

75.098

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur l'initiative populaire pour l'introduction
de la semaine de travail de 40 heures

(Du 26 novembre 1975)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message concernant l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de travail de 40 heures.

1 Aperçu liminaire

Le 20 novembre 1973, les organisations progressistes de Suisse (POCH) ont déposé une initiative populaire munie de 54 227 signatures valables. Cette initiative demande qu'une nouvelle disposition, l'article 34^{octies}, soit insérée dans la constitution fédérale. L'évolution de la durée du travail à l'étranger, l'accélération des cadences de travail et l'augmentation des distances entre le domicile et le lieu de travail constituent les arguments de base que les auteurs de l'initiative avancent pour revendiquer l'introduction de la semaine de travail de 40 heures.

11 Texte de l'initiative populaire

L'initiative populaire a la teneur suivante:

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

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

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

Le texte allemand de l'initiative fait foi. Du point de vue rédactionnel il convient de relever que les textes français et italien de la disposition transitoire doivent faire l'objet de légères modifications. Il faut donc corriger la dernière phrase comme il suit: ... «dans ce sens» (à la place de ... «dans le sens du nouvel article 34^{octies}»). En italien l'expression ... «vengono modificate in tal senso» doit être remplacée par: ... «sono considerate modificate in tal senso a contare da questa data».

12 Résumé du message

Dans un premier chapitre nous présentons l'évolution de la durée du travail. Au sujet des dispositions les plus importantes en matière de durée du travail, nous nous limitons à donner un aperçu chronologique depuis 1815. Dans le chapitre suivant nous procédons à une analyse juridique de l'initiative. D'après le texte de celle-ci, la semaine de 40 heures devrait être applicable à tous les travailleurs; les employeurs eux-mêmes n'en sont pas formellement exclus. Dans un autre chapitre nous cherchons à savoir si une réduction généralisée de la durée hebdomadaire du travail serait indiquée du point de vue de la politique économique et sociale. D'autre part, nous traitons des répercussions économiques auxquelles il faudrait s'attendre en cas de réduction de la durée du travail. L'abaissement de la durée hebdomadaire du travail de 4 heures environ dans l'industrie et jusqu'à plus de 20 heures dans l'agriculture équivaldrait à une perte de quelque 300 000 travailleurs. Dans le dernier chapitre nous résumons les raisons qui nous amènent à proposer le rejet de cette initiative populaire.

2 Evolution de la durée du travail

21 Aperçu chronologique des principales dispositions

Dans notre rapport du 13 décembre 1957 à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire de l'époque pour l'introduction de la semaine de 44 heures, nous avons relaté en détail l'évolution historique de la durée du travail (FF 1957 II 1115 s.). A ce sujet il faut se rappeler qu'au début de l'industrialisation la loi ne régissait pratiquement pas la durée du travail. C'est ainsi qu'en 1820 la journée de travail était de 15 à 16 heures et la durée hebdomadaire du travail se situait entre 90 et 96 heures. En 1848 on connaissait encore une journée de travail de 13 à 14 heures et une semaine de travail de 78 à 84 heures.

Dans les lignes qui suivent nous nous sommes limités à donner un aperçu chronologique, en style télégraphique, des dispositions fédérales et cantonales en matière de durée du travail depuis le début de la révolution industrielle au 19^e siècle:

- 1815: Zurich et Thurgovie édictent des prescriptions concernant la protection des enfants, en limitant la durée du travail dans les fabriques. Il s'avère que ces prescriptions sont inapplicables.
- 1846: Une ordonnance glaronnaise limite non seulement la durée du travail des enfants, mais encore celle des adultes des deux sexes employés dans les filatures. Il s'agit de la première réglementation en Europe au sujet de la durée du travail des hommes. Durée du travail de 13 heures de jour et de 11 heures de nuit dans les entreprises qui pratiquaient le travail en équipes; journée de travail de quinze heures pour les autres entreprises. Par conséquent, durée hebdomadaire du travail de 66, 78 ou 84 heures.
- 1848/ 1874: Même après la fondation de l'Etat fédéral, les cantons ont autorité pour légiférer en matière de protection des travailleurs. Bâle-Ville et Tessin fixent la journée de travail à 12 heures, Glaris à 11 heures.
- 1874: L'article 34 de la constitution fédérale accorde à la Confédération la compétence d'édictier des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques et sur la durée du travail pouvant y être imposée aux adultes.
- 1877: Première loi fédérale sur le travail dans les fabriques; journée de 11 heures et de 10 heures le samedi ainsi que la veille des jours fériés; semaine de 65 heures.
- 1890: Loi fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et des autres entreprises de transport; journée de 12 heures, semaine de 72 heures.
- 1902: Loi fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des entreprises de transport et de communications; journée de 11 heures, semaine de 66 heures.
- 1905: Revision de la loi sur les fabriques de 1877 par la loi concernant la durée de la journée de travail du samedi, etc; journée de 9 heures les samedis et veilles de jours fériés, durée hebdomadaire du travail de 64 heures.
- 1914: Loi fédérale sur le travail dans les fabriques (loi sur les fabriques); journée de 10 heures (n'est entrée en vigueur qu'en 1920 à cause de la première guerre mondiale).
- 1919: Revision de la loi sur les fabriques; semaine de 48 heures.
- 1920: Loi fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications; journée de 8 heures, semaine de 48 heures.

- 1933: Ordonnance du Conseil fédéral réglant la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles; durée du travail journalier 10 heures; temps de travail et de présence 12 heures; service au volant 9 heures. Durée hebdomadaire du travail 54 heures; durée du travail et du temps de présence au total 60 heures.
- 1947: Les articles dits économiques de la constitution fédérale donnent compétence à la Confédération d'édicter des prescriptions générales concernant la protection des travailleurs.
- 1964: Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail). Semaine de 46 heures pour les travailleurs occupés dans les entreprises industrielles ainsi que pour le personnel de bureau, le personnel technique et les autres employés, y compris le personnel de vente des grandes entreprises du commerce de détail; 50 heures pour tous les autres travailleurs.
- 1966: Ordonnance du Conseil fédéral sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (ordonnance concernant les chauffeurs); journée de 9 heures et semaine de 45 heures pour le service au volant; 50 heures par semaine (pour les conducteurs de taxi 55 heures) pour la durée totale du travail et du temps de présence.
- 1971: Loi fédérale sur le travail dans les entreprises de transports publics (loi sur la durée du travail); durée quotidienne du travail 7 heures 20 minutes en moyenne sur 28 jours; semaine de 44 heures.
- 1975: Ordonnance du Conseil fédéral concernant l'abaissement de la durée hebdomadaire maximale du travail à 45 heures dans les entreprises industrielles ainsi que pour les employés, dans le cadre de la loi sur le travail.

