

7539

## RAPPORT

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de 44 heures

(Du 13 décembre 1957)

Monsieur le Président et Messieurs,

L'alliance des indépendants a déposé à la chancellerie fédérale, le 14 septembre 1955, une initiative pour la semaine de 44 heures (réduction de la durée du travail). Cette initiative a la teneur suivante :

Les soussignés, citoyens suisses ayant le droit de vote, demandent par la présente initiative populaire que l'article 34, alinéa 1 de la constitution fédérale soit complété comme suit :

La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes sur la durée du travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposée aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses. *La durée normale du travail ne doit pas dépasser 44 heures par semaine* <sup>(1)</sup>.

*Disposition transitoire :*

La nouvelle prescription entrera en vigueur une année après son adoption par le peuple et les cantons. Dès ce moment, l'article 40, alinéa 1, de la loi sur les fabriques sera considéré comme modifié en conséquence.

(1) Nouvelle prescription.

Dans notre rapport du 8 octobre 1955 (FF 1955, II, 697 s.), nous vous avons donné connaissance de cette initiative et vous avons informés que 60 449 citoyens l'ont signée valablement. Les 16 et 22 décembre 1955, vous avez pris acte de l'aboutissement de l'initiative et nous avez demandé de vous présenter un rapport sur le fond.

Avant l'examen critique de l'initiative (chap. C), nous tenons à faire l'historique de la durée du travail, et de sa réglementation légale et à indiquer le régime actuel (chap. A), ainsi que l'aspect social, économique et culturel de sa réduction (chap. B). Il n'est pas nécessaire de traiter en détail tous les problèmes que soulève cette réduction. Pour le moment, la question essentielle est de savoir si l'on peut s'engager dans la voie que propose l'initiative. Or l'étude de la question nous amène à conclure que

l'initiative doit être rejetée pour plusieurs raisons, même si l'on tenait pour souhaitable ou même nécessaire de réduire la durée du travail.

Le présent rapport se référera aux avis qu'ont donnés les associations économiques interpellées par nos services.

## A. HISTORIQUE ET SITUATION ACTUELLE

1. C'est seulement au début du XIX<sup>e</sup> siècle que la durée du travail est devenue un problème de politique sociale. Une transformation s'opéra dans l'industrie: les systèmes d'exploitation appliqués jusqu'alors furent remplacés peu à peu par le machinisme actuel.

Avant l'apparition des fabriques, la durée du travail était généralement longue mais plus facilement supportable, surtout à cause de l'absence de machines. Dans la plupart des cas, l'ouvrier déterminait lui-même le rythme du travail à exécuter avec ses outils. Mais l'emploi de machines, toujours plus fréquent dans la première moitié du siècle dernier, entraîna d'importants changements. On augmenta la production en accélérant le rythme du travail. L'ouvrier se vit ainsi contraint de s'adapter de plus en plus à des machines fonctionnant rapidement. Comme celles-ci coûtaient cher et se démodaient vite par suite de la rapidité du progrès technique, il fallait les utiliser au maximum pour en amortir le prix à brève échéance. Aussi les industriels s'efforçaient-ils surtout de prolonger la durée du travail, ce que facilitait l'emploi de l'éclairage artificiel.

2. Au début de l'industrialisation, la société n'était pas préparée à subir les effets du travail en fabrique. Du reste, les ouvriers qualifiés n'étaient pas encore très nombreux. Faute d'être organisés en associations, ils ne pouvaient pas sauvegarder leurs intérêts.

En Suisse comme ailleurs, la législation moderne sur la protection des travailleurs manifesta d'abord sa sollicitude à l'égard de l'enfance. Aussi la première tentative de régler la durée du travail eut-elle pour objet le travail des enfants. Le 7 novembre 1815, le canton de Zurich édicta une «ordonnance sur le travail des enfants dans les fabriques en général et dans les filatures en particulier». C'était, dans le domaine législatif, la première mesure véritablement protectrice de l'enfance en Europe. Il existait bien une loi anglaise remontant à 1802, mais elle ne concernait que les apprentis. Malheureusement, l'ordonnance zuricoise resta lettre morte. Il en fut de même d'une ordonnance thurgovienne, également édictée en 1815, et de dispositions bien plus sévères insérées dans la loi scolaire zuricoise du 28 septembre 1832. Il se révéla impossible d'exercer un contrôle dans les entreprises. D'autre part, les industriels estimaient que les prescriptions légales étaient économiquement intolérables du fait que la concurrence étrangère pouvait se procurer de la main-d'œuvre moins chère qu'en Suisse puisqu'aucune restriction légale ne la bridait en matière de durée du travail.

L'adoption de ces dispositions légales avait pour buts essentiels de protéger la santé des ouvriers et de favoriser la fréquentation des écoles. D'autres cantons (tel que celui de Glaris, en 1824) firent rentrer dans leur législation sur la police du feu des prescriptions concernant la protection des travailleurs. Une ordonnance glaronnaise du 14 janvier 1846, qui d'abord visait uniquement les filatures de coton, fut la première à limiter la durée du travail non seulement pour les enfants, mais encore pour les adultes des deux sexes. En tant qu'elle restreignait le travail des hommes, elle représentait en Europe une innovation.

La durée journalière du travail, qui normalement était encore de 15 à 16 heures en 1820, tomba généralement à 13 ou 14 heures en 1848. Cette diminution n'était toutefois pas due à des restrictions légales; elle résultait du fait que les fabriques avaient complété leur équipement mécanique. Pour ce qui est des filatures de coton, alors fort importantes, elles avaient pu réduire la durée du travail parce que leur situation s'était améliorée relativement à la concurrence anglaise.

Même après la fondation de l'Etat fédératif, en 1848, le pouvoir de légiférer sur la protection des travailleurs demeura une prérogative cantonale. Au cours de la période qui prit fin en 1874, les cantons de Thurgovie, Saint-Gall, Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Glaris, Schaffhouse et le Tessin firent usage de cette prérogative, grâce à des changements intervenus dans la constellation politique et sous l'influence du mouvement ouvrier à l'étranger; Bâle-Ville, Glaris et le Tessin furent cependant les seuls à limiter la durée du travail pour les adultes. La durée quotidienne du travail avait été limitée à 12 heures dans les cantons de Bâle-Ville et du Tessin, et à 11 heures dans celui de Saint-Gall. Cette législation vit le jour après d'assez vives controverses d'ordre social. Les employeurs prétendaient notamment que les prescriptions restreignant à l'excès la durée du travail entravaient leur capacité de concurrence. Les ouvriers, de leur côté, avançaient pour argument principal qu'il y avait un intérêt public à protéger la santé.

3. La diversité des prescriptions cantonales et le fait que plusieurs cantons n'avaient point légiféré portaient atteinte à la capacité de concurrence des entreprises soumises aux régimes qui restreignaient fortement la durée du travail. Pour remédier à cet inconvénient, on essaya à plusieurs reprises d'établir un concordat intercantonal. Mais comme les démarches entreprises à cette fin échouèrent et que, d'autre part, la législation cantonale ne progressait plus, il y eut aux chambres, dès 1867, des interventions pour que la Confédération fût habilitée à légiférer sur la protection des travailleurs. Elles aboutirent à un résultat. L'affaire se termina par l'introduction, dans la constitution de 1874 de l'article 34, lequel habilite la Confédération à édicter des prescriptions uniformes sur le travail des enfants

dans les fabriques et sur la durée du travail pouvant y être imposée aux adultes.

La loi fédérale du 23 mars 1877 sur le travail dans les fabriques fut édictée sur la base de cet article. Elle limitait la durée normale du travail pour tous les ouvriers de fabrique en la fixant à 11 heures par jour et, pour le samedi et la veille des jours fériés, à 10 heures. Dans son rapport du 24 mai 1876, la commission du Conseil national déclara, en se référant au projet de ladite loi: «Une bonne partie des industriels suisses s'en tiennent déjà, pratiquement, aux normes du projet. Ainsi, la loi fédérale sur les fabriques aura notamment pour effet de généraliser ce qui est bien et judicieux. Les fabricants qui ont déjà pris de telles mesures ne pourront que se réjouir de les voir acquérir caractère obligatoire pour toute la Suisse.» La loi fit néanmoins l'objet d'une demande de referendum. A cette occasion, les fabricants s'opposèrent surtout à la journée normale de 11 heures, dont ils alléguaient qu'elle restreindrait leur capacité de concurrence. La durée de cette journée normale fut d'ailleurs le principal objet de discussion durant la campagne qui précéda la votation populaire. Le peuple accepta la loi, mais seulement par 181 204 oui contre 170 857 non. Parmi les opposants figuraient les ouvriers des cantons industriels de la Suisse orientale. Ils craignaient que la future loi ne les empêche de gagner leur vie comme ils le désiraient.

Ultérieurement, la résistance contre les nouvelles dispositions sur la durée du travail se poursuivit. Elle se manifestait en particulier dans l'industrie cotonnière, qui traversait alors une période de dépression et souffrait beaucoup de la concurrence étrangère ainsi que de la protection douanière à l'étranger. Néanmoins, le Conseil fédéral s'opposa résolument à ce que l'on réintroduisit la journée de 12 heures. Peu à peu, les autorités d'exécution réussirent même à propager la journée de 11 heures en étendant le champ d'application de la loi grâce à une interprétation extensive de la notion de «fabrique».

4. Un nouveau mouvement révisionniste se manifesta vers 1890. Ses partisans réclamaient surtout que l'on raccourcît la journée du samedi, notamment en considération des ouvrières mariées. Il s'ensuivit une première revision, qui se fit sous la forme d'une loi du 1<sup>er</sup> avril 1905 relative au travail du samedi. Cette loi limitait la durée du travail (nettoyages y compris) à 9 heures pour le samedi et la veille des jours fériés et interdisait de la prolonger au delà de 17 heures.

La durée hebdomadaire maximum du travail fut fixée par la loi de 1877 à 65 heures (du lundi au vendredi, 11 heures par jour; le samedi, 10 heures), puis, dès 1905, à 64 heures (dont 9 heures le samedi). Mais la durée effective tomba peu à peu au-dessous de ces normes. En 1911, elle était la suivante:

Durée hebdomadaire du travail	Pourcentage des entreprises	Pourcentage des ouvriers
Plus de 59 heures . . .	29,4	24,2
59 heures . . . . .	49,5	55,9
Moins de 59 heures . .	21,1	19,9

Les ouvriers avaient obtenu cette réduction en partie par des luttes ouvertes et en partie au moyen de conventions conclues à la suite de négociations pacifiques.

Lorsqu'on proposa, en 1910, de prévoir la journée de 10 heures dans le projet de nouvelle loi sur les fabriques, il ne s'agissait que d'ajuster une prescription à la situation de fait. Cette fois encore une vive résistance se fit pourtant sentir. Les chambres votèrent la nouvelle loi (dont un article limitait à 10 heures la journée de travail) le 18 juin 1914, mais la première guerre mondiale empêcha de la mettre entièrement en vigueur. La mise à exécution des dispositions sur la durée du travail, en particulier, fut différée un certain temps. Pour décider que les plus importantes d'entre elles porteraient effet dès le 15 novembre 1917, le Conseil fédéral prit un arrêté qui avait pour base juridique non pas la loi de 1914 sur les fabriques, mais les pouvoirs extraordinaires qui lui avaient été conférés au début des hostilités.

