

**Message
concernant l'initiative populaire
«pour la réduction de la durée du travail»**

du 27 mai 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «pour la réduction de la durée du travail» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter et sans opposer de contre-projet.

Vous trouverez ci-joint un projet d'arrêté fédéral y relatif.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 mai 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Le 23 août 1984, l'Union syndicale suisse a déposé une initiative populaire intitulée «pour la réduction de la durée du travail», munie de 158 549 signatures valables. Aux termes de l'initiative, la constitution doit être complétée par un nouvel alinéa 3 à l'article 34^{er} ainsi que par un article 19 (nouveau) des dispositions transitoires.

Les auteurs de l'initiative préconisent une réduction par étapes de la durée légale du travail avec, pour objectifs, de faire bénéficier les travailleurs d'une part de l'accroissement de la productivité dû au progrès technique et de créer les conditions de plein emploi.

En vertu des dispositions transitoires, la durée maximum de la semaine de travail, pour les travailleurs auxquels s'applique la loi sur le travail ou l'ordonnance sur les chauffeurs, doit être abaissée par étapes, et sans diminution du revenu, à 40 heures. Il devrait en aller de même pour les travailleurs auxquels s'appliquent la loi sur la durée du travail, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires ou les dispositions spéciales de la loi sur le travail pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs. Enfin, toute réduction supplémentaire de la durée du travail demeure réservée.

La procédure de consultation a été menée sur une base élargie; il en ressort que la majorité des avis exprimés recommandent le rejet de l'initiative, sans contre-projet. La majorité des cantons, des milieux des employeurs et des partis bourgeois s'est exprimée contre une réduction généralisée de la durée du travail prescrite par une disposition constitutionnelle. Les représentants des travailleurs et le parti socialiste sont par contre favorables à l'initiative.

Le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative sans présenter de contre-projet, notamment pour les motifs suivants:

- L'abaissement, par voie légale, de la durée du travail à 40 heures sans diminution du revenu salarial, comme l'initiative le prévoit, ferait perdre aux négociations collectives entre les partenaires sociaux une part importante de leur substance et restreindrait la liberté contractuelle.
- Une telle solution ne permettrait plus de tenir suffisamment compte des possibilités et des besoins régionaux spécifiques de notre économie.
- L'économie suisse verrait sa capacité d'adaptation réduite, par voie légale, dans une phase décisive de sa restructuration.
- L'adoption de l'initiative entraverait le développement ultérieur d'autres formes de réduction de la durée du travail, telles que prolongation des vacances, retraite anticipée, etc.
- Dans de nombreux services du secteur public qui nécessitent une présence permanente, une nouvelle réduction de la durée du travail présupposerait une augmentation d'effectif incompatible avec les impératifs actuels du blocage du personnel et des restrictions budgétaires.

Message

1 Aspects formels

11 Teneur

L'initiative populaire lancée par l'Union syndicale suisse et intitulée «pour la réduction de la durée du travail» (ci-après l'initiative) a été déposée le 23 août 1984 auprès de la Chancellerie fédérale. Présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, elle a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 34^{ter}, 3^e al. (nouveau)

³ La loi pourvoit à la réduction par étapes de la durée du travail, en vue d'assurer aux travailleurs une part équitable de l'accroissement de la productivité dû au progrès technique et de créer des conditions de plein emploi.

Dispositions transitoires, art. 19 (nouveau)

¹ Pour les travailleurs auxquels s'applique la loi sur le travail ou l'ordonnance sur les chauffeurs, la durée maximum de la semaine de travail est réduite de deux heures à l'expiration d'un délai d'une année dès l'adoption de l'article 34^{ter}, alinéa 3. Elle sera ensuite à nouveau réduite de deux heures chaque année jusqu'à ce qu'elle atteigne quarante heures.

² Pour les travailleurs auxquels s'appliquent la loi sur la durée du travail, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires ou les dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs selon l'article 27 de la loi sur le travail, la durée moyenne de la semaine de travail subit une réduction identique.

³ La réduction de la durée du travail, telle qu'elle résulte de l'application des premier et deuxième alinéas, ne peut entraîner pour les travailleurs intéressés une diminution de leur revenu salarial hebdomadaire.

⁴ Toute réduction supplémentaire de la durée du travail par la loi demeure réservée.

12 Aboutissement

Par décision du 26 septembre 1984, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait formellement abouti, 158 549 signatures valables ayant été recueillies (FF 1984 II 1535).

13 Délai

Le délai imparti à l'Assemblée fédérale pour traiter de l'initiative (art. 27, 1^{er} al., LF sur les rapports entre les conseils) expire le 22 août 1988.

14 Consultation

Eu égard à la nature des questions soulevées et à l'importance de l'objet, le

Département fédéral de l'économie publique a jugé nécessaire de mener une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques, des associations faïtières de l'économie, des associations centrales des organisations féminines ainsi qu'auprès d'autres organisations intéressées.

Nous avons donc autorisé le Département fédéral de l'économie publique à procéder à la consultation. Outre le texte de l'initiative, la consultation comprenait les questions suivantes:

1. La durée du travail doit-elle être réduite de manière générale? Si oui, quelle est la raison la plus importante:
 - 1.1. La répartition de l'accroissement de la productivité résultant du progrès technique,
 - 1.2. La comparaison avec la durée du travail dans les pays voisins,
 - 1.3. Le développement technologique qui se dessine (rationalisation, automatisation),
 - 1.4. Une contribution visant à atteindre le plein emploi?
2. Le principe de la réduction de la durée du travail doit-il être inséré dans la constitution sous la forme prévue et cela est-il conciliable avec l'ordre économique et social tel qu'il se présente actuellement?
3. L'économie a-t-elle déjà apporté ou pourra-t-elle apporter à l'avenir l'accroissement de la productivité supposé et nécessaire selon l'initiative?
4. La pleine compensation du salaire doit-elle être prescrite pour la réduction de la durée du travail, à tout le moins jusqu'à ce que la semaine de 40 heures soit atteinte (art. 19 [nouveau], 3^e al., dispositions transitoires, cst.)?
5. La marge pour d'autres possibilités de réduction de la durée du travail ou de répartition de l'augmentation de la productivité serait-elle réduite par l'adoption de l'initiative populaire (p. ex. vacances plus longues, âge de la retraite avancé, perfectionnement au sein et en dehors de l'entreprise, congé de formation, prestations sociales)?
6. Etes-vous d'accord avec le champ d'application prévu dans l'initiative populaire (art. 19 [nouveau], 1^{er} et 2^e al., dispositions transitoires, cst.)?
7. Etes-vous d'accord avec le mode de réduction prévu dans l'initiative populaire (art. 19 [nouveau], 1^{er} et 2^e al., dispositions transitoires, cst.)?
8. Recommandez-vous:
 - 8.1. D'adopter l'initiative,
 - 8.2. De rejeter l'initiative,
 - 8.3. D'opposer à l'initiative un contre-projet sur le plan constitutionnel ou légal?