En examinant l'évolution de la durée du travail, on découvre des liens révélateurs entre la durée maximale du travail, fixée par la loi, et les heures effectives de travail. En effet, au début de l'industrialisation, le législateur a prescrit des maxima de la durée du travail, afin de protéger la santé des travailleurs. Après la seconde guerre mondiale il ne s'agissait plus guère de limiter la durée du travail pour des motifs touchant à la protection de la santé. Le législateur s'en tint alors à l'essentiel, en fixant la durée maximale du travail à partir de considérations relevant du domaine social en général et de la politique sociale en particulier. Le point important consistait, avant tout, à adapter les durées du travail aux conditions particulières à chaque branche professionnelle, cela au moyen de conventions collectives de travail, conclues directement entre partenaires sociaux. La durée légale du travail ne constituait plus la norme, mais au contraire la limite supérieure. En deçà de cette limite on conservait donc toute latitude de négocier des accords adaptables aux besoins des branches.

Il y eut des oppositions à la réduction de la durée du travail par l'adoption de dispositions légales, surtout lors de l'introduction de la semaine de 48 heures par la révision en 1919 de la loi sur les fabriques. Le 1^{er} juillet 1922 les Chambres fédérales adoptèrent une loi qui autorisait le Conseil fédéral à porter la durée hebdomadaire du travail à 54 heures et à fixer la durée quotidienne à 10 heures. Cependant, cette loi fut rejetée lors de la votation populaire du 17 février 1924.

22 Evolution de la durée du travail dans l'industrie et la construction depuis la seconde guerre mondiale

Selon l'initiative populaire qui fait l'objet de ce message, on devrait introduire une limitation généralisée de la durée du travail à 40 heures par semaine. C'est pourquoi il serait souhaitable de posséder des données étendues sur l'état et l'évolution de la durée du travail dans tous les domaines d'activité. Cependant, dans l'exposé qui suit, nous sommes obligés de nous en tenir à l'industrie et à la construction. En effet, on ne dispose de statistiques sur la durée du travail que pour ces secteurs. Elles n'existent donc pas pour l'agriculture et le secteur des services.

La durée du travail fait régulièrement l'objet d'un relevé statistique dans le cadre de l'enquête trimestrielle sur la situation dans l'industrie et la construction. Jusqu'en 1956 on retenait pour la statistique la durée du travail la plus répandue dans l'entreprise. Depuis lors on demande aux entreprises d'indiquer les durées du travail les plus fréquentes. A partir de ces données on établit la durée hebdomadaire moyenne du travail.

La durée hebdomadaire du travail est restée stable depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'en milieu des années cinquante. Elle se situait autour de 47,5 heures dans l'industrie et de 50 heures dans la construction, y compris les heures supplémentaires. Bien entendu, on constatait certains écarts suivant tel ou tel groupe de l'industrie. C'est ainsi que dans l'industrie chimique la durée hebdomadaire du travail était de quelque 46 heures au début de cette période pour tomber à 45 heures vers la fin de cette époque. D'autre part, dans la construction, l'influence des saisons se fait sentir à tel point qu'au début de l'hiver la durée hebdomadaire du travail tombe jusqu'à 46 et même 45 heures.

Depuis 1957, on a constaté un nombre accru de diminutions de la durée du travail. En effet, dans l'industrie, la durée hebdomadaire moyenne du travail a reculé de 47,5 heures à 44 heures depuis cette date jusqu'à aujourd'hui. Ce recul a été à peu près continu et à peine influencé par la situation économique de l'époque. Dans la construction, la durée hebdomadaire du travail a passé durant la même période, d'environ 50 heures à 47 heures pour la belle saison, tandis qu'en hiver la semaine de travail tombait à quelque 44 heures en moyenne.

Durée hebdomadaire moyenne du travail (en heures)

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

Sources: – Manuel de statistique sociale suisse, 1932–1971;
– «La Vie économique»

23 Comparaison de la durée moyenne du travail en Suisse et à l'étranger en 1973 et 1974

Une comparaison internationale de la durée du travail se heurte à de grandes difficultés. En effet, si la durée du travail se mesure presque partout en heures par semaine, il y a néanmoins quelques pays qui l'enregistrent en heures par journée ou en heures par mois. Ces définitions différentes de la notion de durée du travail ont pour conséquence d'éliminer du tableau comparatif ci-après quelques Etats industrialisés comme l'Italie et la Suède, par exemple; ce tableau ne concerne donc que les pays utilisant les données en heures par semaine. En outre, même entre ces derniers, il n'est pas possible d'établir, sans plus, une comparaison. La différence la plus importante, c'est la distinction qu'il faut faire entre la durée du travail comptant pour la rémunération et la durée effective du travail. Dans la notion de durée effective du travail (heures réellement effectuées) on comprend en général le temps total passé à la place de travail, y compris les heures supplémentaires et les courtes pauses. Par contre, la durée du travail comptant pour la rémunération comprend aussi les heures payées pour différents motifs, mais qui ne sont pas effectuées (vacances, jours fériés, maladies, accident, etc). Le seul fait d'inclure les vacances dans le calcul de la durée du travail provoque une augmentation de 6 pour cent et plus du nombre des heures rémunérées par rapport aux heures réellement effectuées. Si l'on tient compte des autres facteurs, la différence dépasse alors

10 pour cent en moyenne. Cela signifie que, sur une semaine, l'écart entre la durée effective et la durée comptant pour la rémunération est de 5 heures au moins. D'autre part, il faut considérer que les deux expressions « durée comptant pour la rémunération » et « durée effective » n'ont pas exactement la même signification dans tous les pays, de telle sorte que, là encore, des écarts dans le nombre des heures recensées sont vraisemblables.

Les particularités exposées ci-dessus doivent entrer en ligne de compte lorsqu'on porte un jugement sur les conditions suisses. Il faut surtout insister avec force sur le fait que nous manquons d'une base de comparaison uniforme sur le plan international. Lorsqu'on prend en considération la durée moyenne du travail dans l'industrie suisse au 3^e trimestre de 1974, soit 44,6 heures, il s'agit dans une certaine mesure d'une durée brute. En effet, il est établi qu'en réalité les heures effectives de travail sont sensiblement inférieures à ce chiffre et que, probablement, leur nombre n'excède guère 39.

