

COMITÉ DU 14 OCTOBRE 2009

Berne, le 7 octobre 2009

Annexe 10 – DL

Initiative populaire pour un salaire minimum – discussion approfondie

Au printemps 2009, le Comité de l'USS a décidé d'instituer un groupe de travail chargé de plancher sur la question du salaire minimum. Ce groupe de travail a aujourd'hui établi un premier état des lieux portant sur les bas salaires et les salaires minimaux en Suisse, analysé l'évolution internationale en matière de salaires minimaux et ses répercussions économiques, et montré quelles étaient les bases juridiques et les possibilités pour une amélioration de la situation.

La question des salaires minimaux donne lieu actuellement à plusieurs démarches en plusieurs endroits du pays. Le syndicat Unia étudie le lancement d'une initiative populaire sur ce thème. Des initiatives populaires ont été déposées dans de nombreux cantons de Suisse latine. Les auteurs de ces textes projettent maintenant de lancer un projet à l'échelon national. Le lancement d'une initiative populaire est aussi discuté au sein du parti socialiste suisse. Si ces projets se concrétisent, l'USS devra les soutenir sous une forme ou une autre.

Le présent document a pour but : a) de présenter la situation actuelle en matière de salaire minimum, b) d'esquisser la teneur possible d'un article constitutionnel, et c) d'évaluer les chances de succès et les risques d'échec d'un tel projet sur le plan politique.

Le Comité présidentiel a débattu de la question d'une initiative populaire pour un salaire minimum lors de sa réunion du 29 septembre 2009 et fait aujourd'hui la proposition suivante au Comité :

Proposition

L'Assemblée des délégué(e)s du 9 novembre 2009 prend une décision de principe pour une initiative populaire sur le salaire minimum dont les principaux axes seraient les suivants : l'initiative populaire doit contenir, d'une part et prioritairement, une disposition sur l'encouragement des CCT prévoyant des salaires minimaux, d'autre part et subsidiairement, une disposition sur un salaire minimum général. Le Secrétariat de l'USS reçoit le mandat d'élaborer des dispositions détaillées à ce sujet en vue de la prise de décision d'ici

à l'Assemblée des délégué(e)s du 17 mai 2010 et du Congrès de 2010, qui aura lieu en novembre de la même année.

Exposé du problème

- Quelque 400'000 salarié(e)s gagnent moins de 3500 francs (13 fois par an). La moitié environ sont soumis à une convention collective de travail (CCT).
- Les possibilités d'augmenter les salaires minimaux par le biais de CCT de force obligatoire (étendues) sont restreintes, parce que :
 - une partie des branches n'est pas en mesure de se donner une CCT ou ne l'est que partiellement, parce que les employeurs ne sont pas organisés syndicalement ou sont mal organisés ;
 - une partie des branches n'obtiendra pas de CCT à cause de l'opposition des employeurs, et encore moins une extension de cette CCT ;
 - les (bas) salaires inscrits dans les CCT de force obligatoire ne peuvent probablement être sensiblement augmentés que sous la pression publique.
- Pour introduire des salaires minimaux obligatoires par l'intermédiaire de contrats-types de travail (CTT), il faut faire la preuve qu'il y a abus. De plus, les CTT sont limités dans le temps, si bien qu'il faut apporter périodiquement cette preuve d'abus.

Politique actuelle de l'USS en matière de salaires minimaux

Ces dix dernières années, les syndicats membres de l'USS ont pu accomplir de grands progrès dans le domaine des salaires minimaux, en particulier dans les branches couvertes par le syndicat Unia. Des augmentations substantielles des salaires minimaux ont été obtenues, notamment dans le commerce de détail et dans l'hôtellerie-restauration, mais aussi dans d'autres branches, grâce à la campagne organisée autour du mot d'ordre : « Pas de salaires au-dessous de 3000 francs ! ». Cette campagne a été favorisée par le fait que des branches en contact direct avec la clientèle privée ont pu être clouées au pilori et que, craignant pour leur réputation, elles se sont mises à relever les bas salaires versés jusqu'alors. Une autre percée a été réalisée grâce aux mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes : pour se protéger contre les pressions à la baisse sur les salaires, de nouvelles CCT ont été conclues ou des CCT en vigueur ont été étendues dans de nouvelles branches ; les CCT font l'objet de contrôles plus sévères ; les extensions facilitées des CCT et les CTT constituent des instruments nouveaux qui sont désormais à disposition.

Comment résoudre le problème des bas salaires ?

Le problème des bas salaires peut être abordé sous trois angles différents, qui – notons-le – ne sont pas exclusifs l'un de l'autre.