La procédure de consultation a duré de fin juin à fin novembre 1985, les délais ayant été prolongés à la demande de certains milieux intéressés.

72 réponses ont été enregistrées (25 cantons, 9 partis politiques, 9 associations faitières de l'économie, 7 organisations féminines, 20 autres organisations, 2 prises de positions individuelles).

Nous avons pris acte des résultats de la procédure de consultation en date du 16 juin 1986 et autorisé leur publication. Nous renvoyons au rapport établi par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail sur les résultats de ladite procédure. On retiendra simplement que la majorité des avis préconisent sans réserve le rejet de l'initiative sans présentation d'un contre-projet.

La majorité des cantons est opposée à une réduction de la durée du travail par le biais de la constitution ainsi qu'au texte de l'initiative elle-même. Les associations des employeurs et les partis bourgeois élèvent des considérations de principe contre l'initiative, mais ne sont pas opposés à des réductions de la durée du travail négociées entre partenaires sociaux, dans la mesure où elles sont supportables économiquement. Par contre, les associations de travailleurs et le parti socialiste soutiennent le principe de la réduction de la durée du travail avec pleine compensation du salaire et son inscription dans la constitution comme le prévoit l'initiative.

2 Validité

21 Unité de forme

Aux termes de l'article 121, 4^e alinéa, de la constitution, une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes hybrides ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques; RS 161.1). La présente initiative revêt uniquement la forme du projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

22 Unité de la matière

Une initiative ne doit avoir pour objet qu'une seule matière. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative (art. 121, 3^e al., cst., art. 75, 2^e al., LF sur les droits politiques).

L'initiative vise une réduction de la durée du travail tout en assurant la pleine compensation du salaire. Notre ordre juridique régleme séparément la durée du travail et le salaire, et l'on doit se demander dans quelle mesure l'initiative respecte alors le principe de l'unité de la matière.

L'initiative a pour objectif l'insertion d'un troisième alinéa dans l'article 34^{ter} et d'un article 19 dans les dispositions transitoires de la constitution. L'article 19 des dispositions transitoires détermine d'une part le calendrier selon lequel la semaine de 40 heures doit être réalisée; il exclut d'autre part une diminution du revenu salarial qui pourrait découler de la réalisation du but de l'initiative.

L'article 34^{ter}, 3^e alinéa, de l'initiative a une portée encore plus étendue. Cette disposition engage le législateur à mettre en œuvre d'autres réductions de la durée du travail, mais sans proposer de calendrier précis et sans garantir expressément la pleine compensation. Le législateur dispose donc d'une plus grande latitude dans ce domaine, car il pourrait renoncer par exemple à la compensation du salaire si la réduction de la durée du travail ne devait poursuivre que l'objectif de créer les conditions du plein emploi. Il pourrait encore décider autrement s'il s'agissait d'assurer aux travailleurs une part équitable de l'accroissement de la productivité dû au progrès technique.

Dans cette optique, on constate que la réduction de la durée du travail ne constitue pas le seul but de l'initiative. L'article 34^{ter} ne fait pas de cette mesure un objectif constitutionnel. La réduction de la durée du travail présente, aux yeux des auteurs de l'initiative, un moyen pour réaliser les deux objectifs proposés, à savoir la répartition équitable des gains provenant de l'accroissement de productivité et la création des conditions pour assurer le plein emploi. Il appartiendrait donc au législateur de mettre en œuvre le moyen de réaliser ces deux objectifs en procédant à la réduction par étape de la durée du travail.

Les initiatives antérieures sur le même objet (44 heures ou 40 heures hebdomadaires) contenaient *implicitement* le principe de la compensation du salaire en cas de réduction de la durée du travail. La compensation du salaire constituait déjà à l'époque une *conditio sine qua non* de la réduction de la durée du travail. Nous renvoyons pour cela à nos messages figurant à la FF 1957 II 1115 ss et 1975 II 2276 et 2277.

La présente initiative se différencie des initiatives précédentes en ce qu'elle prévoit *expressément*, dans les dispositions transitoires, la compensation du salaire. Cette relation évidente et voulue par les auteurs de l'initiative exprime que la simple réduction de la durée du travail sans compensation correspondante du salaire n'entrerait pas en considération. La compensation du salaire est donc expressément une *conditio sine qua non* de la réduction de la durée du travail. Il y a donc un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative.

Vu ce qui précède, nous constatons que la présente initiative respecte le principe de l'unité de la matière au sens de la constitution et de la loi fédérale sur les droits politiques.

23 Réalisation

L'initiative propose l'inscription du principe de la réduction de la durée du travail dans la constitution, ainsi qu'un catalogue de mesures à prendre selon un calendrier précis. Les mesures préconisées pourraient toutefois avoir des conséquences économiques et juridiques peu souhaitables. L'initiative n'est pourtant pas irréalisable, ni en droit, ni en fait.

3 Initiative «pour la réduction de la durée du travail»

31 Historique

L'initiative vise des buts analogues à ceux d'initiatives antérieures n'ayant pas abouti.

Ainsi, le 20 novembre 1973, les organisations progressistes de Suisse (POCH) avaient déposé une initiative tendant déjà à la réduction généralisée de la durée du travail à 40 heures hebdomadaires. Cette initiative a été rejetée le 5 décembre 1976 en votation populaire par 1 315 822 voix contre 370 228 et par tous les cantons.

L'initiative émanant de l'Union syndicale suisse et de la Fédération des sociétés suisses d'employés, du 5 avril 1960, a été retirée par ses auteurs.

Le 14 septembre 1955, l'Alliance des indépendants a déposé une initiative qui avait pour but l'introduction de la semaine de 44 heures. Cette initiative a été repoussée, le 26 octobre 1958, en votation populaire par 586 818 non et 315 790 oui, et par les cantons, à l'exception d'un demicanton.

Les aspects liés à l'évolution elle-même de la durée du travail étant abordés dans un autre chapitre de notre message (voir ch. 342), nous nous bornerons à rappeler quelques données fondamentales:

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; les dispositions concernant la durée maximale du travail en font partie. L'initiative de l'Alliance des indépendants du 14 septembre 1955 comme celle de l'Union syndicale suisse et de la Fédération des sociétés suisses d'employés du 5 avril 1960 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 le secteur où la Confédération avait déjà légiféré.

