ni l'ampleur de la reprise espérée. L'Union centrale n'a dès lors pas été en mesure d'accepter la nouvelle revendication syndicale visant à recommander un plan d'action concret pour réduire la durée du travail.

L'Union centrale rejette toute mesure visant à imposer par la loi une réduction de la durée du travail. Par contre, elle maintient sa déclaration antérieure sur la politique à moyen terme en vue de réduire la durée du travail en suivant la voie des conventions collectives.