Enfin, il y a lieu de souligner, dans ce contexte, qu'une comparaison de la seule durée du travail renseigne peu, voire pas du tout, sur la prospérité du travailleur. Dans les Etats qui connaissent un chômage chronique depuis des années, la durée du travail a été délibérément fixée à un niveau assez bas, afin de procurer un certain emploi au plus grand nombre possible de travailleurs. Si l'on voulait dégager quelque peu le « taux » de prospérité des divers Etats, il faudrait alors comparer les durées du travail avec les revenus, par tête, de la population active de ces Etats.

En 1935, la Conférence internationale du Travail a adopté, au cours de sa 19^e session, une convention qui recommande la semaine de 40 heures. Cette convention n'est entrée en vigueur que le 23 juin 1957; elle n'a été ratifiée que par cinq pays: l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union soviétique, l'Ukraine et la Russie blanche.

En novembre 1973, la Commission des Communautés Européennes a adressé au Conseil desdites communautés une recommandation aux Etats membres, concernant l'application du principe de la semaine de 40 heures. En juin 1975, le Conseil a accepté cette recommandation. Elle n'a cependant pas force obligatoire pour les Etats membres, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas obligés de modifier leurs législations. Il leur suffit de recommander aux partenaires sociaux, par le truchement de leurs gouvernements respectifs, de conclure des accords dans ce sens.

**Durée hebdomadaire moyenne du travail dans l'industrie
et la construction des pays industrialisés**

Pays	Industrie		Construction	
	Date	Durée hebdomadaire du travail	Date	Durée hebdomadaire du travail
	Heures rémunérées			
Suisse	sept. 1974	44,1 ¹⁾	sept. 1974	47,0
Allemagne Fédérale	janvier 1974	41,7	sept. 1973	43,1
Etats-Unis	juin 1974	40,4	sept. 1973	37,2
Canada	mai 1974	39,0	sept. 1973	39,5
Autriche	—	—	sept. 1973	37,4
Australie	—	—	oct. 1972	44,2
	Heures réellement effectuées			
Autriche	2 ^e trim. 1974	35,8	—	—
Belgique	oct. 1974	37,6	oct. 1973	39,8
France	juin 1974	43,1	oct 1972	48,1
Norvège (hommes)	1 ^{er} trim. 1974	35,5	—	—
Pays-Bas	oct. 1973	43,0	oct. 1973	42,7
Grande-Bretagne (hommes)	oct. 1974	44,0	oct. 1973	47,2
Australie	mai 1974	38,7	—	—
Japon	juin 1974	41,7	1973	45,5
Tchécoslovaquie	2 ^e trim. 1974	43,4	—	—
Union Soviétique	1973	40,6	—	—
Sources: BIT/Annuaire des statistiques du travail; Bulletin des statistiques du travail				
1) Pour rester rigoureux dans la comparaison avec d'autres pays, il n'est pas possible d'introduire les derniers résultats dans ce tableau. Au 2 ^e trimestre 1975, la durée hebdomadaire moyenne de travail était, en Suisse, de 43,1 heures.				

3 Analyse juridique de l'initiative populaire

31 Portée des prescriptions proposées

Depuis 1947, la Confédération peut édicter des prescriptions générales sur la protection des employés ou ouvriers, en vertu de l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre a, de la constitution fédérale. Cette législation comprend naturellement les dispositions concernant la durée maximale du travail. L'initiative de

l'Alliance des indépendants du 15 septembre 1955 comme celle de l'Union syndicale suisse et de la Fédération des sociétés suisses d'employés du 5 avril 1960 (la première a été rejetée par le peuple et les cantons et la seconde a été retirée par ses auteurs) ne visaient pas à élargir le champ des attributions de la Confédération dans ce domaine. Elles avaient seulement pour objectif un abaissement de la durée hebdomadaire du travail dans les secteurs où la Confédération avait déjà légiféré ou avait déjà la compétence de légiférer. Il en est autrement de la présente initiative populaire qui a manifestement pour but l'introduction de la semaine de 40 heures pour chacun, sans tenir aucun compte du secteur ni du genre d'occupation. La semaine de 40 heures serait donc applicable à tous, aussi bien aux travailleurs dont la durée du travail est déjà réglée par la loi qu'aux autres personnes dont l'activité ne fait l'objet d'aucune réglementation de cette sorte. Par exemple, dans l'agriculture, où la moyenne annuelle se situe entre 59 et 63 heures de travail par semaine, une telle disposition aurait pour conséquence d'imposer une réduction radicale de la durée du travail (les chiffres ci-dessus sont des estimations établies par l'Union suisse des paysans et par la Station fédérale de recherches d'économie d'entreprise et de génie rural).

En outre, le texte de l'initiative ne fait aucune distinction entre les travailleurs et les autres personnes qui ne rentrent pas dans cette catégorie, par exemple celles qui exercent une profession libérale. Cependant, d'après la disposition transitoire, on peut supposer que les auteurs de l'initiative ont l'intention de limiter la durée ordinaire du travail aux seuls travailleurs. De même, une brochure rédigée par ses auteurs («40 Stunden sind genug»)¹⁾ permet de tirer cette conclusion. En effet, il n'y a pas de raison d'édicter aussi des prescriptions sur la durée du travail de ceux qui ne sont pas employés, ni ouvriers, car, s'il fallait en édicter, il serait alors indispensable de fixer le travail supplémentaire de ces personnes à un nombre d'heures maximum, parce qu'un plafond de la durée hebdomadaire du travail serait illusoire sans cette limitation. C'est ainsi que le texte de l'initiative a une portée en partie trop large (parce qu'il y manque la restriction d'application aux seuls travailleurs) ou bien, alors, le texte est incomplet (parce qu'il ne limite pas les heures effectives de travail, au cas où il s'applique également aux personnes qui ne sont pas assimilées aux travailleurs).

32 Conformité du texte de l'initiative avec la constitution fédérale

D'après la disposition transitoire de l'initiative, toutes les prescriptions légales qui prévoient une durée du travail supérieure à 40 heures doivent être tenues pour modifiées par la nouvelle disposition constitutionnelle. La prescription de la semaine de 40 heures, valable pour tous les domaines du travail et de l'emploi, équivaut à une norme de comportement directement applicable,

¹⁾ Cette brochure n'existe pas en français.

telle qu'on en rencontre, à plusieurs reprises, dans notre constitution. Mais la durée du travail est aussi dépendante de facteurs très divers d'ordre économique, social et politique et, par conséquent, elle est soumise à des fluctuations. Eu égard à la nature de la constitution, on ne devrait y énoncer que des principes plus ou moins à l'abri de l'évolution des temps. Etant donné que la constitution ne comporte pas seulement des principes de ce genre, elle pourrait contenir aussi une disposition générale sur la durée du travail, qui serait contraignante pour le législateur.