L'initiative populaire émanant des organisations progressistes de Suisse (POCH) avait par contre manifestement pour but l'introduction généralisée de la semaine de 40 heures sans tenir compte du secteur économique ni du genre d'occupation. La semaine de 40 heures aurait été 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.

La présente initiative relance le débat entamé à l'époque autour de la question de la réduction de la durée du travail, tout en lui fixant des objectifs particuliers, à savoir «la répartition équitable de l'accroissement de la productivité dû au progrès technique et la création des conditions pour assurer le plein emploi». L'initiative ne place donc pas en premier lieu de ses objectifs la protection des travailleurs, telle qu'elle figure déjà aux articles 34, 1^{er} alinéa, et 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre a, de la constitution, mais crée une nouvelle dimension allant au-delà de cette protection.

Il sied de relever à ce stade que l'Office fédéral de l'industrie, des arts et

métiers et du travail a entamé les travaux de révision partielle de la loi sur le travail, pour donner suite à diverses interventions parlementaires ainsi qu'au programme législatif «Egalité des droits entre hommes et femmes» du 26 février 1986 (FF 1986 I 1132 ss); la révision portera aussi sur les dispositions de la loi sur le travail relatives à la durée du travail.

32 Buts de l'initiative

L'initiative «pour la réduction de la durée du travail» tend à inscrire dans la constitution le principe de la réduction de la durée du travail en complétant la constitution par un alinéa 3 nouveau à l'article 34^{ter}, ainsi que par un nouvel article 19 des dispositions transitoires.

Aux termes de l'article 34^{ter}, 3^e alinéa, le législateur recevrait le mandat de réduire par étapes la durée du travail, «pour que les travailleurs se voient assurer une part équitable de l'accroissement de la productivité dû au progrès technique et pour créer les conditions de plein emploi».

Ce principe constitutionnel est concrétisé par la disposition transitoire proposée (art. 19 [nouveau]). En se fondant sur les définitions légales – durée maximum de la semaine de travail pour les travailleurs auxquels s'applique la loi sur le travail ou l'ordonnance sur les chauffeurs; durée moyenne du travail hebdomadaire pour les travailleurs auxquels s'appliquent la loi sur la durée du travail, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires ou les dispositions spéciales prises en exécution de l'article 27 de la loi sur le travail – cette disposition prévoit une réduction de la durée du travail de deux heures après une année à dater de l'adoption du nouvel article 34^{ter}, 3^e alinéa, de la constitution, et ce avec la garantie du maintien du salaire acquis antérieurement. Ensuite, la durée du travail devrait encore être réduite de deux heures chaque année jusqu'à concurrence de 40 heures hebdomadaires. Le 4^e alinéa de la disposition transitoire réserve encore d'autres réductions supplémentaires de la durée du travail.

33 L'initiative vue par ses auteurs¹⁾

331 Article 34^{ter}, 3^e alinéa (nouveau)

L'initiative propose de compléter l'article 34^{ter} de la constitution (l'ancien 3^e al. ayant été supprimé, il permet d'inscrire une nouvelle disposition). L'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettres a et b, donne à la Confédération le droit de légiférer sur la protection des employés ou ouvriers et dans les domaines qui concernent les rapports entre employeurs et salariés.

La compétence d'édicter des prescriptions sur la durée du travail est, comme mesure de police, destinée à assurer la protection de la santé des travailleurs; elle est compatible avec la liberté du commerce et de l'industrie. Se fondant sur un arrêt du Tribunal fédéral de 1971 (arrêt Griessen),

¹⁾ Revue syndicale, numéro spécial, 75^e année, Berne 1983, p. 175 ss.

les auteurs de l'initiative prétendent à présent que des mesures sociales ou de politique sociale sont également compatibles avec la liberté du commerce et de l'industrie; il s'agit non seulement des mesures visant à préserver d'un danger ou à l'écartier, mais encore de celles qui tendent à procurer du bien-être ou à y contribuer, en améliorant les conditions de vie, de la santé ou des loisirs.

De l'avis des auteurs de l'initiative, les lois fixant la durée du travail devraient être adaptées à l'évolution économique et sociale. La Confédération se verrait confier le mandat impératif de promouvoir la réduction par étapes de la durée du travail, alors que le droit constitutionnel en vigueur ne lui en attribue que la compétence. Le critère de la protection des travailleurs n'a pas été répété dans l'initiative, puisqu'il figure déjà explicitement dans la constitution.

De l'avis des auteurs, il convient de relever, dans le domaine de la protection des travailleurs, que si l'évolution technologique a allégé le travail physique, de nouvelles charges, nervosité et stress par exemple, ont fait leur apparition. Le rythme de travail a connu une intensification et le risque d'accidents a considérablement augmenté. La semaine de 40 heures devrait être considérée comme une mesure de protection de la santé des travailleurs. Les accidents du travail sont plus fréquents en fin de journée. Pour certains salariés (travail à l'écran, travail par équipe, etc.), cette durée de 40 heures devrait encore être considérée comme excessive. De plus, la définition de la santé (telle qu'elle a été élaborée par l'Organisation mondiale de la santé) n'est plus du tout la même qu'au début du siècle et inclut dorénavant des notions de bien-être psycho-social.

L'initiative prévoit encore deux autres éléments d'ordre social ou de politique sociale dont la Confédération devra tenir compte dans la fixation de la durée légale du travail. Il s'agit d'abord d'un postulat de justice sociale visant à faire profiter les travailleurs – sous forme de réduction de la durée du travail – d'une part équitable de l'accroissement de productivité de l'ensemble de l'économie. D'autre part, l'Etat devrait veiller à permettre à tous ceux qui le désirent de trouver un emploi. La réduction de la durée du travail contribuerait, à long terme, à maintenir ou à rétablir l'équilibre entre la demande d'emplois et les emplois disponibles; il s'agit d'une mesure de politique économique.

332 Article 19, dispositions transitoires (nouveau)

Les 1^{er} et 2^e alinéas des dispositions transitoires concernent deux lois et plusieurs ordonnances qu'il faudrait modifier en cas d'acceptation de l'initiative. Il s'agit de dispositions de droit public.

Les auteurs de l'initiative règlent la réduction de la durée du travail dans deux alinéas, car il convient de faire la différence entre les textes de lois qui fixent la durée maximale du travail et ceux qui en réglementent la durée moyenne par semaine. Si des revisions étaient entreprises avant la votation sur l'initiative pour établir une notion commune de la durée du travail, les

dispositions transitoires s'appliqueraient automatiquement à la nouvelle définition.

