

Entretien avec la presse, le 28 janvier 1988 au Buffet de la gare de Berne, consacré à la réduction de la durée du travail

Commentaire du message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire "pour la réduction de la durée du travail"

Ruth Dreifuss, secrétaire de l'Union syndicale suisse

Le Conseil fédéral souhaite que peuple et cantons rejettent l'initiative populaire, lancée par l'Union syndicale suisse en 1983. Une recommandation dans ce sens a déjà été adoptée par la majorité du Conseil des Etats. Le Conseil national en débattera en mars 1988. Sa commission préparatoire, lors de la séance du 19 janvier 1988, s'est ralliée à ce point de vue, par 15 voix contre 5.

Un message insatisfaisant

A ce stade des travaux parlementaires, il vaut la peine d'analyser le message du Conseil fédéral. Non pas, hélas, pour y trouver des réponses aux questions soulevées par les auteurs de l'initiative, mais pour constater les lacunes, les contradictions et les conclusions peu fondées de son argumentation.

Pour l'Union syndicale suisse, la qualité insuffisante de ce message est la manifestation d'un certain mépris à son égard, à l'égard des travailleurs qu'elle représente et des citoyens qui ont apposé leur signature au bas de cette proposition. Le délai imparti à la rédaction d'un tel message aurait été largement suffisant pour permettre à l'administration de décrire la situation actuelle en Suisse, d'analyser les prévisions quant à l'évolution future - notamment de la productivité et du marché du travail - et de livrer ainsi, d'abord aux parlementaires puis aux citoyens, les tenants et les aboutissants de la décision qu'ils ont à prendre.

De plus, le message du Conseil fédéral néglige l'aspect social et de promotion humaine de la réduction de la durée du travail, en la réduisant à un problème purement économique.

En l'absence de ces informations et de ces analyses, le jugement porté sur l'initiative reste sommairement idéologique. "Eu égard à la nature des questions soulevées et à l'importance de l'objet" (pour reprendre une expression du Conseil fédéral), ceci est particulièrement regrettable.

Déjà lors de la procédure de consultation, l'USS avait exprimé le voeu que l'administration fournisse d'avantage d'informations précises. Elle avait signalé qu'une des questions posées aux organisations consultées ("L'économie a-t-elle déjà apporté ou pourra-t-elle apporter à l'avenir l'accroissement de la productivité supposé et nécessaire selon l'initiative?") ne relevait pas d'un "sondage d'opinion" mais d'une analyse. Plusieurs instituts de recherches économiques travaillent, en Suisse, sur ce thème (par exemple Prognos AG et BAK). Il aurait été intéressant de citer de telles prévisions, dont les plus pessimistes sont un taux d'accroissement annuel moyen de la productivité de près de 2 %.

Une autre question ("La marge pour d'autres possibilités de réduction de la durée du travail ou de répartition de l'augmentation de la productivité serait-elle réduite par l'adoption de l'initiative populaire?") est triviale. La marge serait bien sûr réduite, mais elle serait loin d'être épuisée à moyen terme. Cette question n'a-t-elle alors pour but que de semer la confusion quant à ce qui est proposé et d'amalgamer toutes les améliorations sociales imaginables pour les vingt prochaines années? Et cela, afin d'éviter d'avoir à dégager des priorités et de se priver des moyens de les réaliser?

Dispositions constitutionnelles et légales, l'ordre juridique de la Suisse

Une question apparaît en filigrane dans le message du Conseil fédéral: la compatibilité avec l'ordre juridique de la Suisse. Même si nous ne sommes pas de ceux qui pensent qu'il soit immuable, nous tenons à souligner que notre proposition s'insère absolument dans le cadre donné.

L'analyse des dispositions constitutionnelles et légales actuellement en vigueur aboutit à deux conclusions importantes:

- la fixation de la durée maximale du travail appartient au champ législatif traditionnel;
- la législation actuelle est d'une "flexibilité" excessive, justifiée par des facteurs historiques aujourd'hui dépassés.