En prévoyant une telle disposition constitutionnelle, dans laquelle la durée ne serait pas nécessairement chiffrée, on obligerait alors le législateur à prendre en considération dans la loi non seulement l'aspect physiologique du travail, mais encore, par exemple, le développement de la personnalité et la participation à la vie sociale et culturelle.

Dans l'initiative populaire en question, il s'agit d'un mélange d'initiative constitutionnelle et d'initiative législative. En vertu de l'article 34^{ter} de la constitution, la Confédération a le droit de légiférer sur la protection des employés ou ouvriers. C'est pourquoi il lui appartient de fixer les durées hebdomadaires maximales s'appliquant aux travailleurs. Il suffirait donc de modifier les lois en vigueur. Dans la mesure où cette initiative populaire a pour objet la protection des travailleurs, elle comporte, par là même, les caractéristiques essentielles d'une «initiative législative déguisée».

Les remarques qui précèdent ne concernent pas seulement les domaines où la Confédération ne possède pas, à l'heure actuelle et en vertu de la constitution, la compétence de fixer la durée du travail, comme c'est le cas, par exemple, pour toutes les catégories de personnes qui ne sont pas assimilables aux salariés. C'est pourquoi le texte proposé par les auteurs de l'initiative élargirait, en réalité, le champ d'application de la constitution dans une certaine mesure. Par contre, ce principe de la semaine de 40 heures, tel qu'il est énoncé dans l'initiative populaire, ne serait pas applicable non plus à ces catégories de personnes qui ne sont pas assujetties à la législation actuelle sur le travail, sans qu'il faille, au préalable, édicter à leur égard des lois particulières dans lesquelles il faudrait, notamment, régler la question de la durée du travail. En effet, à défaut de cette législation particulière, le nombre des heures supplémentaires resterait illimité, puisque l'initiative ne fixe aucune limite absolue à la durée du travail, mais parle seulement de «la durée normale du travail». En conséquence, le principe même de la semaine de 40 heures serait fondamentalement remis en question.

La limitation de la durée du travail dans la constitution apparaît aussi comme problématique dans les domaines où la durée du travail est fixée par la loi. En effet, les prescriptions relatives à la durée du travail, contenues dans les diverses lois, sont harmonisées. Dans ces cas, la durée du travail représente uniquement une partie d'un système juridique étendu et cohérent. Si l'on part du principe que l'expression «durée normale du travail», utilisée dans le texte de l'initiative, ne doit pas être comprise comme un plafond absolu qui ne laisse

aucune marge pour les heures supplémentaires, les heures de compensation (et notamment l'horaire mobile), le travail accessoire et, enfin, la durée moyenne du travail, il faudrait alors procéder à la révision des diverses lois qui contiennent des dispositions sur la durée hebdomadaire maximale du travail. Par exemple, au sujet de la loi sur le travail, cela impliquerait le contrôle des heures supplémentaires. De plus, les dispositions de cette loi concernant le travail en équipes, appelé «travail continu», devraient être révisées. Il faudrait surtout adapter l'ensemble des dispositions particulières de l'ordonnance 2 concernant l'exécution de la loi fédérale sur le travail. En effet, elles prévoient, pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs, soit une durée moyenne, soit une durée hebdomadaire du travail supérieures aux normes générales de la loi. De telles dispositions particulières existent pour les cliniques et hôpitaux, les maisons et internats, les pharmacies, les hôtels, restaurants et cafés, les commerces de fruits et légumes, les entreprises du bâtiment et du génie civil, etc.

De même, la loi fédérale sur le travail dans les entreprises de transports publics (loi sur la durée du travail) devrait être révisée. A la différence de la loi sur le travail, elle ne connaît pas la notion de durée hebdomadaire du travail. Elle fixe, plutôt, la durée moyenne du travail quotidien calculé sur 28 jours. On peut en déduire indirectement une durée du travail de 44 heures par semaine. Dans ce cas il faudrait modifier la durée quotidienne du travail en l'adaptant à la semaine de 40 heures.

Une norme constitutionnelle qui ne fait que prescrire «la durée normale du travail» nécessite, dans tous les cas, une législation d'exécution. La limitation de la durée du travail – qu'elle soit inscrite dans la constitution ou dans les lois fédérales – ne représenterait qu'un point de départ pour réglementer la notion complexe qui est celle de la durée du travail.

4 Analyse de l'initiative sous l'angle de la politique économique et sociale

Deux questions principales se posent: premièrement, une réduction générale de la durée du travail, telle que l'initiative la prévoit, est-elle indiquée pour des raisons relevant de la politique économique et de la politique sociale? Deuxièmement, quelles seraient les répercussions d'une telle réduction?

41 Répercussions économiques d'une réduction de la durée du travail

411 Conséquences pour la politique du marché du travail

411.1 Généralités

Les répercussions possibles de la réduction de la durée du travail, à laquelle les auteurs de l'initiative aspirent, doivent d'abord faire l'objet d'un examen qui tienne compte de la situation à long terme du marché du travail et de la

politique en vigueur concernant les étrangers. Si l'on veut atteindre l'objectif qui consiste à stabiliser et, dans la mesure du possible, à réduire la population étrangère globale dans le courant de 1975/76 déjà, il faut s'en tenir à un système de limitation qui consiste à réduire annuellement de quelques milliers le nombre des travailleurs étrangers en Suisse. Cette réduction est atteinte parce que les 50 000 étrangers qui quittent chaque année notre pays ne sont remplacés qu'en partie. Comme le petit nombre des travailleurs étrangers encore admis en Suisse, en provenance de l'étranger, doit couvrir, en priorité, les besoins que le potentiel de la main-d'œuvre indigène ne peut pas satisfaire (spécialistes hautement qualifiés, cadres qui sont formés dans notre pays en vue de leur engagement à l'étranger, personnel des établissements scolaires et hospitaliers et main-d'œuvre pour l'agriculture), l'industrie, le commerce et les arts et métiers ne peuvent guère compter sur un apport supplémentaire de main-d'œuvre étrangère, provenant des contingents fixés annuellement. Mais, de plus, l'emploi supplémentaire de main-d'œuvre indigène est limité par le recul de l'excédent de natalité, constaté depuis 1964, par la durée plus longue de la formation et par la tendance à l'abaissement de l'âge de la retraite. C'est ainsi que le potentiel de la main-d'œuvre indigène s'est rétréci à plusieurs reprises.

Ensuite, il y a lieu d'examiner quelle est la répercussion de la durée du travail sur la vie économique en période de marasme. En particulier, il faut chercher à savoir si une réduction généralisée et massive de la durée du travail n'atténuerait pas la crise de l'emploi.