Les étapes proposées pour la réduction à 40 heures de la durée du travail sont les mêmes pour tous les travailleurs: deux heures à l'expiration d'un délai d'une année dès l'adoption de l'initiative, deux heures chaque année suivante jusqu'à ce qu'elle atteigne 40 heures. Quant aux dispositions spéciales prévues à l'article 27 de la loi sur le travail, les auteurs de l'initiative attendent que le législateur fixe des périodes de référence pour le calcul de la durée moyenne du travail et abaisse les durées maximales, compte tenu des variations saisonnières propres à certaines branches ou régions et de la couverture des besoins essentiels de la population.

La situation actuelle étant très hétérogène, la période transitoire n'aurait pas la même durée selon les différentes lois et ordonnances:

- un an pour le règlement des fonctionnaires et la loi sur la durée du travail;
- trois ans pour la loi sur le travail (cinq ans pour les travailleurs astreints actuellement à une durée de 50 heures par semaine);
- quatre à sept ans pour l'ordonnance sur les chauffeurs;
- jusqu'à dix ans pour les entreprises disposant de la possibilité d'occuper leurs travailleurs plus de 50 heures par semaine.

Le 4^e alinéa des dispositions transitoires réserve toute réduction supplémentaire de la durée légale du travail, que ce soit au-delà de la période transitoire ou pendant celle-ci (p. ex. à travers une révision des dispositions spéciales). Si l'initiative ne propose pas de modification des dispositions légales sur les possibilités de prolonger la durée maximale de la semaine de travail (travail supplémentaire, travaux accessoires), les auteurs de l'initiative attendent du législateur qu'il réduise ces possibilités.

Les durées du travail proposées par l'initiative sont déjà réalisées entièrement ou partiellement dans de nombreuses conventions collectives de travail. Selon les auteurs de l'initiative, un vaste champ d'action restera ouvert, à l'avenir également, aux négociations collectives, que ce soit pour anticiper dans certaines branches la réduction de la durée du travail, pour aller au-delà de la norme des 40 heures de travail hebdomadaires. Il faudrait encore accorder des conditions plus favorables à certaines catégories de travailleurs (p. ex. ceux occupés par équipe).

Tel qu'il figure dans l'initiative, le 3^e alinéa des dispositions transitoires énonce le principe du maintien du salaire hebdomadaire des travailleurs touchés par les réductions de la durée du travail. Un des objectifs principaux de l'initiative est en effet «d'assurer aux travailleurs une part équitable de l'accroissement de la productivité», solution de même nature que la troisième phrase du 2^e alinéa de l'article 4 de la constitution. De l'avis des auteurs de l'initiative, il s'agit d'un droit individuel au maintien du salaire acquis (c'est-à-dire à l'augmentation du salaire horaire), que l'on peut invoquer devant un tribunal. Il y a lieu de le respecter tant en droit privé que dans les relations avec l'Etat en tant qu'employeur.

34 Appréciation de l'initiative

341 Appréciation générale

L'initiative a pour objectif une réduction de la durée du travail énoncée sous forme de disposition constitutionnelle, ainsi que la reconnaissance d'un droit individuel à la pleine compensation du salaire. Ainsi, le législateur se verrait confier le mandat de pouvoir intervenir dans un domaine traditionnellement réservé aux partenaires sociaux. Nous pensons, contrairement aux auteurs de l'initiative, que l'obligation légale de réduire généralement la semaine de travail à 40 heures, en assurant la pleine compensation du salaire, limitera la liberté contractuelle et videra la négociation collective d'une grande partie de sa substance.

Il convient encore, pour apprécier l'initiative, de prendre en considération les conditions qui prévaudront, à l'avenir, dans les domaines économique, technologique, démographique et social.

Depuis de nombreuses années, notre économie doit faire face à une âpre concurrence sur le marché mondial. Les bouleversements structurels et les fluctuations conjoncturelles modifient continuellement les conditions des marchés en exigeant une adaptation toujours plus importante et coûteuse. Grâce à la souplesse de sa structure et à son engagement, notre économie est parvenue à maintenir dans une large mesure sa capacité concurrentielle et à sauvegarder sa crédibilité et ses débouchés.

Comparée aux pays qui l'entourent, la Suisse connaît une des durées hebdomadaires du travail les plus élevées; pour apprécier la situation, il faut toutefois tenir compte des conditions régnant chez les concurrents les plus importants de notre pays, tels les USA, le Japon et certains pays qui accèdent maintenant au stade du développement économique, dans lesquels la durée effective du travail et la productivité sont encore plus élevées. Ainsi, sous l'angle du maintien de la capacité concurrentielle, la faculté d'adaptation à de nouvelles conditions de marché dictées partiellement par les réglementations sur la durée du travail apparaît comme primordiale.

L'influence de l'évolution technologique future ne doit pas être sous-estimée non plus. Selon les évaluations faites au niveau scientifique, il n'a pas été prouvé que les mutations technologiques conduisent nécessairement au chômage dans l'ensemble de l'économie. Il n'est pas certain que ce chômage puisse être résorbé par des réductions de la durée du travail. On constate par contre que ces mutations favorisent l'éclosion de nouvelles formes de travail et d'horaires de travail qui offrent aux travailleurs la possibilité de mieux aménager leur travail sur le plan individuel, tout en permettant de réduire les coûts liés à l'utilisation des lourds investissements technologiques. Cette évolution, que nous suivons attentivement sous l'angle de la protection des travailleurs, ne devrait pas être mise en cause par une importance démesurée accordée à un seul aspect de la durée du travail.

L'évolution démographique ne pourra guère s'accorder de réglementations de caractère schématique. La Suisse doit faire face à un vieillissement progressif de sa population, alors que la proportion des générations mon-

tantes, et notamment des jeunes gens accomplissant leur formation professionnelle, diminue. Aujourd'hui déjà on constate qu'il existe un manque de personnel qualifié dans certains domaines. La situation dans celui de la formation professionnelle s'aggravera sensiblement vers le milieu de la prochaine décennie en raison de la pénurie d'apprentis; par rapport à aujourd'hui, il y aura en effet près d'un tiers de jeunes gens en moins qui commenceront une formation professionnelle. Si l'on tient compte du fait que l'augmentation du nombre des étrangers dans notre pays est indésirable sur le plan de la politique nationale, il convient d'assurer suffisamment de souplesse dans le domaine de l'aménagement du temps de travail pour satisfaire à toutes les exigences. Par ailleurs, on devra veiller à ce qu'une flexibilité trop accrue de la durée du travail ne renforce des segmentations déjà existantes du marché du travail.