Un champ d'action législative traditionnel

L'idée de réglementer la durée du travail n'est pas neuve, c'est le moins que l'on puisse dire! Les dispositions en la matière font partie du droit public du travail dès ses origines. Le débat politique sur la durée maximale du travail a été particulièrement intense avant les adaptations qui ont eu lieu en 1877 (introduction de la semaine de 65 heures pour l'industrie, grâce à la loi sur le travail dans les fabriques), en 1917 (semaine de 59 heures) et en 1919 (semaine de 48 heures), puis en 1964 (la loi sur le travail introduit la semaine de 46 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" et la semaine de 50 heures pour tous les autres

travailleurs). La dernière réduction de la durée maximale du travail remonte à 1975, lorsque, par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral réduisait d'une heure la semaine de 46 heures. En d'autres termes, il aura fallu plus d'un demi-siècle pour que la durée légale du travail soit abaissée de trois heures par semaine. Depuis, le débat sur l'adaptation de la durée du travail à l'évolution sociale et économique a repris.

Cette législation repose sur le principe constitutionnel (introduit en 1874) que la Confédération peut légiférer en la matière, pour protéger la santé des travailleurs. L'USS est d'avis que ce même principe peut justifier un abaissement à 40 heures de travail hebdomadaire. D'une part, la notion de santé s'est élargie et ne concerne plus seulement la prévention contre le surmenage physique; elle inclut l'objectif de bien-être physique, psychique et social. D'autre part, l'intensification du travail et les exigences des nouvelles techniques accumulent sur une plus brève période les risques de surmenage et de fatigue.

Outre l'effet positif sur la santé, la réduction de la durée du travail aurait aussi l'avantage de permettre aux travailleurs, par l'augmentation de leurs loisirs, d'entretenir leurs connaissances, leur savoir-faire et leur agilité mentale, facilitant ainsi leur adaptation au changement technique. Elle est aussi une condition (nécessaire mais non suffisante, il est vrai) pour que, au sein de la famille, les hommes et les femmes puissent partager plus également les joies et les responsabilités de la vie familiale et professionnelle. Or, tant en ce qui concerne la nécessité d'une adaptation permanente aux exigences des métiers et d'une disponibilité à la formation continue que ce qui touche à l'objectif d'égalité des chances des hommes et des femmes, des changements de mentalité majeurs ont eu lieu et partiellement trouvé des consécutions politiques. La législation sur la durée du travail doit en tenir compte.

Enfin, face aux tendances à la réduction de l'emploi par l'introduction de nouvelles techniques, il semble indispensable de considérer également la durée du travail comme un instrument de l'ajustement de l'offre et de la demande de travail, comme un instrument de politique économique visant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, à prévenir et à combattre le chômage (tâches confiées également à la Confédération, selon l'article 31quinquies de la Constitution fédérale).

L'initiative de l'USS est donc tout à fait conforme à l'ordre politique suisse, en proposant de préciser et de compléter les compétences de l'Etat en matière de durée du travail et en les adaptant à la situation actuelle. En ce qui concerne l'objectif des 40 heures, elle tient compte des temps d'adaptation nécessaires aux entreprises, en proposant un plan par étapes dans les dispositions transitoires. C'est en pensant aux différences régionales et de branche que l'initiative étale ainsi dans le temps

la généralisation de la semaine de 40 heures : sur une dizaine d'années pour les entreprises qui bénéficient aujourd'hui du cadre légal le plus large.

Le Conseil fédéral s'oppose à l'inscription dans la Constitution du mandat d'adapter la durée du travail à l'évolution économique et sociale, de la reconnaître comme un élément essentiel de répartition des gains de productivités et d'équilibre du marché du travail. Mais, en ne proposant pas de modification des lois et des ordonnances qui fixent la durée maximale du travail, il s'oppose également à toute correction d'une réglementation anachronique, au nom de la flexibilité du marché du travail.