411.2 Le rétrécissement du volume des commandes et le problème des heures supplémentaires

Si l'initiative était acceptée, il y aurait une réduction de la durée hebdomadaire du travail d'environ 4 heures dans l'industrie et jusqu'à plus de 20 heures dans l'agriculture. Mais l'économie ne peut pas s'adapter subitement, quasiment sans transition, à de nouvelles conditions générales. Chaque modification des facteurs importants qui déterminent la croissance, chaque renversement de la conjoncture impliquent pour l'industrie qu'elle s'adapte à la nouvelle situation, mais au prix de frais élevés. De plus, cette adaptation exige un certain temps. A court terme, si l'appareil économique était incapable de s'adapter à une réduction des heures de travail, il s'ensuivrait de graves répercussions sur la structure des coûts, sur le niveau de l'emploi et sur la capacité concurrentielle. Même le travail supplémentaire ne changerait rien à cet état de fait, car les heures supplémentaires, autorisées par la loi, suffiraient à peine à compenser la perte des heures provoquée par la réduction de la durée du travail.

411.3 Les répercussions sur la politique des salaires

D'un point de vue économique global, une réduction de la durée du travail qui n'est pas compensée par une augmentation correspondante de la productivité signifie, en fait, une augmentation des salaires. Pour le travail accompli

pendant les heures supplémentaires il faudrait ajouter un supplément au salaire de base, de telle sorte que les heures de travail qui, avant la réduction, auraient été comprises dans la durée normale du travail produiraient dans le nouveau système une augmentation des charges salariales de l'employeur. Lors de l'incorporation de ces charges dans les prix de revient, il se produirait inévitablement une augmentation des prix de vente. En effet, une réduction de la durée du-travail qui n'est pas motivée par une augmentation de la productivité, elle-même consécutive à des mesures de rationalisation, se répercute sur les prix par cette incorporation des coûts dans le calcul des prix. Mais chaque augmentation des prix diminue le pouvoir d'achat du revenu et provoque une perte sur le salaire réel. Les travailleurs se trouveraient alors devant la réalité suivante: l'augmentation maximale du salaire, obtenue par la réduction de la durée du travail, serait illusoire, parce qu'absorbée en bonne partie ou même entièrement par la perte subie sur le revenu réel, à la suite du renchérissement. Dans ce contexte, on pourrait se demander s'il ne serait pas possible d'éviter les augmentations de prix en abaissant les bénéfices dans la même proportion que l'augmentation des charges salariales. A ce sujet, il y a lieu de remarquer que le bénéfice moyen ne représente qu'un pourcentage restreint du produit du travail et que cela ne suffirait pas à compenser, même approximativement, l'augmentation des charges salariales qui résulteraient de la diminution massive de la durée du travail.

Selon leurs propres termes, les auteurs de l'initiative ont renoncé «pour des raisons juridiques» à introduire dans le texte de l'initiative l'exigence de la compensation du salaire. En effet, une diminution des salaires serait impossible, compte tenu de la puissance des syndicats – c'est ainsi que raisonnent les auteurs de l'initiative – et, d'autre part, aucun entrepreneur n'oserait l'appliquer à cause de la pénurie persistante de main-d'œuvre. A ce sujet, constatons simplement que la situation économique s'est fondamentalement modifiée depuis le dépôt de l'initiative.

411.4 *La réduction de la durée du travail en tant que mesure interventionniste*

La semaine de 40 heures influencerait le marché du travail d'une façon particulièrement grave. Les promoteurs de l'initiative partent de l'idée qu'il est possible d'agir d'une manière indifférenciée sur le volume de travail de l'ensemble de l'économie. Cette vue statique n'est pas soutenable, non seulement dans une économie de marché, mais même dans une économie dirigée. La combinaison des moyens de production est, en effet, différente d'une branche à une autre, voire d'une entreprise à une autre; c'est-à-dire que le facteur de production «travail», qui nous intéresse dans cette analyse, prend une importance diverse suivant les cas. Les expériences faites dans notre pays montrent clairement que des conventions collectives de travail, négociées entre partenaires sociaux, conviennent beaucoup mieux à la diversité de notre économie qu'un régime

indifférencié, contenu dans la loi ou même dans la constitution. A notre avis, c'est d'abord aux partenaires sociaux de tomber d'accord, au moyen de conventions collectives de travail, sur de nouvelles réductions de la durée du travail. La tâche de la Confédération consiste à protéger les travailleurs du surmenage et des efforts excessifs qui peuvent provenir d'une durée de travail trop élevée. Cette obligation, la Confédération la remplit dans le cadre de la loi sur le travail et de la loi sur la durée du travail. Cependant, on doit admettre que tous les travailleurs ne sont pas assujettis à l'une ou l'autre de ces lois, surtout les travailleurs de l'agriculture.

412 Répercussions sur le niveau de la production

Depuis des années la productivité du travail a augmenté, grâce au progrès technique, à l'engagement croissant de capitaux et à l'amélioration de l'organisation. Cela signifie qu'on a pu produire toujours plus de biens et assurer toujours plus de prestations (services) par heure de travail. Dans l'ensemble cette tendance devrait se maintenir dans un proche avenir également, même si elle se ralentit sensiblement. En maintenant la durée du travail on peut donc obtenir, théoriquement, une croissance continue du produit national.

Une réduction de la durée effective du travail a pour conséquence d'empêcher le produit national brut d'atteindre le niveau qu'il aurait atteint si la durée n'avait pas été modifiée. Cependant, il n'y aura pas forcément une diminution de ce produit national par rapport à son niveau antérieur à l'introduction de la durée réduite du travail. Pourtant, cela serait certainement le cas si aucune augmentation de la productivité n'intervenait alors. Plus la productivité globale augmente ou moins la durée relative du travail diminue, plus il est facile de maintenir la production à son ancien niveau.

La réduction de la durée du travail de quelque 13 pour cent dans le délai d'une année correspondrait à peu près à une perte de 300 000 travailleurs. Il serait donc exclu d'augmenter la productivité à court terme, de manière à pouvoir maintenir le produit national au niveau de l'année précédente. Compte tenu d'une croissance annuelle de la productivité de l'ordre de 3 pour cent dans le passé - à l'avenir il faut, pour diverses raisons, compter avec une augmentation beaucoup plus faible, voire avec une stagnation certaines années -, on devrait introduire la réduction de la durée du travail par étapes étalées sur plusieurs années. Cette procédure constituerait, dans une certaine mesure, le seul moyen d'éviter une diminution du produit national et, par conséquent, un recul de la prospérité.