5. La journée de 10 heures, prévue par la loi du 18 juin 1914 et prescrite effectivement en 1917, tomba bientôt en désuétude. Après la conclusion de l'armistice, en automne 1918, la journée de 8 heures et la semaine de 48 heures furent adoptées en peu de temps dans les principaux Etats de l'Europe. En Suisse comme ailleurs, les organisations ouvrières s'efforcèrent systématiquement, en 1918, d'obtenir une réduction de la durée du travail. Elles obligèrent le patronat de conclure, dans quelques branches industrielles importantes, des conventions instituant la semaine de 48 heures.

Le Conseil fédéral, qui avait d'abord refusé d'intervenir par voie législative, dut céder devant l'opinion publique et soumettre à l'Assemblée fédérale un projet qui, devenu la loi révisée du 27 juin 1919, entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1920 sans que le referendum eût été demandé. Les nouvelles dispositions ont substitué à la journée normale la semaine normale de travail, qui est limitée à 48 heures. En les établissant, le législateur est parti de l'idée que, la durée du travail étant restreinte à 48 heures par semaine, cette norme hebdomadaire suffirait pour empêcher que la longueur de la journée fût excessive. Dans son message relatif à la loi de 1919, le Conseil fédéral faisait les intéressantes constatations que voici: «Chacun convient qu'il est déjà extrêmement désirable en soi que les conditions

du travail soient modifiées de telle sorte que l'ouvrier puisse, en dehors du séjour dans les ateliers, jouir quelque peu de la vie et se livrer à d'autres occupations que le travail de fabrique... L'ouvrier a droit aux mêmes égards que tout autre citoyen; il doit pouvoir, en dehors du travail, jouir de sa liberté personnelle. C'est à cette seule condition qu'il deviendra un membre véritable de la société et acquerra le sentiment que la communauté se soucie de lui.»

Cette fois, c'était la réglementation légale qui avait de l'avance sur l'évolution des faits, si bien que beaucoup d'entreprises se virent obligées de réduire la durée du travail pour se conformer à la loi. La résistance contre l'institution de la semaine de 48 heures se manifesta en divers endroits et s'accrut pendant les années de crise de l'après-guerre. Ces circonstances poussèrent l'Assemblée fédérale à voter, le 1<sup>er</sup> juillet 1922, une loi habilitant le Conseil fédéral à porter la durée maximum du travail à 54 heures par semaine et 10 heures par jour. Mais le peuple rejeta cette loi le 17 février 1924.

6. Des prescriptions spéciales sur la durée du travail des cheminots étaient nécessaires. La loi du 23 décembre 1872 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer se bornait à accorder à ces travailleurs un jour de repos par semaine. Pour ceux-ci, la durée normale du travail (12 heures par jour) fut fixée pour la première fois par la loi fédérale du 27 juin 1890 concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport. La loi du 19 décembre 1902, sur le même objet que la précédente, ramena la journée à 11 heures et limita la durée des heures de présence à 12, 14, 15 ou 16 par jour, selon les catégories de personnel. Vint ensuite la loi du 6 mars 1920, concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications, loi qui est encore en vigueur et prévoit une journée normale de 8 heures et limite à 13 heures, pauses comprises, la durée quotidienne du tour de service.

7. Des circonstances particulières firent naître le besoin de réglementer aussi la durée du travail des conducteurs professionnels de véhicules à moteur. A cet effet, le Conseil fédéral édicta l'ordonnance du 4 décembre 1933 réglant la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles, qui est encore en vigueur. A vrai dire, celle-ci fut édictée principalement dans l'intention d'accroître la sécurité routière, la protection ouvrière n'étant que son second objectif. Voilà pourquoi elle s'applique non seulement aux conducteurs salariés, mais encore à ceux qui exercent leur profession à titre indépendant. Elle impose à tous les conducteurs professionnels un repos quotidien et un repos hebdomadaire d'une certaine durée. Pour ceux qui transportent des personnes ou qui, en permanence ou pendant la majeure partie de leur temps, transportent des marchandises, elle limite la durée du service au volant, du travail et

du temps de présence. La durée maximum du travail hebdomadaire est de 54 heures en moyenne et par période de deux semaines; la durée maximum du travail et du temps de présence est de 60 heures par semaine. La durée quotidienne du travail est de 10 heures au plus; celle du travail et du temps de présence, de 12 heures au plus; celle du service au volant, de 9 heures au plus. Nous envisageons de prendre une nouvelle ordonnance, sur le même objet que celle de 1933, quand vous aurez achevé la révision de la loi sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles. Nous tenterons alors de réduire, dans une mesure raisonnable, la durée actuelle du travail.

8. Etant donné que la durée du travail dans les fabriques est régie par la législation fédérale, alors que dans les autres établissements les intéressés la règlent à leur convenance, il y a entre ces deux sortes d'entreprises des différences considérables qui se sont traduites par des inconvénients aussi bien pour les ouvriers desdits établissements que pour les fabricants, ces derniers ne pouvant pas lutter tout à fait librement contre la concurrence artisanale. Ces circonstances ont engagé plusieurs cantons à légiférer pour protéger les travailleurs au service d'entreprises non assujetties à la loi sur les fabriques, notamment à régler la durée du travail desdits ouvriers. Cette législation présente une grande diversité (v. appendice I).

La loi sur le travail actuellement en préparation est destinée à régler la durée du travail, selon les besoins actuels, pour tout le personnel de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, des transports et des branches économiques similaires.

9. La statistique des fabriques démontre que depuis 1923 la durée effective du travail — qui d'ailleurs ne fut pas égale dans toutes les branches — marque une tendance constante à diminuer. Cela ressort du tableau ci-après.

Année	Pourcentage des ouvriers travaillant hebdomadairement		
	moins de 48 heures	48 heures	plus de 48 heures
1923. . . . .	10,2	59,2	30,6
1929. . . . .	5,3	67,2	27,5
1937. . . . .	13,4	78,5	8,1
1944. . . . .	20,3	73,1	6,6
1954. . . . .	21,6	66,0	12,4

Il est difficile de comparer entre elles les données statistiques. Depuis 1937, elles tiennent compte, pour établir la durée du travail par ouvrier, non plus seulement de la durée normale mais encore du travail supplé-

mentaire autorisé. A partir de 1954, elles prennent en considération tous les ouvriers de fabrique, et non plus seulement les ouvriers des exploitations travaillant à une équipe. Il s'ensuit que la réduction de la durée du travail a été plus forte, jusqu'en 1944, qu'il ne le semble d'après les chiffres ci-dessus. D'autre part, ces chiffres, notamment ceux qui concernent les ouvriers travaillant moins de 48 heures, varient non seulement en fonction de la régression constante de la durée du travail, mais encore par suite de différents événements: les données de 1937, année de crise économique, tiennent compte des chômeurs partiels, et celles de 1944 des ouvriers qui, en raison de la guerre, manquaient le travail une partie de la semaine ou de la journée. L'augmentation frappante du nombre des ouvriers ayant accompli plus de 48 heures par semaine en 1954 résulte de la grande quantité de travail supplémentaire exécuté pour satisfaire aux exigences de la conjoncture. Le travail supplémentaire varie d'une industrie à l'autre. La proportion des ouvriers qui en accomplissent dépasse un quart dans l'industrie du bois, par exemple, alors que dans l'industrie chimique elle n'atteint même pas un dixième.

Au cours de ces dernières années, la durée du travail a été raccourcie dans plusieurs branches, au moyen de conventions collectives. Celle des aides et du personnel auxiliaire de l'imprimerie, par exemple, doit être réduite annuellement d'une heure, dans la période du 1<sup>er</sup> septembre 1956 au 1<sup>er</sup> septembre 1959, jusqu'à ce qu'elle tombe à 44 heures par semaine, régime que connaissent déjà les compositeurs à la machine. L'industrie des machines, elle aussi, réduit progressivement son horaire hebdomadaire, qui a diminué d'une heure dès mai 1957 et diminuera d'une deuxième heure dès mai 1958, ce qui le fera descendre à 46 heures par semaine. L'industrie horlogère en fait autant: depuis octobre 1957, elle ne travaille plus que 47 heures par semaine, durée qu'elle réduira encore d'une heure, c'est-à-dire à 46 heures, en octobre 1958. Mentionnons au surplus qu'une convention instituera la semaine de 47 heures dans l'industrie du meuble en gros dès le 1<sup>er</sup> janvier 1958 et qu'une autre, conclue dans la branche de la boulangerie-pâtisserie, prévoit que la durée hebdomadaire du travail sera réduite progressivement de 56 à 53 heures en 1958, puis à 51 heures en 1959. L'appendice II renseigne sur la durée du travail de chaque branche industrielle, y compris celle du bâtiment.

En Suisse et à l'étranger, les intéressés poursuivent leurs efforts pour obtenir une nouvelle réduction de la durée du travail. Afin de la justifier, ils invoquent l'accroissement actuel ou futur de la productivité et les nouvelles conceptions en matière de durée du travail et des loisirs. A Bâle-Ville, une motion et une initiative réclament que la loi cantonale limitant la durée du travail réduise cette durée à 44 heures par semaine.

10. Pour déterminer la durée effective du travail, il faut tenir compte en particulier des jours fériés payés, des vacances et des absences donnant

droit à indemnité, éléments qui se sont généralisés. Se fondant sur l'article 58 de la loi sur les fabriques, tous les cantons ont prévu des jours fériés assimilables au dimanche et beaucoup en ont fixé huit, nombre maximum. La plupart des conventions collectives imposent aux employeurs de payer aux travailleurs les heures chômées pendant un certain nombre de jours fériés (six, en règle générale). Douze cantons ont réglementé les vacances pour tous les travailleurs, et la plupart des 1584 conventions collectives prévoient des vacances payées. D'ordinaire, la durée annuelle des vacances augmente en fonction du nombre des années de service: dans la plupart des cas, elle est de six jours pendant les premières années et varie de douze à dix-huit jours au bout de vingt ans environ. Enfin, presque toutes les conventions collectives prescrivent à l'employeur de continuer à rémunérer le salarié empêché de travailler par du service militaire obligatoire ou bien par suite d'une maladie ou d'un accident survenus sans sa faute. En vertu de nombreuses conventions collectives, le travailleur a droit à un congé payé d'un jour ou deux à l'occasion de certains événements de famille tels que naissance, mariage ou décès.

11. Le régime de la semaine de cinq jours, qui se répand de plus en plus, est en corrélation avec les tentatives de réduire la durée du travail. Répartir le travail hebdomadaire sur les cinq premiers jours ouvrables aboutit presque toujours, notamment dans les entreprises dont le personnel forme des équipes, à réduire l'horaire au-dessous de 48 heures. Devant la nécessité d'économiser le combustible et l'électricité, beaucoup d'entreprises ont institué la semaine de cinq jours pendant ou après la guerre. Ce régime a été maintenu en de nombreux endroits, soit pour des raisons inhérentes à l'exploitation, soit pour que le personnel ait congé pendant un jour ouvrable entier. En 1954, près d'un tiers des fabriques (3618 sur 11 587), notamment celles qui appartiennent aux industries occupant en majeure partie des femmes, et près d'un quart des ouvriers de fabrique (154 998 sur un effectif global de 564 311, soit 27%) vivaient sous le régime de la semaine de cinq jours. Les entreprises qui l'avaient institué formaient une proportion de 73 pour cent dans l'industrie de la broderie, 58 pour cent dans l'industrie de la bonneterie, 32 pour cent dans l'industrie métallurgique, 22 pour cent dans l'industrie du bois et 13 pour cent dans l'industrie des terres et des pierres. Bien qu'il n'y ait pas eu de nouvelle enquête depuis 1954, on peut admettre que le régime en question a continué à se répandre.