Une excessive "flexibilité"

Cette obsession de la flexibilité se traduit par la place démesurée accordée, dans le message, au travail à temps partiel, à l'horaire mobile et à l'adaptation aux fluctuations du travail à effectuer dans les entreprises. La première de ces formes d'aménagement individuel de la durée du travail n'est pas touchée par l'initiative, sinon par l'effet qu'elle aurait sur la rémunération de l'heure de travail. L'extension du travail à temps partiel témoigne cependant de la difficulté croissante, voire de l'impossibilité éprouvée par un nombre croissant de salariés de se plier aux horaires de travail excessifs. L'horaire mobile aurait, aux dires du Conseil fédéral, "contribué, ces dernières années, à créer de meilleures conditions pour une réduction de la durée du travail". L'adaptation aux fluctuations du travail à effectuer dans les entreprises ("une répartition inégale de la durée du travail selon les jours et les semaines") pose le problème de la limite au-delà de laquelle le travailleur verrait alterner les phases de surmenage et de repos et perdrait la possibilité de planifier sa vie extraprofessionnelle et de disposer pleinement de ses loisirs.

Or, les dispositions actuelles permettent des horaires qui dépassent de beaucoup la limite dont il est question plus haut. Et ce cadre laxiste est d'autant plus dangereux que se manifeste, sinon dans la plupart des entreprises du moins dans le débat politique autour du thème de la flexibilité, l'intention croissante d'exploiter ces possibilités.

a) des socles élevés et disparates

Il vaut en effet la peine de se rendre compte de ce que les dispositions de la loi sur le travail autorisent. L'OFIAMT avait, en 1982, publié une brochure consacrée aux "Formes particulières de l'aménagement du temps de travail". Nous aurions espéré que le Conseil fédéral reprenne, dans son message, les informations qu'elle contient et les conclusions auxquelles elle aboutit. La durée maximale du travail n'est pas la même pour tous les travailleurs. Il y a d'une part les travailleurs soumis à la règle de la semaine de 45 heures et ceux pour qui compte la semaine de 50 heures. Les dispositions spéciales de l'ordonnance 2 à la loi

sur le travail permettent de déroger à ces règles "pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs". Elles autorisent, dans certaines professions, des durées hebdomadaires allant jusqu'à 60 heures par semaine.

Cette incroyable dispersion des durées maximales du travail a diverses origines.

D'une part, les branches qui bénéficient du cadre légal le plus large se caractérisent par l'emploi plus que proportionnel de femmes et d'étrangers. Ces deux groupes de travailleurs - dont les salaires sont également bas en règle générale - se présentent sur le marché du travail avec des handicaps divers: déficit de formation, interchangeabilité, taux de chômage supérieur à la moyenne, limitation réglementaire au libre choix de l'employeur (pour les saisonniers), faible taux d'organisation syndicale comme résultante de ces facteurs. Les conditions de travail se ressemblent donc de la possibilité qu'ont les employeurs de puiser dans des segments plus vulnérables de main-d'oeuvre.

D'autre part, il s'agit surtout de branches où prédominent les petites et moyennes entreprises, qui ne connaissent qu'une faible densité de conventions collectives de travail. Elles se livrent une concurrence sur le marché économique; chacune d'entre elle étant trop vulnérable pour prendre l'initiative de réduire la durée du travail de son propre personnel, en l'absence de règle valant pour l'ensemble.

Enfin, lors de l'introduction de la loi sur le travail, il était apparu nécessaire de prévoir une période de transition pour les entreprises qui n'étaient pas soumises auparavant aux dispositions de la loi sur le travail dans les fabriques. D'où la clause des 50 heures "pour les autres travailleurs"; d'où, surtout, la longue liste énumérée dans l'ordonnance 2. La période de transition a duré plus de 20 ans. Elle peut et doit prendre fin.

b) des prolongations de tout type

Or, ces durées "maximales" peuvent être dépassées par le recours aux heures supplémentaires, au travail accessoire et à la compensation des absences. Comme l'écrit l'OFIAMT: "Ainsi un travailleur soumis à la semaine de 45 heures pourrait, bien que ce ne soit que théorique mais tout à fait faisable du point de vue de la loi, être astreint (certaines semaines) sans compensation par un congé correspondant", à travailler "un total de 78 1/2 heures." Nous faisons nôtre la conclusion de l'OFIAMT: "Du point de vue de la protection des travailleurs, des durées de travail si extrêmes ne devraient absolument pas être permises".