Si on ne diminuait pas le nombre des heures réellement effectuées, en compensant la réduction de la durée du travail par un nombre accru d'heures supplémentaires, il va de soi qu'il n'y aurait aucune répercussion sur le volume de la production. Par contre, il faut examiner, maintenant, quelles seraient les répercussions d'une telle pratique sur le niveau des prix.

413 Répercussions sur le niveau ses prix

Si les espoirs des auteurs de l'initiative devaient se réaliser, à savoir la réduction de la durée du travail et simultanément l'octroi de la compensation intégrale du salaire, il faudrait élever les salaires horaires en moyenne de près de 15 pour cent d'un seul coup. Si, dans ce cas, le niveau de la productivité pouvait être maintenu par suite d'une augmentation exceptionnellement élevée – irréaliste – de cette productivité, aucune poussée inflationniste ne résulterait de cette mesure. Mais, comme une réduction subite et massive de la durée du travail produirait, ainsi que nous l'avons démontré dans les pages qui précèdent, un recul sensible du produit national, la compensation intégrale du salaire nominal provoquerait inéluctablement une hausse des prix. En période de marasme économique on ne pourrait pas supporter, sans plus, des prix plus élevés, en particulier dans le secteur des exportations. C'est ainsi que les entreprises devraient affronter des difficultés supplémentaires et qu'un plus grand nombre d'emplois seraient menacés. En revanche, si l'on compensait la diminution de la durée ordinaire du travail par des heures supplémentaires, il faudrait alors verser des suppléments pour ces heures et cela sur la base de tarifs horaires déjà plus élevés à cause de la réduction de la durée du travail. Un supplément de 25 pour cent, par exemple, amènerait un accroissement du montant du salaire d'environ 19 pour cent. Comme il serait pratiquement exclu, d'après l'élévation présumée de la productivité, que le produit national augmente dans la même mesure, il s'ensuivrait, inévitablement, de nouvelles hausses de prix importantes.

414 Répercussions sur la conjoncture et la croissance économiques

La réduction de la durée du travail se répercute différemment sur le marché du travail suivant la situation conjoncturelle. Durant la haute conjoncture les effets d'une réduction sont plus considérables qu'en période de croissance économique ralentie, parce que la pénurie de main-d'œuvre y est plus aiguë. Si le nombre des heures effectives de travail est réellement réduit, il faut compter avec une diminution du produit national. Une baisse de la production accentue encore l'écart qui existe, sans cela, entre l'offre et la demande. En d'autres termes, dans le circuit économique, la relation entre la monnaie et les biens subit une perturbation supplémentaire qui renforce les tendances inflationnistes et leur inconvénients. Ceux-ci touchent surtout les détenteurs de valeurs nominales (les épargnants, les bénéficiaires de rentes), somme toute la majeure partie de notre population. Pour atténuer ces répercussions préjudiciables à l'évolution conjoncturelle, la diminution de la durée du travail ne devrait pas se produire dans le délai d'un an (comme l'exige l'initiative) mais graduellement sur plusieurs années.

A l'heure actuelle, la question se pose, surtout, de savoir si le refroidissement de la conjoncture ne détend pas le marché du travail au point que celui-ci puisse supporter une réduction de la durée du travail. A ce sujet, il y a lieu de

faire remarquer, tout d'abord, qu'une disposition constitutionnelle, relative à l'introduction de la semaine de 40 heures, ne saurait être jugée sous l'angle de son actualité par rapport à la politique conjoncturelle. Elle doit être considérée, au contraire, dans la perspective de l'évolution à long terme du marché du travail. Ainsi, c'est une erreur de croire qu'on pourrait résoudre le problème du chômage par une réduction uniforme de la durée du travail. Il faut se rendre compte que la réduction subite, généralisée et indifférenciée à 40 heures par semaine signifie une perte de main-d'œuvre correspondant à 300 000 travailleurs. Selon le texte de l'initiative, l'économie devrait se remettre de cette saignée en l'espace d'un an. Ce serait lui administrer un remède de cheval qu'elle ne supporterait pas sans dommage. On imagine aisément que le chômage s'étendrait alors à de nombreux emplois et que des positions acquises, importantes du point de vue économique, seraient perdues. Tentons de préciser notre pensée: l'économie est un organisme extrêmement différencié. Par exemple, il ne servirait pas à grand-chose aux chômeuses de l'industrie textile de la Suisse orientale qu'une fabrique de machines du «Mitelland» doive réduire la durée du travail de 4 heures par semaine. Par contre, la contribution au produit social de la fabrique de machines en pleine expansion serait diminuée artificiellement. En introduisant cette réduction généralisée à 40 heures, on renoncerait alors, sciemment, à des valeurs et à des moyens d'action économiques dont on a un besoin urgent en période de récession, par exemple pour atténuer les inégalités sociales dans les régions et les branches les plus touchées du point de vue économique. Mais, même au sein d'une entreprise qui se défend contre les difficultés de l'emploi, il peut arriver, en période de marasme économique, qu'il soit justement nécessaire que certains départements (p. ex. le département des ventes) travaillent plus intensément et plus longtemps pour soutenir les autres départements. La réglementation de la durée du travail doit donc offrir une marge de manœuvre suffisante, afin que chaque branche et chaque entreprise puisse trouver la solution qui soit adaptée à sa situation.

La perte de travail qui découlerait de l'initiative aurait pour effet de ralentir encore plus la croissance économique, qui est déjà très réduite – voire «négative» à l'heure actuelle –, pendant quelque temps, c'est-à-dire jusqu'à ce que notre appareil de production se soit adapté aux conditions nouvelles; cela, eu égard, notamment, au taux de la population active qui a tendance à diminuer encore (pourcentage des personnes exerçant une activité lucrative par rapport à la population totale). Une augmentation du produit national réel ne serait alors possible que si l'amélioration de la productivité compensait non seulement le fléchissement du taux de la population active, mais encore, par-dessus le marché, la diminution provoquée par la réduction moyenne de la durée du travail.

Sous le titre «répercussions sur la conjoncture et la croissance», il faut, enfin, rappeler les influences sur le niveau des prix dont nous avons déjà parlé sous chiffre 413. En période d'équilibre conjoncturel, le développement de l'inflation rendrait la croissance plus difficile encore.

415 Répercussions sur les branches et la structure régionale

Les répercussions d'une réduction de la durée du travail ne sont pas les mêmes d'une branche à l'autre. La raison en est que la productivité, définie par heure ou par travailleur comme part du produit social, est différente selon les branches et même selon les groupes d'entreprises. Cela vaut également pour l'augmentation de la productivité, bien que, pour celle-ci, le progrès technique et les mesures de rationalisation encore possibles soient décisifs.