Enfin, toute réduction de la durée du travail apparaît comme un facteur de coûts en relation avec d'autres acquis et revendications de nature sociale. Les réductions de la durée de la vie active, telles la retraite anticipée, la prolongation des vacances, de l'enseignement, de la formation professionnelle ont, au cours de ces décennies passées, et au même titre que l'élaboration de l'Etat social, comprimé une grande part des gains de productivité enregistrés. Des revendications socio-politiques plus étendues sont déjà articulées. Elles se trouvent toutefois en concurrence avec d'importantes tâches d'avenir qui vont mobiliser des ressources financières considérables, dans des domaines tels que l'énergie, les transports, la protection de l'environnement, la recherche, le développement et la formation. Nous devons donc, dans les années qui viennent, garder les mains libres pour décider à quelles fins réserver les gains éventuels de productivité, qu'il faudra d'abord engranger.

Ces perspectives fondamentales n'excluent pas l'introduction de réductions de la durée du travail dans certaines entreprises, branches ou secteurs, d'entente entre les partenaires sociaux. Si l'évolution économique se poursuit favorablement, nous pensons qu'il est probable que la semaine de 40 heures soit déjà réalisée dans de nombreuses entreprises et branches économiques au moment où l'initiative sera soumise au verdict populaire. Nous sommes toutefois opposés à ce que les exigences contenues dans l'initiative soient ancrées dans la constitution. L'initiative constitue une intervention dans l'autonomie des partenaires sociaux et une menace pour la flexibilité de notre marché du travail au moment où, ainsi que nous l'avons déjà dit, notre économie se situe dans une phase de renouvellement structurel.

Les considérations suivantes touchent aux aspects particuliers de l'initiative.

342 L'initiative à la lumière de l'évolution de la durée du travail et des formes d'aménagement du temps de travail

342.1 Evolution de la durée du travail dans l'industrie et la construction en Suisse

Présenter l'évolution de la durée du travail tant en Suisse qu'à l'étranger ne va pas sans peine car il se pose différents problèmes d'interprétation et de comparaison.

D'importantes difficultés surgissent déjà pour notre pays, car les statistiques disponibles couvrant la durée normale du travail fixée par la législation, par les conventions collectives de travail ou par des sentences arbitrales font actuellement défaut.¹⁾ L'analyse doit en outre se limiter aux domaines de l'industrie et de la construction, car seul le secteur secondaire est couvert d'une manière générale par les statistiques. Un vaste champ de l'activité économique (secteurs primaire et tertiaire) fait donc défaut à l'analyse.

En Suisse, la durée hebdomadaire du travail a été enregistrée jusqu'en 1973 par le biais d'une enquête sur la situation de l'industrie et de la construction. Il s'agissait d'une moyenne des durées les plus courantes dans les entreprises. Depuis 1973, les résultats sont fondés sur les déclarations des travailleurs accidentés, et la notion de durée du travail et celle qui est normalement prévue, par semaine, pour le travailleur au moment de son accident (sans les heures supplémentaires). Nous n'avons donc pas affaire ici à la notion de durée du travail stipulée par convention collective de travail (durée conventionnelle), mais à la durée individuelle du travail prévue par contrat individuel de travail. Pour un grand nombre de salariés, les hommes en particulier, ces deux durées sont identiques. Chez les femmes en revanche, la durée individuelle moyenne est vraisemblablement inférieure à la durée du travail courant dans l'entreprise.

A partir du milieu des années cinquante, la durée moyenne du travail a commencé à diminuer de manière continue, passant de 47,7 heures par semaine environ en 1955 à 44,7 heures hebdomadaires en 1970. Depuis 1973, base de la nouvelle statistique, la baisse s'est poursuivie pour atteindre en 1985 42,8 heures hebdomadaires dans l'industrie, avec des écarts se situant dans une fourchette de - 6% à + 4% environ par rapport à la moyenne, selon le type d'activité. Cependant, dans toutes les branches économiques enregistrées, on a noté une diminution presque équivalente de la durée du travail entre 1973 et 1985. Le tableau figurant ci-après donne des informations sur cette évolution.

¹⁾ BIT, «Un système intégré de statistique des salaires», Genève 1980.

Durée moyenne du travail dans l'industrie et la construction
(heures par semaine)

Tableau 1

	1973	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Industrie, arts et métiers ...	44,7	44,3	43,8	43,7	43,6	43,1	42,9	42,8
Hommes	45,1	44,7	44,1	44,0	43,9	43,4	43,2	43,1
Femmes	43,5	42,9	42,5	42,4	42,4	41,7	41,7	41,6
Industrie textile	44,5	44,0	44,0	44,0	43,8	43,5	43,1	42,9
Industrie du bois	46,3	45,7	45,5	45,4	45,2	44,7	44,6	44,5
Arts graphiques	43,3	43,3	40,8	40,5	40,5	40,6	40,2	40,2
Industrie chimique	43,5	43,2	42,9	42,8	42,7	41,9	41,9	41,9
Industrie métallurgique, machines	45,0	44,6	44,1	44,1	43,9	43,3	43,1	43,1
Construction	47,0	45,9	45,6	45,6	45,2	44,7	44,6	44,5

Source: «Statistique de la durée du travail des travailleurs accidentés» de l'OFIAMT.

Ce tableau ne contient pas les données relatives aux réductions indirectes de la durée du travail, par exemple celles liées au relèvement du droit aux vacances. De 1966 jusqu'au milieu de l'année 1984, le droit aux vacances était fixé, selon le code des obligations, à deux semaines par année pour les travailleurs adultes et à trois semaines par année pour les jeunes travailleurs. Les cantons étaient habilités à porter ce droit de deux à trois semaines pour les adultes et de trois à quatre semaines pour les jeunes. Au fil des ans, la plupart des cantons ont fait usage de cette compétence. Depuis le 1^{er} juillet 1984, le droit minimum aux vacances est désormais fixé, conformément à l'article 329a CO, à quatre semaines pour les travailleurs adultes et à cinq pour les travailleurs jusqu'à l'âge de 20 ans révolus. Le relèvement du droit légal aux vacances a eu, comme on s'y attendait, des répercussions sur les réglementations des vacances dans les conventions collectives et dans les contrats individuels de travail. Ainsi, nombreuses sont les conventions collectives qui prévoient aujourd'hui quatre semaines et demie, voire six semaines de vacances par année, notamment pour les travailleurs âgés ou employés depuis de nombreuses années par l'entreprise. Cette évolution se répercute sur la durée globale du travail, une semaine de vacances équivalant à une réduction d'une heure de la durée hebdomadaire du travail.

342.2 Comparaison internationale des durées du travail

Les difficultés énoncées plus haut quant à la comparaison des durées du travail sont encore plus nombreuses au niveau international.