Toutes choses restant égales par ailleurs (ce que nous ne souhaitons pas), l'effet de l'initiative serait d'abaisser ce plafond à 73 1/2 heures par semaine!

La loi sur le travail pose un double problème: le socle de ce qu'on appelle abusivement la durée maximale du travail est différent selon les travailleurs et, selon les cas, bien trop élevé. L'OFIAMT affirmait prudemment en 1982: "nous croyons pouvoir constater que la durée maximum de la semaine de travail de 50 heures, fixée par la loi sur le travail, semble quelque peu dépassée par rapport à la semaine de 45 heures". Or, certaines professions sont encore plus mal loties. C'est à l'ajustement et à l'harmonisation progressive de ces différents socles que s'attache l'initiative de l'Union syndicale suisse. De plus, la loi permet d'ajouter à ces socles un nombre très élevé d'heures de travail, qui s'appelleront selon le cas travail supplémentaire ou travail accessoire, qui peuvent être exigés du salarié sans compensation en temps libre. A cela s'ajoute l'effet des fluctuations dues aux horaires variables et à la compensation de jours de congé. Dans le cadre de la révision partielle de la loi sur le travail, l'USS agit pour réduire ces possibilités démesurées de dépasser l'horaire légal normal.

Il est en effet intolérable que des conditions de travail aussi différenciées pénalisent les plus faibles d'entre les travailleurs. Lorsque le Conseil fédéral écrit, dans son message, "on devra veiller à ce qu'une flexibilité trop accrue de la durée du travail ne renforce des segmentations déjà existantes sur le marché du travail", il soulève deux questions. Le Conseil fédéral a-t-il vraiment l'intention d'accroître encore la flexibilité de la durée du travail? Qui devra veiller à ce que le risque signalé soit écarté, si le Conseil fédéral et le Parlement se dérobent à cette tâche?

Relation entre conventions collectives de travail et législation

Si le Conseil fédéral s'oppose à l'initiative, c'est aussi parce que, à ses yeux, "elle viderait la négociation collective d'une grande partie de sa substance". Que ce soit justement l'organisation qui regroupe les principales associations de salariés parties à la plupart des conventions collectives de travail (CCT) de ce pays qui en fasse la proposition - en d'autres termes que l'initiative soit l'émanation de ceux qui ont développé les instruments de la négociation collective - ne le trouble guère. Son message ne donne pas non plus les informations que l'on aurait été en droit d'attendre quant aux durées contractuelles du travail et quant aux travailleurs touchés.

Les acquis des CCT

Or, l'initiative ne ferait qu'entériner la durée du travail déjà prescrite ou prévue pour 1989 par les conventions collectives de l'industrie des machines et de la métallurgie, de l'horlogerie, de l'essentiel de l'industrie chimique, de l'industrie du tabac, des cigarettes et des cigares, des imprimeries, arts graphiques et de la reliure, du verre, de la principale coopérative de consommation (premier employeur privé du pays), etc.

Pour tous les travailleurs soumis, par la loi sur le travail, à la règle des 45 heures hebdomadaires, le délai de réalisation de la semaine de 40 heures serait de trois ans à compter de l'adoption de l'initiative. Dans la pratique, toutes les industries suivantes bénéficieraient donc de ce délai de trois ans pour abaisser la durée du travail effective de 2 heures par semaine: l'industrie alimentaire, l'industrie du papier et du carton, l'industrie textile, la plus grande partie de la métallurgie du bâtiment, les brasseries, le chocolat, l'habillement, les banques, etc. On y travaille actuellement 42 heures au plus selon les conventions collectives qui les régissent.

Les branches énumérées ci-dessus sont pour la plupart soumises à la concurrence internationale. Elles ne se trouveraient aucunement handicapées par les effets de l'initiative.