Le groupe de travail des études prospectives¹⁾ a calculé, pour la période de 1959 à 1969, l'accroissement annuel de la productivité du travail dans l'économie suisse. Les taux de croissance des branches prises séparément divergent considérablement de la valeur moyenne; l'écart se situe entre le maximum de 6,2 pour cent par année pour l'industrie du cuir, du caoutchouc et des matières plastiques et le minimum de 0,5 pour cent pour certaines prestations de services. Il tombe sous le sens que les répercussions d'une réduction généralisée de la durée du travail prendraient, dans chaque branche, des dimensions différentes, proportionnelles à la productivité spécifique de la branche en question. En effet, plus l'accroissement de la productivité est faible dans une branche, moins il est possible de contrebalancer par la production les suites négatives de la réduction de la durée du travail. Ces derniers temps, la transformation des structures s'est fortement accentuée à la suite de la pénurie de l'énergie, de l'augmentation des prix-clefs des matières premières – autrefois bas et stables – de la modification du système des changes et du recul de la croissance démographique. Cette transformation des structures provoque une aggravation supplémentaire des difficultés et, pour nombre de branches et d'entreprises, la situation devient problématique au point de menacer dans certains cas l'existence même de l'entreprise et, par conséquent, les emplois.

D'après la teneur de l'initiative, la durée du travail ne serait pas réduite à 40 heures pour les seuls travailleurs, mais aussi pour les personnes exerçant une activité indépendante. Dans ce cas, une telle réglementation aboutirait rapidement à supprimer de nombreux domaines agricoles exploités à titre accessoire, notamment dans les régions accidentées et de montagne. En plus d'un rétrécissement de la base indigène de notre approvisionnement alimentaire, cet abandon aurait pour conséquence de laisser en friche de nombreuses parcelles, ce qui pourrait porter préjudice au tourisme, si important pour notre économie.

Mais des répercussions négatives se produiraient aussi sur la structure régionale. En période de plein-emploi, un «débauchage» plus aigu de main-d'œuvre entraînerait une émigration des régions marginales du point de vue économique vers les agglomérations. L'exode rural croissant remettrait en question les buts visés par la politique régionale. La concurrence entre entre-

¹⁾ cf. Perspectives de l'évolution de l'économie suisse jusqu'en l'an 2000, troisième partie, tome 1, décembre 1971, page 16.

preneurs se révélerait nettement plus forte dans la zone industrialisée du plateau que dans les régions marginales. Cela d'autant plus que le recours à la main-d'œuvre étrangère, pour éluder la difficulté, ne serait possible que dans des limites très restreintes. Les salaires plus élevés dans les régions industrialisées aggraverait encore la disparité des salaires entre régions et accéléreraient le processus d'émigration. En même temps des problèmes supplémentaires se poseraient dans les régions industrielles déjà très développées.

Dans les régions rurales, les travailleurs sont employés surtout dans l'agriculture et les arts et métiers. Abstraction faite du tourisme, la proportion des personnes actives appartenant au secteur des services est beaucoup plus basse dans ces régions, comparée aux pourcentages des régions urbaines ou industrialisées. Comme c'est précisément dans les arts et métiers et dans l'agriculture que le nombre habituel des heures de travail dépasse largement, par semaine, la durée moyenne du travail dans l'industrie et le secteur des services, la réduction, préconisée par l'initiative, toucherait les agriculteurs et les artisans plus durement encore que les entreprises des autres secteurs.

416 Répercussions touchant la capacité concurrentielle sur le plan international

Les conséquences économiques d'une réduction aussi massive et abrupte de la durée du travail – surtout la diminution ou la stagnation de la production et le niveau des prix – se répercuteraient sans aucun doute sur la capacité concurrentielle de notre économie sur le plan international.

En effet, le renchérissement de nos produits diminuerait notre capacité de concurrence sur les marchés mondiaux. Des positions conquises par notre industrie d'exportation, au prix de grands efforts, seraient affaiblies, voire menacées. D'autre part, les importations seraient favorisées. L'équilibre relatif de la balance des revenus – objectif qu'on a pu atteindre jusqu'à maintenant malgré le renchérissement des matières premières et de l'énergie – serait remis en question.

Le changement effectif de la situation concurrentielle dépendrait essentiellement de l'évolution des prix et des durées de travail chez nos partenaires commerciaux et de la direction de cette évolution. Au cas où des tendances analogues prévaudraient à l'étranger, les conséquences négatives de cette évolution pour notre position compétitive resteraient dans des limites supportables. Cependant, il faut compter que des efforts accrus, en vue d'équilibrer leur balance des revenus, vont être entrepris par les Etats industrialisés qui sont particulièrement touchés par la crise de l'énergie. C'est alors que la concurrence déjà très vive, à l'heure actuelle, pour trouver des débouchés sur les marchés mondiaux s'accentuerait probablement encore. Notre pays, pauvre en énergie et en matières premières, se trouve dans une interdépendance très marquée à l'égard du marché mondial; c'est pourquoi il doit maintenir intacte sa capacité concurrentielle sur le plan international.

42 Réflexions de politique sociale

421 Aspects concernant la médecine du travail

Du point de vue de la médecine sociale, la durée hebdomadaire du travail revêt une signification moins grande que la durée journalière. De toute façon, un travail effectué sur 45 ou 50 heures par semaine n'est pas dommageable pour la santé. Il est essentiel, par contre, qu'on ne travaille pas trop longtemps par jour, c'est-à-dire pendant un laps de temps de 24 heures, que cette durée quotidienne du travail soit régulièrement entrecoupée de pauses et qu'enfin le travail soit toujours suivi d'une longue période quotidienne de repos. Pour la médecine du travail, la prolongation du repos périodique, c'est-à-dire des vacances, est de loin plus importante qu'une réduction de la durée hebdomadaire du travail à 40 heures.

C'est un fait connu que lors de l'accomplissement de certains travaux, les prestations diminuent quantitativement ou qualitativement avant la fin des 8 ou 9 heures quotidiennes, mais, en général, sans qu'il s'ensuive une mise en danger de la santé du travailleur. Pour la majeure partie des travailleurs de l'industrie et des arts et métiers, on ne peut pas parler de surmenage à propos de la législation actuellement en vigueur concernant la durée du travail.