Certains pays fournissent des données statistiques sur les *heures rémunérées*, c'est-à-dire correspondant au temps pour lequel le travailleur est payé, que ce temps soit consacré ou non au travail. D'autres pays disposent de

données relatives aux *heures de travail réellement effectuées* (heures de travail au sens strict, sans les absences pour cause de vacances et jours fériés, de maladies, d'accidents, mais aussi sans tenir compte des absences dues aux grèves, lock-outs, etc.).

Aucun des tableaux concernant la durée du travail publiés ces dernières années par des organisations internationales ne distingue nettement ces deux définitions, ni les observe avec conséquence. Une étude du Conseil de l'Europe de 1983, intitulée «La durée du travail – Etude comparative: évolution et perspectives», indique pour la Grande-Bretagne, où la durée hebdomadaire légale du travail est fixée à 40 heures depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, une durée hebdomadaire moyenne usuelle du travail de 47,0 heures en 1960 et de 41,8 heures en 1980; en Belgique, pays particulièrement touché par le chômage, la durée hebdomadaire moyenne du travail est tombée en 1985 à 33,7 heures, selon l'Organisation internationale du Travail. On peut néanmoins déduire de ces comparaisons internationales, concordantes sur ce point, que la durée du travail en Suisse est relativement élevée, comparée au reste de l'Europe. Par rapport aux principaux pays extra-européens concurrents de la Suisse, tels que le Japon, les Etats-Unis et certains pays nouvellement industrialisés de l'Asie du Sud, la durée du travail dans notre pays est toutefois plus basse. En outre, ces pays offrent de plus grandes possibilités d'un emploi plus souple de la main-d'œuvre.

342.3 Modifications affectant le mode de travail et les formes d'aménagement du temps de travail

Au nombre des modes de travail et des formes d'aménagement du temps de travail qui sont apparus ces dernières décennies dans notre pays, il faut citer principalement ce que l'on appelle «l'horaire mobile» et le «travail à temps partiel».

L'*horaire mobile* a connu, depuis la fin des années soixante, un succès remarquable dans notre pays, mais avec certaines différences selon les secteurs d'activité. Le système de l'horaire mobile permet au travailleur de répartir selon son gré et de manière inégale, entre les jours et les semaines de travail, un temps de travail hebdomadaire donné à l'intérieur d'un cadre également donné. Ce système n'a aucune influence sur la durée globale de travail. Dans de nombreuses entreprises, une application souple de ce système a toutefois contribué, ces dernières années, à créer de meilleures conditions pour une réduction de la durée du travail.

Le *travail à temps partiel* est un système selon lequel le travailleur est occupé moins longtemps que la durée du travail usuelle dans l'entreprise. Le «job sharing», c'est-à-dire le partage d'un emploi entre deux ou plusieurs travailleurs, n'est rien d'autre qu'une forme particulière du travail à temps partiel.

Ces dernières décennies, le travail à temps partiel n'a cessé de gagner du

terrain dans notre pays, ce que démontrent les résultats des recensements de la population:

1960 ...	162 434	(154 267 femmes; 8 167 hommes)
1970 ...	364 818	(286 837 femmes; 77 981 hommes)
1980 ...	448 188	(362 602 femmes; 85 586 hommes)

A considérer de plus près le matériel statistique disponible et le contexte du marché de l'emploi, on continue, il est vrai, à constater qu'une bonne partie des travailleurs concernés choisissent la forme du travail à temps partiel pour des motifs qui ne sont pas d'ordre professionnel. Souvent, ce seraient plutôt des raisons familiales ainsi que la nécessité d'améliorer le revenu qui font pencher la balance et qui incitent le travailleur à chercher une activité professionnelle à temps partiel. Ce constat est confirmé par le fait que la grande majorité des travailleurs à temps partiel sont des femmes mariées.

Simultanément, on observe à l'heure actuelle un changement dans l'échelle des valeurs en rapport avec le travail. Une partie des travailleurs, et surtout des jeunes des deux sexes, souhaitent fixer eux-mêmes leur temps de travail et aménager leur vie professionnelle de manière plus souple. Cette nouvelle attitude se traduit par une demande accrue de possibilités d'occupation à temps partiel, demande à laquelle l'économie répond par une augmentation de l'offre.

Une autre tendance qui se dessine consiste à adapter davantage la durée du travail aux *fluctuations du travail à effectuer* dans les entreprises. A l'inverse de l'horaire mobile, ce type d'assouplissement de l'horaire de travail n'est pas laissé à la décision du travailleur, mais il obéit en principe aux besoins de l'entreprise. En soi, cela n'entraîne pas forcément une réduction ni une prolongation de la durée du travail, mais seulement une répartition inégale de la durée du travail selon les jours et les semaines.

Les formes de travail et d'aménagement du temps de travail – qu'il s'agisse de formes relativement récentes mais déjà en grande partie réalisées ou de formes à venir et qui ne sont aujourd'hui qu'ébauchées – montrent qu'il existe une tendance à réduire la durée du travail; mais on constate aussi que cette tendance ne se répercutera pas dans la même mesure sur toutes les branches économiques, sur toutes les entreprises et sur tous les travailleurs. En conséquence, on peut affirmer qu'il est préférable de chercher des solutions nuancées sur le plan contractuel ou légal plutôt que d'inscrire des règles inévitablement rigides dans la constitution fédérale.

343 Evolution et répartition de la productivité économique générale

343.1 Evolution de la croissance depuis 1970

Au début des années cinquante, la Suisse est entrée dans une phase de croissance économique continue qui dura presque un quart de siècle et qui procura à notre pays une prospérité enviable. Au cours des années cinquante et soixante, le produit national brut réel (PNB) a augmenté chaque

année de $4\frac{2}{3}$ pour cent en moyenne. Cependant, un changement décisif s'est produit depuis le début des années septante.

La période des années 1970 à 1974 englobe la phase terminale de l'extraordinaire croissance de l'après-guerre durant laquelle la moyenne du taux de croissance s'éleva à 2,9 pour cent par an (voir tableau 2).

Croissance du produit national brut et de la productivité du travail pendant les différentes phases de croissance de 1970 à 1986

(Taux annuels moyens de la croissance en pour-cent)

Tableau 2

	1970/74	1974/79	1979/86
Produit national brut aux prix de 1970	2,9	- 0,7	2,0
Personnes actives	1,0	- 1,1	0,5
Produit national brut par personne active aux prix de 1970 (Productivité du travail)	1,9	0,4	1,5

Source: Comptabilité nationale et statistique des personnes actives, de l'OFS, ainsi que calculs de l'OFIAMT. (Les taux de croissance sont calculés selon la méthode des intérêts composés, en fonction de la première année, qui constitue la valeur de référence).