Là où les durées du travail sont effectivement les plus longues, et il s'agit essentiellement d'entreprises travaillant pour la consommation domestique, le délai de réalisation de la semaine de 40 heures serait de 5 ans et plus à compter du scrutin.

Limites des CCT

L'initiative a donc pour but de diffuser dans l'ensemble de l'économie le résultat des négociations collectives dans les principales branches. Le recours à la loi n'est donc qu'un complément à l'activité de réglementation des partenaires sociaux, instrument privilégié d'expérimentation et d'introduction de l'innovation sociale. Il serait cependant faux d'attendre des partenaires sociaux qu'ils réglementent pour tous les travailleurs et toutes les entreprises la durée du travail. D'abord, les CCT sont encore trop souvent limitées à certaines catégories du personnel (travailleurs d'ateliers, employés, exclusion du personnel auxiliaire, etc.). Ensuite, les CCT ne sont applicables, juridiquement, qu'aux membres des organisations signataires. En règle générale, dans les entreprises liées par une convention, tous les travailleurs appartenant à la même catégorie, qu'ils soient syndiqués ou non, bénéficient des mêmes dispositions. Par contre, les entreprises qui ne sont pas membres d'une organisation patronale signataire n'adoptent pas forcément les règles conventionnelles. Or, on constate actuellement une tendance croissante à l'affaiblissement du taux d'organisation des entreprises. Celles qui acceptent de se lier par une convention collective de travail sont soumises à la concurrence de celles qui gardent les coudées franches. Pour trouver du personnel qualifié, ces dernières peuvent être obligées de s'aligner, en fait, sur les normes de la branche. Cela n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de travailleurs qui présentent un niveau de qualifications relativement bas.

Des branches entières, par ailleurs, ne sont que très faiblement réglées par des conventions collectives de travail, à cause de la structure des entreprises (petites et moyennes) et de la position de faiblesse des travailleurs concernés, souvent non syndiqués.

Enfin - et c'est là que nous nous opposons le plus clairement aux positions gouvernementale et patronale - le mouvement de réduction de la durée du travail doit être, à nos yeux, irréversible. L'histoire nous a appris que, sous les prétextes les plus divers, la volonté d'imposer à nouveau une augmentation de la durée du travail se manifeste dès que les circonstances semblent "favorables". Si ces tendances ont pu, par le passé, être toujours combattues avec succès, notamment grâce au rôle de cran d'arrêt joué par la législation, l'économie suisse n'en a jamais subi de dommage.

La "substance" des CCT

La durée du travail ne représente plus "une grande partie de la substance de la négociation collective". Celle-ci a connu, quant à son contenu, un élargissement constant et souhaitable. A nos yeux il importe, au-delà des réglementations salariales, de développer la négociation sur des questions essentielles pour l'avenir des entreprises: l'aménagement de la durée du travail, la formation continue, l'hygiène et la santé au travail, la participation des salariés, la protection des données, etc.

Au contraire, c'est le mouvement contractuel de réduction de la durée du travail qui enlève à la loi sur le travail une partie de sa "substance". L'exemple du travail supplémentaire suffit à illustrer cette affirmation. La loi fixe le nombre d'heures supplémentaires qui peuvent être exigées par l'employeur à 260 par année (pour les travailleurs soumis au "maximum" de 45 heures par semaine), seules les 90 dernières étant soumises à autorisation. Mais dans les entreprises qui ont déjà réalisé la semaine de 40 heures, le nombre d'heures supplémentaires qui peuvent être exigées par année augmente encore de 240 heures, soit de la différence entre la durée contractuelle et la durée légale du travail. Or, la limitation du nombre maximum d'heures de travail supplémentaire a pour but, d'une part, de protéger la santé des travailleurs. Mais il en va tout autant de la protection de la vie privée du salarié et de la réduction de la marge de temps pendant laquelle il peut être "réquisitionné" sans préavis.