12. L'organisation internationale du travail s'est occupée, elle aussi, du problème que pose la réduction de la durée du travail.

Dans sa première session déjà, en 1919, la conférence internationale du travail a adopté une convention tendant à limiter la durée du travail dans les entreprises industrielles à 8 heures par jour et à 48 heures par semaine. Cette convention, il est vrai, n'a encore été ratifiée que par vingt-

quatre des septante-huit Etats membres de l'organisation internationale du travail. Les Etats européens qui l'ont ratifiée sont la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la Grèce, le Luxembourg, la Roumanie et la Tchécoslovaquie. La Suisse n'a pas pu ratifier la convention parce que celle-ci ne concorde pas avec sa législation. Le champ d'application de la convention n'embrasse pas seulement les entreprises industrielles soumises à la loi sur les fabriques, mais encore celles des arts et métiers. Enfin, pour ne citer que deux points importants, il y a discordance entre notre loi sur les fabriques et la convention du fait qu'elles règlent différemment le travail en équipes et parce que la convention ne limite pas uniquement, comme notre loi, la durée hebdomadaire du travail, mais limite encore sa durée quotidienne.

La conférence internationale du travail a adopté en 1930 une deuxième convention qui concerne la durée du travail et étend aux commerces et aux bureaux les normes de la convention de 1919. La nouvelle convention a été ratifiée par treize Etats, dont quatre européens : la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande et la Norvège. La Suisse ne figure pas au nombre de ceux-ci parce que sa législation ne correspond pas aux normes internationales.

Plusieurs autres conventions portent sur la durée du travail dans certaines branches industrielles. De plus, une convention fondamentale adoptée en 1935 prévoit la semaine de 40 heures. Quatre Etats seulement ont adhéré à ces conventions (la Nouvelle-Zélande, l'U. R. S. S., l'Ukraine et la Biélorussie).

En 1933 déjà, la conférence internationale du travail s'est occupée des problèmes généraux relatifs à la réduction de la durée du travail. Dans son rapport de 1952, le directeur général du bureau international du travail a insisté sur l'étroite corrélation existant entre la durée du travail et la productivité. Une commission d'experts instituée cette année-là a été chargée d'étudier ces problèmes relativement aux industries de transformation. La conférence internationale du travail a décidé, lors de sa 40<sup>e</sup> session, qu'une discussion générale sur la durée du travail aurait lieu en 1958.

13. L'histoire de la durée du travail démontre que cette dernière dépend de plusieurs facteurs qui se modifient dans le temps et dont les plus importants sont la productivité de l'économie ainsi que, pour nos branches orientées vers l'exportation, l'évolution à l'étranger, et même les conceptions et la puissance des groupements économiques. A l'aube de l'ère industrielle, le législateur s'est borné à intervenir en prenant les mesures strictement indispensables pour protéger la santé du travailleur. De cette façon, il a simplement ouvert la voie à l'évolution de fait. Plus tard, l'influence sociale du travailleur s'est amplifiée, surtout vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, quand la puissance des syndicats augmenta. Les idées sur la durée du travail se modifièrent non seulement dans les milieux

ouvriers, mais même dans le public. On se mit à considérer l'affaire non plus seulement comme un problème de portée restreinte concernant uniquement la protection de la santé, mais comme une question de portée générale, de politique sociale et culturelle.

Il existe entre la durée légale et la durée effective du travail des rapports qui se prêtent à des considérations intéressantes. Au cours des dernières décennies, la durée du travail est toujours tombée au-dessous de la limite fixée par le législateur. Elle est devenue de plus en plus fréquemment, comme le salaire, l'objet de conventions collectives. Aussi le rôle de la loi se borne-t-il à consacrer de loin en loin un état de fait et à favoriser l'évolution générale là où il y a du retard.

## B. LES DIVERS ASPECTS DE LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL

La réduction de la durée du travail pose un problème des plus complexes et soulève un grand nombre de questions économiques, sociales et culturelles. Nous nous proposons de formuler d'abord ici quelques remarques générales sur les principales raisons invoquées en faveur d'une réduction de la durée du travail (section I), sur quoi nous examinerons les répercussions économiques qui sont au centre du débat et présentent un intérêt particulier du point de vue d'une législation éventuelle (section II).

### I. Les raisons de réduire la durée du travail

Comme le montre l'aperçu historique qui précède, les réductions successivement apportées à la durée du travail ont surtout été motivées jusqu'ici par le souci de protéger la santé des travailleurs. Si les efforts actuels s'inspirent généralement aussi de ce souci, une autre préoccupation gagne de plus en plus d'importance, celle d'accroître les loisirs. Il ne s'agit plus seulement de protéger le travailleur contre les risques de surmenage qu'implique une durée par trop longue du travail, mais on désire encore lui donner de véritables loisirs pour lui permettre de développer sa personnalité et de profiter des fruits du progrès technique et culturel. C'est sur ce point qu'insistent en particulier les auteurs de l'initiative.

1. Dans la ligne de l'argumentation traditionnelle, les tenants d'une réduction affirment que les conditions actuelles du travail en fabrique et au bureau ont des effets défavorables, qui exigent que l'on opère cette réduction si l'on veut préserver la santé des travailleurs et leur capacité de travail. Ils insistent sur le travail plus intense et en même temps unilatéral que le travailleur doit fournir aujourd'hui, sur le rôle passif qu'il joue dans le processus de la production, sur la monotonie du travail, sur

l'isolement du travailleur qu'entraînent la mécanisation et l'automatisation des entreprises. Ils invoquent d'autre part les conditions actuelles de la vie urbaine, qui font que le travailleur a plus besoin qu'autrefois de se reposer, de se divertir et de s'occuper selon ses goûts. Ils tirent également argument des longues distances à parcourir jusqu'au lieu de travail. Ces différents points sont relevés non seulement par les auteurs de l'initiative, mais aussi par des organisations syndicales, tandis que les représentants des organisations patronales estiment, pour leur part, qu'il n'est pas besoin d'abaisser la durée du travail pour préserver la santé des travailleurs et leur capacité de travail.

Du point de vue de la physiologie du travail et de l'hygiène, il est impossible de donner à ces questions des réponses générales et définitives. Pour une durée de travail identique, les effets diffèrent selon la difficulté du travail et la capacité de travail de l'intéressé. Comme il n'est pas possible de nuancer les dispositions législatives en conséquence, il convient d'établir une norme générale relativement basse afin de garantir que non seulement les hommes dans la force de l'âge, mais aussi les femmes, les jeunes gens et les personnes âgées puissent exécuter leur part normale de travail à leur poste habituel sans fatigue excessive et sans danger pour leur santé. On pourra toujours tenir compte de la capacité de travail plus élevée des jeunes hommes et des personnes occupées à des travaux légers en leur faisant effectuer, autant que cela paraît économiquement souhaitable, des heures supplémentaires.

Les physiologistes du travail sont à peu près unanimes à admettre que la semaine de 48 heures représente, compte tenu des considérations qui précèdent, une norme acceptable. D'autre part, l'expérience a prouvé qu'il est extrêmement difficile de résoudre la question de la durée optimum du travail à l'aide de méthodes objectives. On manque pour cela de critères de valeur universelle; ceux qu'on applique pour apprécier les résultats du travail ne sont en outre pas identiques pour tous les intéressés.

D'un autre côté, le fait que bien des ouvriers profitent des loisirs que leur laisse la réduction du nombre d'heures de travail pour effectuer des travaux rémunérés en marge de leur emploi régulier semble montrer qu'ils n'éprouvent pas de fatigue excessive et n'ont pas de craintes non plus au sujet de leur santé. Aux yeux du travailleur, la réduction de la durée du travail se présente sans doute comme un problème psychologique plutôt que physiologique. Le régime de travail actuel, où l'ouvrier et l'employé sont si étroitement attachés à leur poste, à une certaine cadence de production et au cadre de l'entreprise, éveille un plus grand désir d'indépendance. La subordination du travailleur à des exigences techniques impersonnelles réclame, à titre de compensation, la diversion apportée par une activité d'un autre ordre. En diminuant les liens et contraintes qui sont résultés de l'industrialisation et de la vie dans les grandes villes, on pour-

rait remédier dans une certaine mesure à bien des déséquilibres et maladies psychiques, si répandus de nos jours. De plus, il est certain que le régime de travail et les conditions de vie modernes renforcent le désir de repos et de distractions, et qu'un emploi judicieux des loisirs (repos, détente et activité librement choisie) contribue à combattre ces affections psychiques. Avec ces remarques, nous abordons la seconde catégorie d'arguments en faveur de la réduction du travail.

2. A côté de la nécessité de préserver la santé des travailleurs, un autre argument gagne aujourd'hui en importance: en dehors de son travail, l'homme doit disposer de loisirs pour développer sa personnalité et participer à la vie culturelle. Ce dernier motif est invoqué avant tout par les auteurs de l'initiative, mais on le retrouve, notamment, dans l'argumentation de certaines organisations syndicales. Le travailleur doit avoir du temps à consacrer à la vie de famille, hors des soucis du travail quotidien; il doit avoir des loisirs pour s'occuper de ses travaux domestiques et de son jardin, pour s'adonner à une activité ou à des plaisirs culturels de tout ordre. La masse de la population salariée doit aussi profiter du développement de la production et de l'abondance croissante des biens et services de tout genre.

La réduction de la durée du travail doit permettre avant tout, dans l'esprit de ceux qui la préconisent, d'introduire la semaine de cinq jours. Aussi bien les auteurs de l'initiative désignent-ils la semaine de 44 heures comme la «clé de la semaine de cinq jours».

Les arguments présentés en faveur de la réduction du travail et de l'extension des loisirs sont l'objet de controverses très vives. On leur objecte en particulier que la masse des travailleurs ne savent pas utiliser judicieusement leur surcroît de loisirs. Il est certain que l'emploi des loisirs donne lieu à des critiques souvent justifiées. Mais en général, ces critiques ne tiennent pas suffisamment compte de certains facteurs qui ont leur importance. Sans vouloir nous étendre sur l'ensemble de ces problèmes complexes, nous tenons du moins à examiner brièvement quelques points.