Entre 1974 et 1979, le PNB diminua ensuite de 0,7 pour cent par année en moyenne. La légère croissance, qui avait repris au cours du deuxième semestre de 1976, ne parvint plus à compenser, avant la fin de la décennie, les pertes de production antérieures. La reprise conjoncturelle intervenue depuis 1980, interrompue par une nouvelle récession en 1982, entraîna pendant toute la première moitié des années quatre-vingt une amélioration sensible de la capacité de production de l'ensemble de l'économie suisse. Le taux de croissance réelle du PNB s'éleva à 2,0 pour cent. L'évolution économique fut tout comme avant dominée par des problèmes structurels et le taux de croissance n'atteignit que la moitié de ceux des années soixante.

L'intensité inégale de la croissance économique se traduit aussi par les différences considérables dans le développement de la productivité du travail de l'économie globale, dont la mesure est le produit intérieur brut réel par personne active. Cette productivité du travail ainsi définie atteint dans les années 1970 à 1974 un taux de croissance de 1,9 pour cent par année (voir tableau 2). Pendant la seconde moitié des années septante, la croissance se réduisit à 0,4 pour cent par année. La reprise qui s'est manifestée dès le début de la décennie actuelle, avec une croissance annuelle moyenne de 1,5 pour cent, n'a pu soutenir jusqu'ici aucune comparaison avec la période de croissance intensive de l'après-guerre.

L'accroissement de la productivité du travail influence aussi l'évolution de

l'emploi (voir tableau 2). Des périodes de forte croissance de la productivité entraînent une augmentation de la population active, tandis que des phases de faible croissance s'accompagnent d'une diminution de l'emploi.

343.2 Evolution des charges des entreprises

Les coûts des trois facteurs de production, à savoir travail, capital et progrès technique, sont déterminants pour la valeur ajoutée et la compétitivité de l'économie suisse sur les marchés internationaux. Les concurrents des entreprises suisses effectuent aussi leurs achats supplémentaires de matières premières et d'énergie en majorité sur le marché mondial et à des conditions en principe comparables.

Le coût du facteur travail a indubitablement augmenté au cours des vingt dernières années (voir tableau 3). Les contributions et les prestations sociales des employeurs, élément important des charges salariales annexes, ont augmenté de façon encore plus prononcée que les charges salariales (voir tableau 3).

Salaires et traitements ainsi que contributions et prestations sociales des employeurs de 1965 à 1985

(Pourcentages du revenu national 1965-1985, en prix courants et pour-mille)

Tableau 3

	1965	1970	1975	1980	1985
Salaires et traitements	567	561	599	597	584
Contributions et prestations sociales des employeurs	66	69	83	88	88

Source: Comptabilité nationale et calculs de l'OFIAMT.

Les charges salariales annexes représentaient tout juste 7 pour cent du revenu national en 1970. Après avoir augmenté par bonds au milieu des années septante, elles ont atteint depuis lors un taux de presque 9 pour cent. Par rapport au niveau des salaires et traitements, elles sont passées de 12,3 pour cent à 15,1 pour cent au cours de la période de 1970 à 1985. L'extension des assurances sociales, notamment dans les domaines de l'assurance-vieillesse et survivants, de la prévoyance professionnelle obligatoire, de l'assurance-accidents et de l'assurance-chômage, a joué un rôle déterminant dans l'augmentation de cette composante des charges salariales.

Les coûts liés à l'engagement de capitaux ont considérablement augmenté ces dernières années pour les entreprises. Depuis la période de récession du milieu des années septante, une grande partie de l'appareil de production a dû être adapté aux nouvelles exigences de la technologie ou reconverti à la

fabrication d'autres produits ou à de nouveaux procédés de production. Les entreprises sont de plus en plus contraintes de renouveler leurs produits et d'innover en matière de procédés de production, alors que le temps pour réaliser des bénéfices s'amenuise en raison d'une concurrence accrue sur les marchés internationaux. Une réduction de la durée du travail doit donc être considérée aussi à la lumière des autres charges financières des entreprises.

343.3 Perspectives

La récession amorcée vers la moitié des années septante a plongé l'économie suisse dans une phase de restructuration profonde, qui n'est pas terminée aujourd'hui. Le redressement économique et la phase relativement longue de prospérité conjoncturelle du milieu des années quatre-vingts sont des signes positifs de la reprise de l'économie suisse. Du point de vue de la politique économique, les conditions favorables sont là: faibles taux d'inflation et de chômage, équilibre approximatif des finances publiques. Toutefois, la poursuite de cette évolution est toujours tributaire de facteurs d'extraordinaire insécurité. Le rythme accéléré des mutations technologiques se maintiendra et il exigera d'énormes investissements dans les domaines de la recherche, du développement, de la formation et de l'innovation. Grâce aux nouvelles technologies, le nombre de nos concurrents en mesure d'offrir des produits de haute qualité va s'accroître. La compétence, l'exactitude, la prospection intensive des marchés et la qualité du service à la clientèle sont les aspects qui, dans le cadre de l'offre de prestations, feront toujours plus appel à l'engagement personnel et qui nécessiteront, outre du personnel qualifié, suffisamment de souplesse dans l'aménagement du temps de travail.

L'évolution des salaires et des charges salariales annexes mérite également une attention particulière. Ils déterminent partiellement la capacité concurrentielle de la Suisse dans la formation des prix qu'elle peut offrir sur les marchés internationaux; ils permettent aussi d'évaluer le facteur travail sur la marché du travail. Une évolution des coûts salariaux qui ne serait pas fonction des progrès réalisés dans le domaine de la productivité, pénaliserait à long terme le facteur travail; les travailleurs au bénéfice d'une mauvaise formation ou les moins productifs seraient les premiers à en faire les frais. Le nombre élevé des chômeurs recensés dans de nombreux pays industrialisés est le reflet de cette situation coûteuse pour l'économie nationale.

Enfin il convient de rappeler que les gains effectués sur le terrain de la production ne sauraient être répartis avant d'avoir été réalisés. L'autonomie des partenaires sociaux, qu'ils ont exercée avec un grand sens des responsabilités, nous offre l'assurance que ce principe sera toujours respecté dans l'intérêt de la sécurité de l'emploi. Aujourd'hui déjà, on constate que notre communauté doit supporter et qu'elle devra faire face, dans différents domaines, à d'énormes tâches toujours plus coûteuses. Elles gagneront en im-

portance sur le plan social, car l'évolution démographique entraînera une augmentation des charges qui grèvera le revenu des activités professionnelles. Les incertitudes liées à l'évolution de l'économie mondiale nous incitent à tout mettre en œuvre pour que la progression des coûts au sein de notre économie reste en harmonie avec les progrès réalisés dans le domaine de productivité et pour que nous gardions les mains libres pour fixer des priorités. Une réduction généralisée de la durée du travail avec compensation du salaire irait à l'encontre de cette exigence.