Un autre problème, important du point de vue médical, se pose en relation avec des réductions massives de la durée du travail. C'est celui de l'organisation des loisirs. Au premier plan, il y a le surmenage physique et psychique du travailleur qui accomplit du travail « noir ». L'attrait exercé par une occupation accessoire serait, sans aucun doute, renforcé par une telle mesure, à condition, bien sûr, que la situation sur le marché de l'emploi s'y prête. Le travailleur se soustrairait alors plus ou moins régulièrement aux dispositions légales le protégeant et courrait un danger ou, éventuellement, mettrait ses collègues de travail en danger.

422 Importance des loisirs

Bien que jusqu'à maintenant les loisirs ne fassent pas partie intégrante du produit national au sens de la comptabilité nationale, ils ont cependant l'importance d'un bien économique qui contribue à la prospérité individuelle et sociale.

Si chaque personne exerçant une activité pouvait fixer librement le nombre de ses heures de travail par semaine, elle choisirait – pourvu qu'elle se comporte rationnellement – une durée lui permettant d'obtenir un revenu de son travail qui corresponde à la privation de loisirs causée par ce même travail. Mais la plupart des hommes ne sont pas dans la situation de pouvoir choisir librement la durée de leur travail, parce qu'ils sont liés par des dispositions contractuelles.

On verra, lors de la votation populaire, si une majorité préfère à la situation actuelle une augmentation des loisirs au prix d'une perte du revenu réel du travail.

Dans chaque communauté il y a une certaine tension entre, d'une part, les désirs individuels et, d'autre part, les besoins de la collectivité. En politique sociale, il faut préférer à toute autre la solution qui satisfait les besoins de la collectivité, tout en sauvegardant autant que possible le libre choix des individus.

L'absence de nécessités médicales, d'un côté, et, d'un autre, la présence d'inconvénients d'ordre économique font apparaître le rejet de l'initiative comme une décision qui s'impose. En revanche, rien ne s'oppose à ce que les partenaires sociaux examinent ensemble si une réduction du travail est nécessaire et, le cas échéant, négocient en vue de trouver une solution qui tienne compte des données propres aux branches et aux régions ainsi que des possibilités pratiques.

5 Conclusions

Il ressort de notre exposé que nous rejetons une réduction de la durée hebdomadaire du travail à 40 heures pour tous. Notre avis s'inspire, pour l'essentiel, des considérations suivantes :

- La Confédération peut, en vertu de l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre *a*, de la constitution fédérale édicter des prescriptions sur la protection des travailleurs. Parmi ces prescriptions figurent, naturellement, aussi celles qui concernent la durée maximale du travail. La Confédération possède, aujourd'hui déjà, la compétence de réduire, par voie légale, la durée du travail, dans la mesure où celle-ci fait partie de la protection des travailleurs. Il n'y a aucune nécessité de limiter la durée du travail au-delà de ce qui est indiqué pour la protection des employés et ouvriers. On ne devrait introduire dans la constitution que des principes qui soient, dans une certaine mesure, à l'abri des changements apportés par le temps.
- La durée légale du travail représente la norme qui se justifie objectivement du point de vue de la protection des travailleurs. Toute durée inférieure à cette norme légale est l'affaire d'accord entre partenaires sociaux. De cette manière, on peut tenir compte très facilement des conditions propres à chaque branche.
- Cette initiative populaire rompt avec la tradition et avec le système juridique en vigueur, selon lesquels le législateur n'édicte des prescriptions de protection que pour les travailleurs (employés et ouvriers). D'après la teneur de l'initiative, la durée hebdomadaire du travail à 40 heures devrait s'appliquer non seulement aux travailleurs, mais encore aux personnes exerçant une activité indépendante (aux agriculteurs, par exemple) et aux employeurs.

- On ne peut pas juger une disposition constitutionnelle, visant à introduire la semaine de 40 heures, sous l'angle de son actualité immédiate par rapport à la politique conjoncturelle. Il vaut mieux se fonder sur les perspectives concernant l'évolution à long terme du marché du travail. Dans ce domaine, les prévisions indiquent plutôt un rétrécissement de l'offre d'emploi. Mais, à court terme également, c'est une erreur de croire qu'on peut résoudre le problème du sous-emploi par une réduction massive de la durée du travail, qui deviendrait uniforme pour tous.
- Du point de vue politico-économique, une réduction de la durée du travail, assortie d'une compensation du salaire qui ne serait pas contrebalancée par une augmentation préalable de la productivité, équivaldrait, en réalité, à une augmentation des salaires. Dans le calcul des coûts, l'incorporation de ces charges salariales aurait pour conséquence de provoquer une hausse des prix. Et celle-ci relancerait alors l'inflation.
- En période de surchauffe de la conjoncture, la diminution subite de la masse des biens augmenterait encore l'écart entre l'offre et la demande, ce qui aurait pour effet d'accélérer à nouveau l'inflation. Par contre, en temps de marasme ou même de dépression économiques, une réduction abrupte et indifférenciée de la durée du travail renforcerait les tendances à la crise.
- Les objectifs de la politique régionale seraient remis en question, parce que les entreprises des régions déjà très développées attireraient encore plus de main-d'œuvre provenant des régions marginales en faveur desquelles la politique régionale a été conçue et appliquée.
- Le renchérissement de nos produits diminuerait notre capacité de concurrence sur les marchés mondiaux, ce qui causerait des perturbations considérables, puisque notre économie nationale dépend largement de nos exportations. L'équilibre de notre balance des revenus serait compromis ou deviendrait même irréalisable.
- La comparaison de la durée du travail entre pays, dans les secteurs de l'industrie et de la construction, montre que la Suisse se situe dans la moyenne et que, sous ce rapport, il n'est pas urgent de procéder à une réduction marquée.
- Enfin, on ne peut invoquer des raisons relevant de la médecine du travail et de la politique sociale, pour préconiser une réduction aussi abrupte et massive de la durée du travail.

6 Proposition

Vu ce qui précède, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de travail de 40 heures au peuple et aux cantons, en leur recommandant de la rejeter. Un projet d'arrêté fédéral est joint au présent message.

2286.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,
les assurances de notre haute considération.

Berne, le 26 novembre 1975

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Graber

Le chancelier de la Confédération,
Huber

22965

(Projet)

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
pour l'introduction de la semaine de travail
de 40 heures**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de travail de 40 heures, déposée le 20 novembre 1973¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 26 novembre 1975²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 20 décembre 1973 pour l'introduction de la semaine de travail de 40 heures est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire demande que la disposition suivante soit insérée dans la constitution:

Article 34^{octes}

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

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

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

22965

¹⁾ FF 1974 I 1198

²⁾ FF 1975 II 2265

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de travail de 40 heures (Du 26 novembre 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.098
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.12.1975
Date	
Data	
Seite	2265-2287
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 368

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.