On doit songer d'abord que, de nos jours encore, les loisirs n'ont en grande partie pour fonction que de compenser un travail fatigant ou monotone; ils aboutissent ainsi à cette réaction typique qu'est la recherche de distractions et de détente dans des plaisirs populaires faciles et sans prétention. Cette tendance est stimulée par une exploitation commercialisée et organisée des loisirs qui ne cesse de se développer. Pour pouvoir participer à la vie culturelle, l'homme doit généralement être plus ou moins reposé, de sorte que les heures de loisir ne devraient pas servir uniquement à régénérer les forces usées par le travail. D'autre part, on doit se garder d'apprécier l'emploi des loisirs selon des critères trop sévères. Dans les débuts de l'ère industrielle, les travailleurs ne savaient souvent que faire de leurs loisirs, d'ailleurs fort minces; par comparaison avec cet état de

choses, les occupations auxquelles les loisirs sont en général consacrés de nos jours peuvent certainement être tenues pour un progrès, même si l'on est tenté, en les considérant pour elles-mêmes, de les juger plutôt négativement. Au surplus, tout en reconnaissant la valeur des efforts de pure culture, on ne doit pas oublier que des occupations plus modestes peuvent et doivent être regardées comme des formes valables d'emploi des loisirs et servent également au développement de la personnalité. Les rares enquêtes qui ont été effectuées dans ce domaine ne permettent pas de se faire une idée complète des directions dans lesquelles va évoluer l'emploi des loisirs. On peut cependant affirmer que rien ne justifie un jugement uniment pessimiste. On peut en outre avancer, avec toutes les réserves voulues, que les expériences faites aux Etats-Unis, où les réductions de la durée du travail ont été poussées le plus loin jusqu'ici, n'ouvrent pas des perspectives par trop défavorables.

Indépendamment de ces questions, il importe de relever qu'il serait injuste de s'opposer à la réduction de la durée du travail en tirant argument des passe-temps médiocres auxquels d'aucuns vouent leur temps libre. Il y aura à remplir ici de nouvelles tâches pédagogiques auxquelles il conviendra de vouer une attention accrue, en particulier en ce qui concerne la formation des adultes. Une question très discutée se posera à ce propos, celle de savoir si et dans quelle mesure il est exact que des travailleurs de plus en plus nombreux cherchent une nouvelle façon de réaliser leurs aspirations dans leurs loisirs, parce que le travail à la fabrique ou au bureau ne leur offre plus de satisfaction intime.

## II. Répercussions économiques

Tandis que les auteurs de l'initiative et — à condition qu'on procède par étapes — les organisations syndicales estiment qu'il serait économiquement supportable de réduire de quatre heures la durée du travail hebdomadaire, les organisations patronales prévoient de grosses difficultés. Elles font en particulier état de la situation des industries d'exportation et des branches artisanales qui occupent une forte proportion de main-d'œuvre par rapport au capital investi; l'union suisse des paysans met en relief les répercussions à craindre pour l'agriculture, soumise à des conditions particulières. Comme ce sont surtout les aspects économiques de la réduction de la durée du travail qui provoquent des controverses et des divergences de vues, nous nous proposons de les étudier plus spécialement ici. Nous examinerons principalement les effets qu'aurait une diminution de la durée du travail dans les circonstances actuelles, caractérisées par le plein emploi, le manque de main-d'œuvre et une demande en partie excédentaire. Ces questions économiques ne seront cependant pas discutées ici dans tous leurs détails, et nous n'émettrons pas non plus de jugement définitif à leur sujet, car ce serait dépasser le cadre de ce rapport.

1. Supposé que les autres données, y compris le bénéfice de l'entrepreneur et les prix, restent inchangées, la réduction de la durée du travail, si elle ne s'accompagne pas d'un accroissement de la productivité, se traduira nécessairement par un fléchissement du revenu des travailleurs. Ces derniers ne sont cependant pas disposés à accepter une telle conséquence. Les organisations syndicales insistent sur le fait que la durée du travail ne pourra être abaissée qu'à la condition que cette réduction n'entraîne pas de modification des salaires comptés par période de paie (salaires hebdomadaires, mensuels, etc.), solution qui, pour être économiquement acceptable, implique une augmentation de la productivité. Il convient donc d'examiner d'abord ici la notion d'augmentation de la productivité.

Au sens propre — où cette notion doit être entendue ici — il n'y a d'augmentation de la productivité que lorsque la production s'accroît grâce à une combinaison plus efficace des moyens de production (travail et capital) obtenue par une amélioration de la technique ou de l'organisation (rationalisation). Un simple accroissement du rendement financier — comme il s'en produit couramment en temps de prospérité et en particulier de nos jours — n'implique pas nécessairement une augmentation de la productivité. Si ce rendement ne s'est accru qu'à la faveur d'un gros volume d'affaires qui a permis d'abaisser les frais de production par unité, il diminuera à nouveau en cas de recul du mouvement d'affaires, alors que l'accroissement de la productivité, au sens propre de l'expression, ne dépend nullement des fluctuations de la vente.

Selon les estimations des spécialistes, la productivité de l'économie suisse croît d'environ 1½ pour cent par année au total et de 2 à 3 pour cent dans les industries qui jouent un rôle déterminant dans l'évolution des salaires. Notons cependant que ces chiffres concernent à la fois — car il est impossible de les évaluer séparément — l'amélioration de la productivité, au sens propre, et les progrès dus au développement des affaires. Abstraction faite d'une baisse des prix, les moyens de faire profiter les salariés de l'amélioration de la productivité consistent soit en une hausse des salaires et des allocations sociales, soit en une réduction de la durée du travail avec maintien des salaires comptés par période de paie, soit en une combinaison des deux possibilités. Jusqu'ici, les travailleurs se sont employés surtout à obtenir des majorations de salaires; mais aujourd'hui ils invoquent également les progrès de la productivité pour réclamer de nouvelles réductions de la durée du travail avec maintien du salaire.

Du point de vue économique, seule une amélioration de la productivité au sens propre peut donner lieu à une réduction de la durée du travail; les progrès qui ne viennent que d'une meilleure utilisation de l'appareil de production ne justifient qu'un relèvement des salaires. Il est clair que la réduction de la durée du travail représente une hausse de salaire indirecte, mais elle crée de plus grosses difficultés que les majorations de salaires

directes si les circonstances viennent, par la suite, à imposer des réadaptations à l'entrepreneur. En cas de recul du rendement de l'entreprise (dû, par exemple, au ralentissement des affaires), il sera en effet moins difficile de rabaisser les salaires que de rallonger la durée du travail, mesure qui, en général, ne sera même guère réalisable. C'est pourquoi, la réduction de la durée du travail devrait reposer sur un accroissement réel de la productivité, c'est-à-dire sur une amélioration indépendante des fluctuations de la situation économique, amélioration qui devra empêcher que la production de biens ne diminue par suite de la réduction de la durée du travail.

On doit en outre prendre garde qu'il existe une différence entre la réduction de la durée du travail avec maintien du salaire et la hausse de salaire directe lorsque la réduction du travail est effective, c'est-à-dire lorsqu'elle n'est pas balancée par des heures supplémentaires. En effet, la part des frais généraux qui ne dépend pas de la durée du travail (par exemple, l'intérêt du capital et l'amortissement) — c'est-à-dire la plus grande part de ces frais — reste la même lorsque cette durée est abaissée. Elle se répartit alors sur un plus faible volume de production, ce qui entraîne une augmentation des coûts de production par unité. L'accroissement de la productivité ne doit donc pas seulement compenser les hausses de salaire indirectes occasionnées par la diminution des heures de travail, mais il doit encore empêcher, en maintenant le volume de la production, une augmentation des coûts par unité.

2. Du point de vue de l'économie nationale, la réduction de la durée du travail, dans la situation actuelle du marché, provoque, à l'instar d'une hausse des salaires, un accroissement des frais de production qui peut se traduire par un renchérissement des prix. Toutefois — beaucoup l'oublie — les frais ne s'élèvent pas dans la mesure où la durée du travail diminue, car le volume de la production s'abaisse dans une moindre proportion que la durée du travail. La cause en est que, du moment où les heures de travail sont moins nombreuses, la fatigue s'atténue et la capacité de travail de la main-d'œuvre s'accroît; ainsi, le rendement par unité de temps doit s'améliorer.

Les frais de production supplémentaires qui ne peuvent être éliminés par des mesures de rationalisation doivent être reportés sur les prix de vente, en tant qu'ils ne sont pas pris à charge sur les bénéficiaires. Il faut donc compter avant tout ici sur une rationalisation qui permette d'améliorer la productivité. La possibilité de réduire la durée du travail, dans des conditions économiquement acceptables, dépend essentiellement des mesures qui peuvent être prises pour rationaliser la production. Nous ne songeons pas seulement à une rationalisation technique au sens étroit de l'expression, mais aussi bien à des mesures mettant à profit les enseignements de la physiologie du travail (organisation adéquate du travail au

moyen de pauses judicieuses, lutte contre la fatigue, adaptation de la machine à l'homme, etc.).

S'il est impossible de rationaliser la production et d'augmenter la productivité, la réduction de la durée du travail aboutit à une hausse des prix, lorsqu'un report sur les prix est possible. Si cette hausse touche le marché intérieur, les salaires réels fléchissent, rendant illusoire, dans la mesure de ce fléchissement, la compensation de la perte de salaire qui accompagne la réduction du travail.

Même au cas où des mesures de rationalisation permettent, compte tenu des exigences économiques, de diminuer le nombre des heures de travail, on doit prendre garde aux désavantages qui peuvent en résulter dans certaines circonstances. La rationalisation consiste le plus souvent en une mécanisation et en une automatisation plus poussées du processus de production, qui entraînent une augmentation importante des frais fixes. Les entreprises voient, de ce fait, diminuer leur capacité d'adaptation et elles sont plus sensibles aux fluctuations de la conjoncture. De plus, la rationalisation favorise la concentration, c'est-à-dire la formation de grosses entreprises, et elle influe ainsi sur la structure de la société en général.

3. Il faut en outre relever qu'en fait l'amélioration de la productivité diffère fortement d'une branche et d'une entreprise à l'autre.

Elle est plus particulièrement marquée dans les industries fortement mécanisées et favorisées par la conjoncture, et surtout, parmi ces industries, dans les entreprises qui fabriquent par grandes séries et réunissent les conditions nécessaires à une rationalisation de plus en plus poussée. C'est donc dans ces branches et entreprises que la situation permettrait le mieux, sous l'angle de la productivité, de réduire la durée du travail; les réductions déjà intervenues peuvent y être compensées dans un temps assez court par une amélioration de la productivité. Toutefois, ces branches et entreprises n'occupent qu'une fraction de la main-d'œuvre du pays. Une grande partie des salariés travaillent dans d'autres branches et entreprises, moins mécanisées ou moins favorisées par la conjoncture, où les progrès de la productivité sont sensiblement plus faibles. Cette dernière remarque vaut en particulier pour l'agriculture, l'artisanat, certaines branches du commerce et les entreprises de prestation de services. Les exploitations et administrations publiques se trouvent dans une situation particulière.