4 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

41 Confédération

L'acceptation de l'initiative aurait pour l'administration générale de la Confédération, les chemins de fer fédéraux et les PTT des conséquences sur le plan de l'organisation et probablement aussi sur celui du personnel.

Les mesures de rationalisation telles que la révision des tâches, l'introduction des écrans et d'autres moyens techniques modernes dans les bureaux ont permis, du moins au sein de l'*administration générale de la Confédération*, de parer une grande partie des effets de la réduction de la durée du travail de 44 à 42 heures par semaine, intervenue le 1^{er} juin 1986. On a ainsi pu renoncer à des places supplémentaires de travail, à l'exception de l'administration des douanes. Les projets de rationalisation sont les suivants: EFFI (augmentation de l'efficacité dans l'administration fédérale), GRAL (analyse de l'utilité des frais généraux sur les places d'armes et de tir effectuée par le DMF) ainsi que l'étude Hayek dans le domaine des écoles techniques supérieures. Nous poursuivrons énergiquement nos efforts en vue d'une plus grande rationalisation et d'une augmentation de l'efficacité dans l'administration fédérale. On examinera en temps voulu dans quelle mesure cela nous permettrait de procéder à de nouvelles réductions de la durée du travail sans augmentation des effectifs du personnel.

Les possibilités de réaliser des mesures de rationalisation au sein des *entreprises fédérales* sont plus restreintes et dépendent des considérations ressortissant à l'organisation des entreprises et à la politique du personnel, mais avant tout des prestations à assurer. Dans ce contexte, il faudrait examiner avec précision l'évolution des coûts et les possibilités d'engager du personnel supplémentaire au moment d'une éventuelle réduction de la durée du travail. On ne possède aucune donnée précise sur cette question.

42 Cantons et communes

Le personnel des cantons et des communes n'est formellement pas directement touché par l'initiative. Mais une réduction de la durée du travail dans les entreprises privées et notamment au sein de l'administration générale de la Confédération ne pourrait pas demeurer sans conséquence sur les cantons et les communes.

Même si la réduction de la semaine de travail à 40 heures imposée de l'extérieur ne poserait pas de grandes difficultés dans un nombre restreint d'administrations cantonales et communales, elle entraînerait dans la plupart des cantons et des communes des demandes d'augmentation des effectifs du personnel.

Ainsi, les *cantons* relèvent notamment qu'une réduction de la durée hebdomadaire du travail fixée à 43 ou 44 heures dans plus de 20 d'entre eux aurait avant tout des conséquences sur les activités exercées par équipes, c'est-à-dire dans les hôpitaux, les foyers, les prisons et la police. Il serait donc nécessaire d'accroître les effectifs en personnel dans ces domaines, avec l'augmentation des frais que cela entraîne, pour compenser une réduction de la durée du travail.

La situation des *communes* est quelque peu différente: dans près de la moitié des communes de notre pays – essentiellement dans les régions rurales – le personnel ne travaille qu'à titre accessoire, tout en conservant une activité principale dans le secteur agricole. Une réduction de la durée du travail à 40 heures par semaine n'aurait probablement pas de conséquences directes pour ces communes. Les véritables problèmes surgiraient avant tout pour les communes urbaines, quoi que de manière fort diverse. A l'exception de quelques communes urbaines presque toutes situées en Suisse romande et dans lesquelles la réduction de la durée du travail est déjà réalisée dans une très large mesure, la majorité des communes urbaines serait probablement plus touchée que la Confédération et les cantons par une telle réduction de la durée du travail, car il leur appartient d'assurer le fonctionnement d'une grande part de l'infrastructure (services industriels, approvisionnement, évacuation et traitement des déchets, transports publics).

Les cantons et les communes ne sont pas fondamentalement opposés à l'introduction de la semaine de 40 heures. Chaque canton et chaque commune devrait cependant pouvoir décider librement si les conditions sont réunies pour réaliser une telle mesure.

5 Conclusions

Nous estimons qu'il convient de rejeter l'initiative «pour la réduction de la durée du travail» sans lui opposer de contre-projet, pour les raisons d'ordre économique et social et pour les motifs relevant du marché et du droit du travail que nous avons avancés plus haut. Il ne nous paraît dès lors pas judicieux de réglementer la durée du travail dans notre droit constitutionnel, car on s'immiscerait profondément dans les négociations collectives entre partenaires sociaux. Cela ne nous dispense toutefois pas d'examiner les possibilités de réglementation légale qui s'offrent à nous, par exemple dans le cadre de la révision de la loi sur le travail. En tous les cas, il ne faudrait pas établir aujourd'hui une réglementation d'ordre constitutionnel qui pourrait faire obstacle à l'évolution structurelle ou à la recherche de nouvelles formes de travail et de nouveaux modes d'aménagement du temps de travail ou encore limiter notablement la répartition des progrès réalisés sur le plan de la productivité.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour la réduction de la durée du travail»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen de l'initiative, déposée le 23 août 1984, «pour la réduction de la durée du travail»¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 27 mai 1987²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 23 août 1984 «pour la réduction de la durée du travail» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 34^{ter}, 3^e al. (nouveau)

³ La loi pourvoit à la réduction par étapes de la durée du travail, en vue d'assurer aux travailleurs une part équitable de l'accroissement de la productivité dû au progrès technique et de créer des conditions de plein emploi.

Dispositions transitoires, art. 19 (nouveau)

¹ Pour les travailleurs auxquels s'applique la loi sur le travail ou l'ordonnance sur les chauffeurs, la durée maximum de la semaine de travail est réduite de deux heures à l'expiration d'un délai d'une année dès l'adoption de l'article 34^{ter}, alinéa 3. Elle sera ensuite à nouveau réduite de deux heures chaque année jusqu'à ce qu'elle atteigne quarante heures.

² Pour les travailleurs auxquels s'appliquent la loi sur la durée du travail, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires ou les dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs selon l'article 27 de la loi sur le travail, la durée moyenne de la semaine de travail subit une réduction identique.

³ La réduction de la durée du travail, telle qu'elle résulte de l'application des premier et deuxième alinéas, ne peut entraîner pour les travailleurs intéressés une diminution de leur revenu salarial hebdomadaire.

⁴ Toute réduction supplémentaire de la durée du travail par la loi demeure réservée.

¹⁾ FF 1984 II 1535

²⁾ FF 1987 II 1033

Art. 2

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

31504

Message concernant l'initiative populaire «pour la réduction de la durée du travail» du 27 mai 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.044
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.07.1987
Date	
Data	
Seite	1033-1055
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 161

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.