Il est intolérable que des conditions de travail aussi différenciées pénalisent, dans la pratique, les plus faibles d'entre les travailleurs. Que l'on ne s'y trompe pas: refuser d'abaisser la durée légale du travail, ce n'est pas vouloir sauvegarder un ordre politique qui n'est pas menacé par l'initiative, ni manifester le respect dû aux partenaires sociaux. C'est vouloir laisser aux employeurs la latitude de faire fluctuer à l'excès les horaires de travail, c'est garder intactes les différences de traitement entre les travailleurs, c'est réserver aux patrons la possibilité, si les circonstances le permettent, d'élever à nouveau les durées du travail auxquelles ont abouti les négociations collectives.

Evolution de la croissance et de la productivité

L'analyse de la croissance que nous propose le Conseil fédéral n'est pas moins sommaire que les deux précédentes. Il est étonnant de lire une affirmation telle que celle-ci: "L'accroissement de la productivité du travail influence aussi l'évolution de l'emploi. Des périodes de forte croissance de la productivité entraînent une augmentation de la population active." Là où le Conseil fédéral croit percevoir une relation de causalité, il s'agit d'un phénomène autrement plus complexe. La Suisse a connu, par exemple au début des années soixante, des périodes où le recours sans frein aux travailleurs étrangers (l'augmentation de la population active) a eu, au contraire, pour conséquence de freiner la croissance de la productivité. Par ailleurs, lorsque celle-ci augmente dans une phase de croissance économique ralentie - telle que nous la vivons actuellement - elle a pour effet de réduire l'emploi.

Nous avons consacré une brochure de la série "Documents de l'Union syndicale suisse" (Beat Kappeler, les 40 heures, faits et opinions, Berne 1987) à l'analyse économique des effets de l'initiative.

Charges des entreprises et concurrence internationale

Pour analyser l'évolution des charges des entreprises, le Conseil fédéral aurait dû se pencher sur des données micro-économiques (comme par exemple les résultats comptables des entreprises suisses publiées par l'Office fédéral des statistiques). Tirer de la comptabilité nationale, c'est-à-dire de données agrégées qui ne rendent pas compte de la réalité des entreprises, des conclusions quant à l'accroissement des charges est une erreur en soi. Mais si déjà on veut analyser l'évolution de la répartition du revenu national, il ne suffit pas de constater l'évolution d'une rubrique sans considérer les autres. Le message insiste sur le fait que la part constituée par les salaires, les traitements, les contributions et prestations sociales des employeurs a augmenté de 6,16% en 20 ans. N'aurait-il pas fallu signaler que la part de la population salariée dans la population active a crû de 9% entre 1960 et 1980, au détriment des indépendants? La part de ces derniers au revenu national a reculé de 41,4% pendant le même laps de temps.

En ce qui concerne l'argument de l'affaiblissement de la capacité concurrentielle de la Suisse (celui qui, tout au long du siècle, a été agité contre toute forme de réduction de la durée du travail et qui a été chaque fois démenti dans les faits), le Conseil fédéral aurait été bien venu d'analyser les divers éléments mis en évidence, par exemple, par le Forum européen du management. Il aurait alors relativisé ses craintes quant aux effets de l'initiative.

Par ailleurs, il est surprenant que la comparaison entre les durées internationales du travail soient expédiées en une demi-page, sous prétexte de difficulté statistique. Les tendances sont

connues et placent la Suisse largement en tête de pays européens. Or, il est révélateur que le Conseil fédéral choisisse deux pays - et deux pays seulement - pour illustrer son propos: la Grande Bretagne et la Belgique. Il laisse dans l'ombre les pays qui sont effectivement nos principaux clients et concurrents, à savoir la République fédérale allemande (la durée du travail en Suisse est d'environ 12 % plus élevée qu'en RFA) ou la France (8 %).

Le message du Conseil fédéral est un texte partisan; il aligne tous les arguments - pertinents ou non - qui pourraient s'opposer à inscrire dans la Constitution et dans la loi la semaine de 40 heures, quitte à tomber dans des contradictions: il nie l'effet sur l'emploi mais avertit du risque de devoir engager plus de personnel public et de devoir recourir à davantage de travailleurs étrangers. Le Conseil fédéral n'a pas contribué à la clarté du débat. C'est dommage!