L'union suisse des arts et métiers et l'union suisse des paysans insistent sur la situation spéciale de l'artisanat et de l'agriculture. Dans ces deux secteurs, les possibilités de mécanisation et, partant, de rationalisation sont limitées; on y rencontre surtout de petites entreprises où le travail humain joue un très grand rôle par rapport au capital investi. Considérant les garanties statuées par la loi sur l'agriculture, on doit donc prévoir

que, dans ce dernier domaine, une réduction de la durée du travail entraînerait une hausse des prix, tandis que, pour les produits artisanaux, la hausse dépendrait des possibilités de reporter l'augmentation des coûts de production sur les prix de vente. De plus, il faut tenir compte, pour l'agriculture, des conditions naturelles auxquelles elle est soumise, pour l'artisanat, de ses besoins particuliers et des fluctuations saisonnières auxquelles sont plus spécialement sujettes les entreprises vouées à la prestation de services; tous ces facteurs diminuent l'élasticité des horaires de travail. Enfin, les deux branches risquent plus que d'autres d'opérer des investissements malheureux; sous la pression exercée par une réduction de la durée du travail, des entreprises artisanales et agricoles pourront être en effet amenées à effectuer des investissements qui, à la longue, ne seront pas pleinement mis en valeur. Pour ce qui touche plus spécialement l'agriculture, on relèvera aussi qu'une réduction de la durée du travail entraînerait un enchérissement des moyens de production que les agriculteurs achètent à l'industrie et à l'artisanat. Il n'en serait toutefois ainsi qu'au cas où l'industrie et l'artisanat réduiraient la durée du travail sans que cette réduction soit compensée par un accroissement de la productivité.

Relevons enfin que même les branches et entreprises favorisées par la conjoncture ne peuvent pas abaisser la durée du travail de leur personnel sans s'occuper des répercussions que cette mesure exercerait sur leur capacité de concurrence en face de l'étranger. Comme on le sait, nos industries, qui travaillent en grande partie pour l'exportation, ne sont pas aussi fortement orientées que celles de l'étranger vers la production en masse. Elles s'attachent avant tout à fabriquer des produits de qualité, ce qui confère une extrême importance au travail humain. Il convient cependant de rappeler à ce propos que l'industrie des machines et des métaux et l'industrie horlogère, qui exportent une forte part de leur production, n'en ont pas moins estimé pouvoir procéder à une réduction de la durée du travail, sans crainte apparemment que cette mesure ne nuise à leur capacité de concurrence. D'une manière toute générale, on doit constater que la réduction de la durée du travail peut contraindre à des mesures de rationalisation, de sorte qu'elle ne porte pas atteinte à la capacité de concurrence.

4. La répartition inégale des progrès de la productivité soulève certaines difficultés. Si les branches et entreprises favorisées procèdent aux réductions d'horaire et aux augmentations de salaire que leur permet une productivité accrue, les autres branches et entreprises seront presque irrésistiblement amenées — vu l'interdépendance, particulièrement marquée en période de prospérité économique, qui existe entre les diverses branches — à prendre des mesures semblables, même si elles ne réunissent pas les conditions économiques requises. Si elles ne peuvent augmenter

leur productivité, elles seront obligées, pour les raisons que nous avons déjà exposées, de relever leurs prix. Si — autre hypothèse — elles se refusent à adapter leurs conditions de travail aux améliorations introduites dans d'autres branches et entreprises, elles risquent de voir leur personnel les quitter pour travailler dans ces branches. Ce risque menace plus particulièrement l'agriculture et l'artisanat. Ce serait donc une erreur de vouloir examiner séparément les effets que la réduction de la durée du travail exercerait sur telle branche économique ou sur telle catégorie d'entreprises. On doit au contraire envisager toujours les répercussions d'une telle mesure du point de vue de l'ensemble de notre économie.

La tendance à l'égalisation des salaires, qui est cause — comme on vient de le voir — que les réductions de la durée du travail décidées dans certaines branches se propagent ensuite à d'autres, ne peut cependant être invoquée comme motif pour repousser, par principe, l'adoption d'horaires réduits dans les branches favorisées. Ce serait rendre impossible toute réduction de la durée du travail. On doit, en revanche, en déduire qu'il est essentiel, pour procéder à ces réductions, d'user de mesure et de prudence. D'autre part, il est à présumer que la réduction de la durée du travail, en se propageant, obligera de nombreuses branches et entreprises industrielles à mettre en œuvre des possibilités de rationalisation qu'elles n'auraient pas exploitées sans cela. On peut également admettre que les réductions raisonnables de la durée du travail sont conformes à une évolution à laquelle toutes les branches économiques et entreprises devront s'adapter à la longue, de bon ou de mauvais gré.

N'oublions d'ailleurs pas que les hausses de salaire ont exactement les mêmes effets. Lorsqu'une branche relève ses salaires, d'autres doivent l'imiter si elles ne veulent pas s'exposer au risque de perdre leur personnel. Entre l'industrie, d'une part, et l'artisanat et l'agriculture de l'autre, il existe, sous le rapport de la productivité, des différences qui font que la première peut en général établir des conditions de travail plus favorables. Cela étant, il est sans grande importance que les travailleurs occupés dans l'industrie profitent de l'amélioration de la productivité sous forme de hausses de salaire directes ou sous forme d'une réduction de la durée du travail, ou encore sous forme de prestations sociales quelconques.

On peut enfin se demander si, du point de vue de l'économie nationale, il est juste que les avantages dont jouissent les branches les plus favorisées profitent uniquement à leur personnel, sous forme d'une réduction de la durée du travail. Il pourrait être, en effet, indiqué de faire bénéficier au moins en partie la collectivité de l'amélioration de la productivité en abaissant les prix des produits, à condition que cette baisse profite aux consommateurs de l'intérieur. Cette solution permettrait à d'autres branches, moins favorisées sous le rapport des coûts et des prix, de procéder à leur tour à une réduction progressive de la durée du travail sans devoir pour

cela relever leurs prix — et sans, par conséquent, favoriser une hausse générale. Dans de telles circonstances, on pourrait même accepter le risque d'une hausse partielle, car elle ne toucherait pas le niveau général des prix.

5. Les possibilités d'abaisser la durée du travail dépendent ainsi de la conjoncture économique. Il sera plus facile de prendre une telle mesure — sans modifier les salaires — en temps de prospérité que dans les périodes de dépression, à condition toujours qu'il y ait véritablement augmentation de la productivité et non un simple progrès dû au développement du mouvement d'affaires. Dans les périodes de dépression, il est fort difficile, vu le ralentissement des affaires et la chute des prix de vente, de procéder à une réduction de la durée du travail avec maintien du salaire. C'est donc à bon droit que les industriels montrent, dans la situation présente, une propension accrue à opérer des investissements qui, en servant à rationaliser la production, doivent améliorer la productivité et permettre de réduire la durée du travail.

D'un autre côté, on doit considérer que cette réduction, à une époque de prospérité comme celle que nous traversons, est de nature à aggraver la pénurie de main-d'œuvre et peut entraîner une nouvelle extension de l'effectif, déjà très élevé, des travailleurs étrangers occupés dans notre pays.

6. La réduction de la durée du travail n'engendrera pas toujours une diminution effective des heures de travail. vu que, selon les circonstances, elle pourra être compensée pour tout ou partie par des heures supplémentaires avec majoration de salaire. Il serait évidemment paradoxal que la réduction de la durée du travail, au lieu de se traduire par une réduction effective, aboutisse partout à une simple augmentation des salaires par le détour des heures supplémentaires. Une telle évolution n'est toutefois à craindre que dans les périodes où le niveau de l'emploi est très élevé, comme par exemple dans les temps de prospérité actuels. Et même alors elle n'a pas un caractère général, comme le montre aujourd'hui la situation de l'industrie des machines et des métaux. De fait, la plupart des entreprises soumises à la convention, portant réduction progressive de la durée du travail, que l'association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie a conclue avec les syndicats intéressés ont effectivement abaissé leur horaire de travail tôt après l'entrée en vigueur de la convention, le plus souvent en accordant chaque mois à leur personnel un samedi entier de congé. Si l'on recourt d'abord à des heures supplémentaires pour revenir ensuite à la nouvelle durée normale — réduite — de travail, il y a perte de revenu pour les travailleurs.

Dans cet ordre d'idées, d'aucuns insistent aussi sur le danger que représente le travail «noir». Ils craignent que les travailleurs, en cas de

réduction de la durée du travail, ne cherchent plus souvent à obtenir des travaux, dans leur profession, pour les exécuter durant leurs loisirs accrus, et cela en acceptant, au détriment de leurs employeurs, des conditions de rémunération moins bonnes que chez ces derniers. Une telle évolution serait assurément fâcheuse et en tout point contraire au but que vise la réduction de la durée du travail. Il est cependant difficile de dire dans quelle mesure elle est vraiment à craindre. D'un autre côté, il ne serait guère possible d'adopter des prescriptions légales pour empêcher les travailleurs d'améliorer leurs revenus en effectuant des travaux rétribués pendant leurs loisirs. On peut toutefois admettre que le travail « noir » se maintiendra dans des limites acceptables une fois que la population dans son ensemble aura atteint un certain niveau de vie, un certain degré de satiété, une fois aussi que les possibilités d'emploi des loisirs seront mieux comprises et mieux utilisées.

7. Il existe d'importantes différences selon que la réduction de la durée du travail résulte de prescriptions législatives ou qu'elle est établie par une convention collective du travail. La réglementation officielle, telle que la prévoit l'initiative, produit ses effets à très bref délai et avec une portée générale, tandis que les conventions collectives, conclues dans des cas particuliers et à intervalles, n'opèrent que petit à petit et n'embrassent d'abord que certaines branches seulement. Notons aussi que les conventions collectives permettent de prendre en considération les conditions particulières aux différentes branches, au lieu que l'Etat, lorsqu'il légifère, doit établir des prescriptions uniformes qui ne peuvent prévoir un nombre par trop grand de dérogations et de règles discriminatoires. Il suit de là que la convention collective offre de meilleures possibilités d'examiner, dans les divers cas, si la situation d'une branche économique permet d'y réduire la durée du travail et de tenir compte des répercussions que cette mesure exercerait sur l'ensemble de l'économie nationale.

## C. EXAMEN CRITIQUE DE L'INITIATIVE

### I. But et contenu

1. Selon les conceptions actuelles, l'intérêt bien compris du travailleur demande non seulement qu'on lui épargne le fardeau d'une durée de travail par trop longue, mais encore qu'on lui accorde, en harmonie avec les conditions de vie moderne, de véritables loisirs pour lui permettre de développer sa personnalité, de prendre une part aussi active que possible à la vie culturelle et de créer ainsi un contrepoids à son travail en fabrique ou au bureau. Alors que ces avantages étaient, par le passé, réservés au petit nombre, on entend aujourd'hui en étendre le bénéfice à de vastes cercles de la population. En ce sens, on doit accueillir avec faveur l'idée d'une réduction de la durée du travail, à condition que la situation écono-

mique permette cette réforme. Il conviendrait d'ailleurs, autant que la chose est possible, de laisser au travailleur le choix entre une hausse de salaire et une réduction des heures de travail.

La réduction de la durée du travail s'inscrit, si l'on considère les perspectives à long terme, dans la ligne de l'évolution de l'économie et de la société modernes. La production en masse et la rationalisation entraînent une offre de plus en plus abondante de biens et de services qui s'accompagne d'une augmentation et d'une diversification des besoins. Encore s'agit-il que le grand public ait la possibilité effective de mettre cette offre à profit, ce qui suppose des loisirs plus étendus. Il faut d'ailleurs espérer que le travailleur, parmi les biens et services disponibles, donnera la préférence à ceux qui serviront à entretenir ses forces vitales et créatrices et contribueront ainsi à développer sa personnalité. Même si la réduction de la durée du travail n'est d'abord réalisée que dans quelques branches favorisées, elle tendra ensuite à s'étendre peu à peu à l'économie entière. Les tendances égalisatrices que nous avons analysées plus haut exercent une pression irrésistible dans ce sens. Vu le but auquel vise la réduction du travail, il ne serait d'ailleurs pas équitable que, même à longue échéance, cette réforme ne profite qu'aux travailleurs occupés dans les industries jouissant d'une situation particulièrement favorable.

2. Même si la réduction de la durée du travail apparaît en principe souhaitable, il importe de tenir compte des répercussions économiques qu'elle aurait dans la conjoncture actuelle. Cette mesure doit être réalisée selon les possibilités économiques du moment.

Il se justifie d'autant plus d'avoir égard à ces aspects économiques que la réduction de la durée du travail ne s'impose pas aujourd'hui avec une urgence particulière. En effet, la durée du travail hebdomadaire a déjà été abaissée dans bien des cas au-dessous de 48 heures, comme nous l'avons mentionné au premier chapitre de ce rapport. D'autre part, on ne saurait prétendre que la protection de la santé des travailleurs commande impérieusement une réduction des heures de travail actuelles. L'article 46 de la loi sur les fabriques permet d'ailleurs déjà de décréter une réduction dans des cas spéciaux, et c'est chose significative qu'il n'ait jamais été nécessaire jusqu'ici d'appliquer cette disposition. Des réflexions analogues s'imposent en ce qui concerne l'extension des loisirs, qui, si souhaitable qu'elle soit, doit pour l'instant céder le pas devant les nécessités économiques.

Les travailleurs refuseraient certainement une réduction de la durée du travail sans maintien du salaire. Ils ne gagneraient rien non plus à une réduction des heures de travail avec maintien du salaire nominal si, faute d'amélioration de la productivité, les prix montaient, entraînant une baisse des salaires réels. Avant de procéder à cette réforme, il s'agit donc d'examiner si le moment s'y prête et d'en déterminer très soigneusement

l'ampleur et les modalités. Il ressort, en outre, des considérations exposées plus haut qu'on devrait, autant que possible, laisser aux travailleurs le soin de choisir entre une réduction d'horaire, une hausse des salaires ou une combinaison des deux avantages. Il semble bien d'ailleurs qu'à l'heure actuelle la plupart d'entre eux préfèrent obtenir des hausses de salaire.

3. Vu la nécessité de tenir compte des conditions économiques du moment et de laisser autant que possible aux travailleurs le choix entre une réduction de la durée du travail et un relèvement des salaires, les moyens adoptés pour abaisser la durée du travail hebdomadaire revêtent une importance capitale. Or, à étudier attentivement l'initiative, on constate que, si louable qu'en soient le but et l'idée directrice, elle propose, pour les réaliser, des moyens qu'on doit désapprouver pour plusieurs raisons. Il n'est pas indiqué et, surtout, il serait contraire aux principes fondamentaux de notre système juridique de prévoir la réduction de la durée du travail dans une disposition constitutionnelle (section II). Plus encore, il serait inopportun, à l'heure actuelle, de choisir une solution par voie législative, qui implique une réglementation générale, uniforme et, par suite, trop rigide (section III). Il se recommande au contraire de recourir à l'instrument de la convention collective de travail (section IV). Nous allons examiner de plus près ces assertions, que les organisations d'employeurs et de travailleurs font valoir, elles aussi, à l'encontre de l'initiative.

## II. Inopportunité d'une disposition constitutionnelle

1. La constitution contient déjà, à l'article 34<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, une disposition qui permet de réglementer la durée du travail. Cette disposition ne prévoit qu'une attribution de compétence. Elle autorise simplement la Confédération à légiférer «sur la protection des employés ou ouvriers», sans établir elle-même aucune prescription en cette matière. L'article 24, 1<sup>er</sup> alinéa, adopté dans les anciens temps mais qui figure encore dans la constitution, ne règle pas non plus directement la durée du travail, mais il se borne à donner à la Confédération le droit de statuer, pour les fabriques, des prescriptions «sur la durée du travail qui pourra y être imposée aux adultes». Comme la Confédération peut désormais se fonder sur la nouvelle disposition constitutionnelle, conçue en termes généraux, pour édicter les diverses prescriptions qui s'appuyaient auparavant sur l'ancien article, l'article 34<sup>ter</sup> a pris, en fait, la place de l'article 34, 1<sup>er</sup> alinéa. Ce dernier est donc sans objet aujourd'hui; on ne l'a conservé dans la constitution que parce qu'il marque une étape importante dans l'évolution du régime de protection des travailleurs. L'initiative devrait donc — ceci soit dit en passant — se fonder sur la nouvelle disposition constitutionnelle et non sur l'ancienne.

Les auteurs de l'initiative demandent que soit intercalée, entre les dispositions actuelles purement attributives de compétence, une règle dé

fond qui imposerait directement un certain comportement aux employeurs en leur interdisant de faire travailler leur personnel plus de 44 heures par semaine.

La constitution comprend déjà, reconnaissons-le, un certain nombre de règles qui s'adressent directement aux sujets de droit pour leur commander un certain comportement. Mais il est admis aujourd'hui, en bonne doctrine, que de telles règles n'ont leur place dans la constitution — dont les dispositions doivent être acceptées par la majorité des citoyens et des cantons — qu'autant qu'elles se rapportent à des questions de principe. En d'autres termes, on considère que ce n'est pas le rôle de la constitution de régler des points de détail. La durée du travail est une grandeur très variable, qui dépend des facteurs économiques, sociaux, politiques et culturels les plus divers et qui, précisément aujourd'hui, se trouve en pleine phase évolutive. Aussi bien serait-il inopportun de la réglementer dans la charte fondamentale de l'Etat, où il importe de n'inscrire que des principes soustraits en quelque mesure à la marche du temps. On pourrait tout au plus songer à mentionner la durée du travail dans la constitution, eu égard à l'importance capitale qu'elle revêt pour le développement de la personnalité et la participation à la vie culturelle. Mais il faudrait alors se limiter à une formule générale portant injonction au législateur et renoncer à fixer cette durée en chiffres.

Faisant usage des attributions que la constitution lui confère, la Confédération a réglé la durée du travail de manière détaillée dans des prescriptions législatives et réglementaires qui tiennent compte de la diversité des conditions et des besoins. Cette répartition des prescriptions entre la constitution et la loi, répartition conforme à la portée des règles énoncées, tomberait si l'article 34, ou l'article 34<sup>ter</sup>, de la constitution était complété dans le sens proposé par les auteurs de l'initiative.

Pour ces raisons, il convient de rejeter leur proposition de régler directement la durée du travail dans la constitution.

2. Par son contenu, l'initiative se caractérise comme une initiative législative et ce n'est que parce que notre droit ignore cette institution qu'elle a dû revêtir la forme d'une initiative constitutionnelle. Qu'il s'agisse, quant au fond, d'une initiative législative, la disposition transitoire proposée suffit à le montrer. Elle prévoit en effet expressément que, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition constitutionnelle, l'article 40, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les fabriques sera considéré comme modifié en conséquence. Mais pour obtenir une revision législative, il faut une motion au parlement. Aussi bien une motion Vontobel, issue des mêmes milieux dont devait sortir l'initiative, a-t-elle été effectivement déposée au Conseil national le 1<sup>er</sup> octobre 1954. Elle était formulée en ces termes: «Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux chambres un projet de loi instituant la semaine de 44 heures, afin de permettre notamment l'introduction de la semaine de

5 jours.» Les auteurs de l'initiative n'ont cependant pas attendu que les chambres traitent cette motion pour proposer une initiative constitutionnelle, seul moyen d'obtenir que la question fût soumise au vote populaire.

Diverses organisations économiques, dans leur avis, contestent cette manière de faire, où elles voient un abus du droit d'initiative constitutionnelle. De fait, il n'est pas légitime de se servir de l'initiative constitutionnelle pour obtenir une réforme qui, par son objet, appellerait normalement une initiative législative.

3. Une autre raison encore fait qu'il est inopportun de régler la durée hebdomadaire du travail dans la constitution. Elle réside dans le fait que cette matière ne représente qu'un des secteurs d'une réglementation plus vaste et qui forme un tout. La limitation de la durée du travail et les autres prescriptions de la loi sur les fabriques constituent un ensemble cohérent dont les parties sont accordées les unes avec les autres. En cas de succès de l'initiative, il faudrait dès lors reviser aussi la loi sur les fabriques pour en adapter à la nouvelle disposition constitutionnelle les prescriptions sur la durée du travail et les dispositions qui s'y rattachent. Force serait en outre de remanier nombre d'autres prescriptions auxquelles les auteurs de l'initiative semblent n'avoir pas songé. C'est ainsi qu'on devrait reviser en particulier, pour ne citer que les exemples les plus importants, les dispositions concernant la durée maximum de la semaine de travail modifiée (jusqu'ici 52 heures, art. 41 de la loi sur les fabriques), la durée de la journée des équipes (art. 47, 52 et 53 de la même loi) et la durée du travail hebdomadaire des équipes en cas d'exploitation continue (art. 53 de la loi et art. 169 de l'ordonnance d'exécution).

L'initiative ne fournit aucune indication sur la manière dont ces diverses prescriptions devraient être adaptées à la semaine de 44 heures, bien qu'elle prévienne expressément dans sa disposition transitoire que, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition constitutionnelle, l'article 40, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi devra être modifié en conséquence. Si l'on complétait la constitution dans le sens indiqué par l'initiative sans reviser en même temps la loi sur les fabriques, cette dernière ne pourrait plus être convenablement appliquée. D'autre part, il convient de noter que le texte de cette loi, une fois révisé, serait soumis au referendum facultatif et pourrait être repoussé en cas de vote populaire, alors même que la nouvelle disposition constitutionnelle serait, elle, acceptée. L'initiative risquerait ainsi de créer une situation très malencontreuse en ce qui concerne l'application de la loi sur les fabriques.

L'initiative proposée apparaît donc insoutenable de ce point de vue aussi.

4. Vu les considérations exposées sous les chiffres 1 et 2, on pourrait se demander s'il y a lieu de déclarer l'initiative recevable ou s'il ne convient pas plutôt de la rejeter comme inadmissible.

Une initiative populaire ne peut être tenue pour inadmissible que si l'on assigne aux revisions de la constitution certaines limites matérielles et si la disposition proposée ne les respecte pas. Or nous avons nié en pratique constante l'existence de limites de ce genre et avons toujours soutenu la thèse qu'il appartient au peuple et aux cantons de décider en dernier ressort des objets qui peuvent être réglés dans la constitution. L'Assemblée fédérale s'est régulièrement prononcée dans le même sens. Nous avons exposé notre point de vue de manière particulièrement circonstanciée dans notre rapport du 4 mai 1954 sur l'initiative de Rheinau (FF 1954, I, 714 s.). L'initiative pour une trêve de l'armement (initiative Chevallier) est la seule que nous ayons proposé de déclarer nulle et de ne pas soumettre au vote du peuple, et cela pour l'unique motif qu'elle était irréalisable (FF 1955, II, 341 s.).

Il découle de ces considérations que la présente initiative doit être considérée comme admissible dans la forme mais qu'elle doit être soumise au vote du peuple et des cantons. Elle doit être rejetée parce qu'elle est contraire aux principes sur lesquels repose notre régime juridique, lequel veut en particulier que les dispositions soient réparties entre la constitution et la loi selon leur caractère et leur portée. De plus, l'initiative constitutionnelle est employée à tort ici pour obtenir une simple revision législative. Pour des raisons développées plus bas, il serait d'ailleurs de toute manière inopportun en ce moment de régler la question par des prescriptions étatiques de portée générale; or il va sans dire que les mêmes raisons s'opposent à fortiori à une réglementation constitutionnelle. Partant de réflexions analogues, les organisations d'employeurs comme celles de travailleurs se prononcent également contre cette forme de réglementation.

### III. Les inconvénients d'une réglementation étatique

1. Toute réglementation étatique de la durée du travail, qu'elle soit établie par la constitution ou par la loi, se présente pour l'essentiel sous la forme de prescriptions générales et uniformes applicables à l'économie entière. Même s'il est possible d'y prévoir certaines dérogations, celles-ci ne doivent pas avoir trop d'ampleur, sinon elles suscitent des difficultés d'application et d'exécution.

Vu les répercussions économiques d'une réduction de la durée du travail, telles que nous les avons esquissées plus haut, il ne serait assurément pas opportun à l'heure actuelle que l'Etat adopte des prescriptions qui auraient pour effet de réduire la semaine de travail de 48 à 44 heures, dans un laps de temps d'une année à compter de l'acceptation de l'initiative, pour tous les travailleurs soumis à la loi sur les fabriques. Pour répondre aux nécessités économiques, on doit préférer sans aucun doute une réforme par étapes, qui permettra d'atténuer les difficultés d'adaptation inévitables et facilitera l'application de mesures de rationalisation propres à compenser l'accroissement des frais de main-d'œuvre. D'autre part, il convient de prendre en

considération les différences existant dans la situation des diverses branches. Une réglementation générale et uniforme ne pourrait s'adapter à la diversité des conditions économiques. Les auteurs de l'initiative, au contraire des organisations patronales et syndicales, ne se rendent pas suffisamment compte de ce fait.

En tant que pays exportateur, la Suisse doit en outre prêter une grande attention à ce qui se passe à l'étranger. La durée du travail doit être fixée de telle sorte qu'elle ne compromette pas la capacité de concurrence de notre industrie en face des entreprises étrangères. Il convient donc que la Suisse s'inspire de l'évolution constatée dans les principaux pays concurrents, mais elle doit en tout cas se garder de prendre les devants en procédant, comme le demande l'initiative, à une réduction générale de la durée du travail.

2. De toute manière, une réglementation étatique ne pourrait prescrire le maintien de l'ancien salaire. Or, ainsi que nous l'avons déjà noté, une réduction de la durée du travail n'entre pratiquement en considération qu'à la condition que le salaire touché par le travailleur par période de paie (semaine, mois, etc.) ne soit pas modifié. Comme l'Etat doit s'abstenir d'établir des règles générales sur la fixation des salaires — et les auteurs de l'initiative eux-mêmes n'entendent certainement pas qu'il intervienne dans ce domaine — il ne pourrait régler que la durée du travail, en s'en remettant aux employeurs et travailleurs du soin de s'entendre, par convention, sur le maintien du salaire. Il n'est cependant nullement certain que cette entente se ferait dans tous les cas.

3. Enfin, rappelons une fois encore que les travailleurs préfèrent en partie des hausses de salaire à une réduction de la durée du travail. Cette observation plaide également contre l'adoption d'une réglementation étatique de portée générale. A vrai dire, quelle que soit la forme de réglementation choisie, force sera d'établir des prescriptions uniformes à l'intérieur des diverses entreprises et branches économiques, de sorte qu'on ne pourra laisser à chaque travailleur la faculté d'opter, selon ses préférences personnelles, entre un horaire de travail réduit et une majoration de salaire. Il n'en reste pas moins que les conventions collectives de travail permettront mieux que les prescriptions étatiques de tenir compte des vœux des travailleurs.

4. Pour toutes ces raisons, une réglementation officielle apparaît inopportune dans les conditions actuelles. La réduction de la durée du travail, dans la mesure où les conditions économiques peuvent la justifier, devra s'effectuer par la voie des conventions collectives. Cette manière de voir, que nous expliquerons de manière plus approfondie dans la section suivante, est partagée par les organisations patronales et syndicales. D'une manière toute générale, il est préférable que l'Etat s'abstienne de légiférer sur des objets que les intéressés sont en mesure de régler par eux-mêmes.

Si nous estimons devoir repousser aujourd'hui une réduction générale de la durée du travail, cela n'exclut pas qu'il puisse se justifier, plus tard, de fixer une nouvelle limite pour la durée du travail hebdomadaire. Au contraire, aussitôt que la durée du travail se sera abaissée dans une certaine mesure dans l'ensemble de l'économie cet état de choses pourra être sanctionné par l'adoption d'un nouveau maximum légal. Les expériences que nous avons faites jusqu'ici avec notre réglementation sur la durée du travail montrent qu'il n'est pas indiqué, sauf motifs impérieux, que la loi devance les faits.

La question se pose différemment en ce qui concerne le personnel des exploitations publiques. Comme on ne peut recourir ici à l'instrument de la convention collective, il n'est pas d'autre moyen de réduire la durée du travail que de modifier les prescriptions sur la matière. En pareille hypothèse, la semaine de travail de ces exploitations devra être fixée conformément à l'évolution générale et alignée sur la réglementation appliquée dans les entreprises privées similaires, compte tenu des exigences de la sécurité des transports. Toutefois, les avis sur l'urgence d'une telle revision sont divisés.

Il convient finalement de penser à la situation des travailleurs, de beaucoup les plus nombreux, qui ne sont pas soumis à la loi sur les fabriques. Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'existe aucune prescription fédérale à leur égard; quant aux dispositions cantonales sur la durée du travail, elles présentent des lacunes. Dans ces conditions, il importe que la Confédération établisse, pour cette catégorie de travailleurs, des prescriptions soigneusement pesées, qui auront leur place désignée dans la loi générale sur le travail actuellement en préparation. Cette remarque vaut tout particulièrement pour les employés, dont les conditions de travail ne sont réglées que dans une faible mesure par des conventions collectives.

#### **IV. Avantages de la réglementation par convention collective de travail**

La convention collective de travail permet d'éliminer dans une large mesure les difficultés qui s'opposent à l'adoption d'une réglementation étatique de portée générale.

1. La durée du travail a déjà fait l'objet, tout comme les salaires, de conventions collectives. Il y a toutefois une différence importante entre les deux cas, en ce sens que la formation des salaires est l'affaire des employeurs et travailleurs intéressés, et surtout de leurs organisations, tandis qu'il existe, relativement à la durée du travail, des prescriptions impératives que les parties sont tenues d'observer dans leurs conventions. Le principe de la libre formation des salaires ne souffre que quelques rares exceptions dans le domaine du travail à domicile. Rappelons d'autre part que les clauses stipulées au sujet des salaires dans les conventions collectives peuvent être déclarées d'applicabilité générale.

Sous réserve des prescriptions de protection impératives édictées par l'Etat, les employeurs et travailleurs fixent la durée du travail à leur convenance. Comme les prescriptions étatiques sur la matière sont conçues dans l'intérêt des travailleurs et établissent des maxima, les parties à la convention collective ont toute liberté d'abaisser à leur gré la durée du travail. Ainsi ces conventions offrent le moyen d'atteindre sans plus de difficultés l'objectif visé par les auteurs de l'initiative, en tant que les organisations patronales et syndicales intéressées estiment que les conditions économiques permettent de réduire la durée du travail dans la mesure proposée. La convention collective présente en outre l'avantage qu'on peut y régler, en même temps que la réduction des horaires de travail, la question capitale du maintien du salaire.

2. Dans le cas d'une réglementation par convention collective, la volonté des parties joue un rôle prépondérant. L'Etat, qui, en tant que protecteur de l'intérêt général, devrait veiller avant tout à ce que les mesures prises pour réduire la durée du travail tiennent compte des nécessités économiques, n'exerce qu'une faible influence sur le droit collectif.

Les parties contractantes n'ont pas seulement toute liberté de conclure des conventions sur la durée du travail, mais elles peuvent encore en fixer librement le contenu dans les limites de notre régime légal. L'Etat ne peut faire valoir son influence que dans deux cas. Le premier est celui où il est sollicité d'attribuer la force obligatoire générale à une convention collective; l'autorité compétente (canton ou Confédération) examine alors s'il est possible, sous l'angle de l'intérêt général, de déclarer d'applicabilité générale, et de sanctionner ainsi officiellement, la réduction de la durée du travail prévue par la convention. En second lieu, lorsque l'Etat revêt lui-même la qualité d'employeur, en particulier dans les régies, il peut, sans plus, tenir compte de l'intérêt général en fixant la durée du travail de son personnel. Il serait d'ailleurs bon, en cette matière, que toutes les autorités intéressées de la Confédération, des cantons et des communes coordonnent leurs efforts et examinent le problème de la réduction de la durée du travail à la lumière des principes uniformes que dicte l'intérêt général.

3. En établissant une convention collective, les parties doivent donc s'inspirer non seulement des intérêts particuliers de leur branche, mais en même temps de considérations d'ordre général.

Grâce à leur souplesse, les conventions collectives permettent de tenir un large compte des conditions économiques. Il s'agit d'en tirer avantage pour fixer l'ampleur de la réduction de la durée du travail et son échelonnement dans le temps selon la marche des circonstances. On pourra, en particulier, prendre en considération la situation des différentes branches économiques. Si l'événement montre que les possibilités présentes ou à venir ont été surestimées et que la réduction apportée à la durée du travail a,

de ce fait, des conséquences nuisibles, les parties à la convention peuvent s'entendre pour faire marche arrière, ce qui serait impossible dans le cas d'une réglementation étatique.

Les avantages offerts par la convention collective ne doivent cependant pas nous faire oublier certains dangers, dont il importe que les parties aussi se rendent clairement compte.

Si certaines branches prennent l'initiative de réduire la durée du travail, cette réforme — comme nous l'avons déjà mentionné — s'étendra dans une certaine mesure d'elle-même à d'autres branches, qui seront amenées à les imiter de crainte de voir leur personnel les quitter. Le résultat final, si ce processus se prolonge assez longtemps, sera le même que s'il y avait eu réduction légale de la durée du travail. Les associations qui conviennent d'une réduction de la durée du travail assument donc une grosse responsabilité qui, du fait des répercussions que cette mesure déclenche dans l'économie nationale, s'étend au-delà de leur seule branche. Elles ne sauraient donc penser seulement à celle-ci, mais elles doivent concevoir la réforme qu'elles entreprennent de telle sorte — ampleur, échelonnement dans le temps — qu'elle n'entraîne pas, pour l'économie dans son ensemble, des désavantages qui mettraient en question l'utilité d'une réduction de la durée du travail. Les parties à la convention feront donc bien d'user de prudence et de pondération.

Il y a lieu de rappeler ici que la commission d'experts pour les questions conjoncturelles, commission paritaire instituée ce printemps par le Conseil fédéral, s'occupe de l'évolution actuelle des prix et des salaires. A côté des hausses directes de salaire, les variations de la durée du travail influent également sur le mouvement des prix et des salaires. C'est pourquoi la commission étudie aussi, présentement, le problème de la réduction de la durée du travail. Il faut espérer que les employeurs et travailleurs qu'elle réunit parviendront à mettre sur pied, dans l'intérêt général de l'économie suisse, des directives propres à canaliser les mesures qui seront adoptées en cette matière.

\* \* \*

Pour conclure, nous résumerons comme il suit notre avis sur la présente initiative.

1. Si valables que soient les arguments qu'on peut invoquer en faveur d'une réduction de la durée du travail, il importe de tenir compte des conditions économiques du moment. Cette remarque vaut en particulier pour la période actuelle, où il s'agit de lutter par tous les moyens contre les facteurs d'inflation.

2. Vu la conception qui est à la base de notre régime juridique et le rapport existant entre la réglementation de la durée du travail et la législation du travail dans son ensemble, il ne serait pas indiqué de régler la

réduction de cette durée dans la constitution; cette solution susciterait des difficultés insurmontables.

3. Une réduction uniforme de la durée du travail, décrétée par l'Etat, entraînerait de sérieux inconvénients à l'heure actuelle, du fait qu'elle ne permettrait pas de tenir suffisamment compte des conditions économiques et en particulier des différences entre les branches. Une telle réglementation devancerait de façon malencontreuse l'évolution en cours.

4. Dans les circonstances actuelles, le meilleur instrument pour réduire la durée du travail est la convention collective; c'est elle aussi qui permet le mieux de tenir compte des préférences des travailleurs. Les parties à la convention ont cependant le devoir de prendre en considération l'intérêt général. De ce dernier point de vue, on peut poser pour principe que la réduction de la durée du travail doit s'appuyer sur une augmentation réelle de la productivité et qu'elle ne se justifie qu'à la condition de s'opérer par étapes et de se régler sur les possibilités économiques générales et non seulement sur celles des branches jouissant de la situation la plus favorable.

Dans ces conditions, les parties intéressées (employeurs et travailleurs) assumeront une grande responsabilité en arrêtant les décisions qu'elles sont appelées à prendre dès aujourd'hui et ces prochaines années au sujet de la réduction de la durée du travail. Elles devront se montrer à la hauteur de cette responsabilité en pesant soigneusement la question sous tous ses aspects et dans toute sa portée.

Pour les motifs exposés dans le présent rapport, nous vous recommandons de rejeter l'initiative populaire sur la réduction de la durée du travail, de manière à laisser jusqu'à nouvel ordre aux employeurs et travailleurs le soin de s'entendre, par convention collective, pour réduire progressivement cette durée. Un projet d'arrêté en ce sens est annexé à ce rapport. La question d'une réduction de la durée du travail du personnel des entreprises publiques et celle de l'adoption d'une réglementation fédérale sur la durée du travail des travailleurs non soumis à la loi sur les fabriques devront être étudiées à part.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 décembre 1957.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération, Streuli*

*Le chancelier de la Confédération, Ch. Oser*

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

concernant

**l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de 44 heures****(Réduction de la durée du travail)**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative populaire du 14 septembre 1955 pour l'introduction de la semaine de 44 heures (réduction de la durée du travail),  
et le rapport du Conseil fédéral du 13 décembre 1957;

vu l'article 121, 6<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi des 27 janvier 1892/5 octobre 1950 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale,

*arrête:*

**Article premier**

L'initiative populaire du 14 septembre 1955 pour l'introduction de la semaine de 44 heures (réduction de la durée du travail) sera soumise au vote du peuple et des cantons.

L'initiative à la teneur suivante:

Les soussignés, citoyens suisses ayant le droit de vote, demandent par la présente initiative populaire que l'article 34, alinéa 1, de la constitution fédérale soit complété comme suit:

La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposée aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses. *La durée normale du travail ne doit pas dépasser 44 heures par semaine* <sup>(1)</sup>.

(1) Nouvelle disposition.

*Disposition transitoire.* La nouvelle prescription entrera en vigueur une année après son adoption par le peuple et les cantons. Dès ce moment, l'article 40, alinéa 1, de la loi sur les fabriques sera considéré comme modifié en conséquence.

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

## Réductions de la durée du travail prévues par les législations cantonales

Durée maximum du travail hebdomadaire ou quotidien

Canton	Ensemble des travailleurs		Travailleurs du sexe féminin		Jeunes gens Apprentis	
	hebdomadaire	quotidien	hebdomadaire	quotidien	hebdomadaire	quotidien
Zurich . . . . .	—	( <sup>5</sup> ) —	52-54	10/9	48	9 ( <sup>2</sup> )
Berne . . . . .	—	( <sup>6</sup> ) —	61	10	—	—
Lucerne . . . . .	—	—	—	11	—	10 ( <sup>2</sup> )
Uri . . . . .	—	—	—	—	—	10 ( <sup>2</sup> )
Schwyz . . . . .	—	—	—	—	—	—
Unterwald-le-Haut	—	—	—	—	—	—
Unterwald-le-Bas .	—	—	—	—	—	10 ( <sup>2</sup> )
Glaris . . . . .	48 ( <sup>1</sup> )	—	—	—	48	—
Zoug . . . . .	—	—	—	—	48-54	—
Soleure . . . . .	—	—	—	11/10 ( <sup>2</sup> )	—	—
Fribourg . . . . .	—	—	—	—	—	11
Bâle-Ville . . . . .	48 ( <sup>1</sup> )	—	—	—	48	—
Bâle-Campagne . .	—	( <sup>7</sup> ) —	—	—	—	10 ( <sup>2</sup> )
Schaffhouse . . . .	—	—	—	—	—	9 ( <sup>2</sup> )
Appenzell Rh.-Ext.	—	—	comme loi sur fabr.		comme loi sur fabr.	
Appenzell Rh.-Int.	—	—	—	—	—	—
Saint-Gall . . . . .	—	—	52	—	—	—
Grisons . . . . .	—	—	—	—	—	—
Argovie . . . . .	—	—	comme loi sur fabr.		48-54	—
Thurgovie . . . . .	—	—	—	—	—	10 ( <sup>2</sup> )
Tessin . . . . .	48 ( <sup>1</sup> )	—	—	—	48	9
Neuchâtel . . . . .	—	—	—	—	48	—
Vaud . . . . .	48 ( <sup>1</sup> )	—	—	—	48-60 ( <sup>4</sup> )	9-10 ( <sup>2</sup> )
Valais . . . . .	55	10	—	—	48-55 ( <sup>3</sup> )	10
Genève . . . . .	—	—	—	—	48	—

(<sup>1</sup>) Une prolongation de la durée du travail peut être admise dans quelques professions, par exemple dans l'industrie de la construction, pour le personnel de vente, les chauffeurs, les coiffeurs, etc.

(<sup>2</sup>) La veille des dimanches et jours fériés.

(<sup>3</sup>) La durée du travail ne doit pas dépasser celle qui est appliquée aux autres ouvriers et employés de la même entreprise.

(<sup>4</sup>) Y compris la fréquentation de l'école et les heures de présence.

(<sup>5</sup>) Dans le commerce de détail = 52/10 dans les villes; = 54/10 dans les régions rurales.

(<sup>6</sup>) Dans le commerce des marchandises, les industries ambulantes et les foires et marchés.

(<sup>7</sup>) Dans le travail à domicile = 12 ou 11 heures par jour la veille des dimanches et jours fériés.

## Durée du travail hebdomadaire à la fin du 2<sup>e</sup> trimestre de 1957

*Annexe II*

selon les enquêtes trimestrielles sur la situation dans l'industrie  
et dans la branche de la construction

Catégories d'industries	Répartition des ouvriers (en pour-cent) d'après le nombre des heures de travail							
	moins de 36	36 à moins de 40	40 à moins de 44	44 à moins de 46	46 à moins de 48	48	plus de 48 à 52	plus de 52
Denrées alimentaires, boissons, tabacs . . . . .	2,7	0,8	1,8	8,5	17,6	51,8	10,2	6,6
Industrie textile . . . . .	1,2	0,6	1,8	9,0	19,2	56,9	8,4	2,9
Industrie du coton . . . . .	0,9	0,5	1,2	12,7	30,7	49,1	4,9	0,0
Industrie de la soie, des fibres artifi- cielles . . . . .	0,4	0,1	1,4	11,5	10,0	74,6	1,8	0,2
Industrie lainière . . . . .	0,4	0,1	0,5	2,5	14,8	68,3	13,3	0,1
Industrie du lin . . . . .	2,1	0,8	1,2	16,2	26,1	49,8	3,7	0,1
Industrie de la broderie . . . . .	1,9	0,5	1,8	1,0	19,2	59,7	8,4	7,5
Industrie de perfectionnement . . . . .	1,1	1,2	0,8	1,2	7,4	53,1	21,9	13,3
Autres industries textiles . . . . .	5,0	1,6	9,0	12,1	16,9	38,1	10,4	6,9
Habillement, lingerie . . . . .	1,7	1,2	4,3	8,6	20,7	56,4	5,5	1,6
Habillement en tissus . . . . .	1,2	0,9	3,3	11,2	24,3	57,1	1,5	0,5
Bonneterie et tricotage . . . . .	3,1	2,0	3,6	9,2	19,4	55,6	7,1	—
Industrie de la chaussure . . . . .	1,3	1,1	7,7	4,4	12,5	57,9	9,3	5,8
Autres industries de l'habillement . . . . .	2,3	1,1	4,0	4,4	22,3	52,5	12,3	1,1
Objets d'équipement . . . . .	1,7	1,0	3,8	7,1	19,5	56,2	9,7	1,0
Industrie du bois . . . . .	0,5	0,2	0,6	1,7	17,2	56,8	16,4	6,6
Industrie du papier . . . . .	0,6	0,2	0,8	2,3	12,9	81,0	1,6	0,6
Industries graphiques, reliure . . . . .	0,8	0,3	3,2	19,8	67,7	5,2	2,3	0,7
Industrie du cuir et du caoutchouc . . . . .	1,0	0,5	1,5	19,4	31,2	41,0	3,9	1,5
Industrie chimique . . . . .	0,3	0,2	52,4	4,7	6,9	29,5	3,7	2,3
Terre et pierres . . . . .	0,4	0,1	1,0	4,6	7,6	68,4	9,8	8,1
Industrie des métaux et machines . . . . .	0,1	0,0	0,3	0,6	69,8	18,3	6,5	4,4
Industrie horlogère, bijouterie . . . . .	0,9	0,9	2,2	2,9	3,3	86,4	3,1	0,3
Total	0,7	0,4	3,8	4,7	38,4	41,7	6,8	3,5
Industrie de la construction . . . . .	1,5	0,3	0,3	0,6	0,8	3,7	50,8	42,0

## **RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de 44 heures (Du 13 décembre 1957)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7539
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.12.1957
Date	
Data	
Seite	1115-1149
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 874

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.