- a) Sous l'angle d'une politique conventionnelle offensive dans les branches capables de se doter d'une CCT, si possible avec l'accompagnement de CTT (selon les mesures d'accompagnement) dans les autres branches. Pour générer suffisamment de pression, il faut en complément une

campagne publique de dénonciation des scandales. Hypothèse : les personnes employées dans les branches à bas salaires sont mobiles, du moment que, pour exercer leur activité, elles ont besoin de peu de qualifications spécifiquement liées à la branche et à la profession. Elles essaient d'exercer leur activité dans les branches et les professions offrant les meilleures conditions de travail. Les bonnes conditions de travail dans les branches conventionnées mettront sous pression les autres branches, dépourvues de CCT ou de CTT, et les inciteront à améliorer leurs propres conditions de travail, faute de quoi elles auront des difficultés à recruter un personnel de qualité. Il est toutefois difficile de dire quelle peut être l'ampleur de cet effet.

- b) Sous l'angle d'une politique conventionnelle offensive et de nouvelles compétences légales dans le domaine des CTT : une commission tripartite aurait par exemple pour mission de représenter les partenaires sociaux dans des branches structurellement incapables de se donner une CCT faute d'employeurs organisés et d'édicter à leur place des salaires minimaux (sorte de simulation du partenariat social), sans qu'il faille faire la preuve d'abus. Dans le domaine conventionnel, le degré de couverture conventionnelle pourrait être augmenté au moyen de quorums moins élevés. Problèmes : l'efficacité du travail dépendrait notamment des pressions politiques ou des rapports de force politiques. Ces nouvelles dispositions légales auraient en outre besoin d'une base constitutionnelle.
- c) Sous l'angle d'un salaire minimum inscrit dans la constitution fédérale (initiative pour un salaire minimum) : ce salaire minimum déploierait ses effets subsidiairement aux CCT et aux CTT. Un salaire horaire serait fixé. Pour ce faire, plusieurs formules sont envisageables, qui doivent encore être approfondies.

Offensives actuelles sur le front du salaire minimum

Au printemps 2008, les fédérations de l'USS ont lancé une nouvelle offensive sur le front du salaire minimum dont l'objectif était « Pas de salaires au-dessous de 3500 francs ! », « Pas de salaires de moins de 4500 francs pour les personnes ayant suivi un apprentissage ! » et « Pas de salaires horaires au-dessous de 20 francs ! ». Cette campagne a eu des effets puisque – pour prendre cet exemple – les salaires minimaux versés aux personnes qualifiées ont été sensiblement augmentés dans les arts et métiers.

Au congrès du syndicat Unia, une proposition de la région de Genève demandant le lancement d'une initiative populaire fédérale pour un salaire minimum légal a été acceptée pour examen. À son assemblée des délégué(e)s du 21 novembre 2009, le syndicat Unia prendra une décision de principe à ce sujet.

En Suisse latine, des initiatives populaires ont été déposées ou sont en préparation dans plusieurs cantons. Actuellement, les initiatives populaires des cantons de Genève, Vaud, Tessin et Valais sont sous la menace d'une invalidation. Quelques avis de droit et, à leur suite, certaines autorités cantonales estiment qu'il n'est tout simplement pas possible d'édicter un salaire minimum légal sur le plan cantonal. Il est donc dans l'intérêt des auteurs de ces initiatives que leur demande soit placée et

portée sur le plan national. Dans ce cas, ils laisseraient aux syndicats le soin de diriger la manœuvre.

Le parti socialiste suisse voudra probablement travailler sur deux projets d'initiative populaire. La reconversion écologique occupe le premier rang de ses priorités, une initiative sur le salaire minimum arrive au second rang. Le parti socialiste laisserait lui aussi aux syndicats la responsabilité de mener la bataille.

Teneur possible d'un article constitutionnel

Une disposition constitutionnelle sur le salaire minimum devrait consister en deux volets : d'abord un encouragement des salaires minimaux inscrits dans les CCT, ensuite un salaire minimum légal subsidiaire. La CCT serait ainsi renforcée dans son rôle central d'instrument de régulation des conditions de travail. Par ailleurs, une initiative combinée de ce genre permettrait d'élargir le cercle des travailleurs et travailleuses qui pourraient en profiter, du moment – par exemple - que le personnel au bénéfice d'un apprentissage serait protégé par un salaire minimum spécifiquement lié à ses qualifications ou à son expérience.

Le degré de précision de l'obligation d'encourager les CCT inscrite dans la constitution conditionne l'efficacité de cette obligation. Une formulation ouverte (la Confédération et les cantons encouragent les CCT) crée une marge de manœuvre, mais elle confie au législateur le soin de concrétiser l'encouragement des CCT ou de le mettre en œuvre dans un sens contraire à nos intentions. Pour certains instruments d'encouragement comme l'obligation de bénéficier d'une CCT en cas d'octroi d'aides financières, il faudrait évaluer si la formulation ouverte représente une base constitutionnelle suffisante. Quoiqu'il en soit, la formulation ouverte engendre aussi une certaine pression politique. Quelle sera la formulation qui sera finalement la plus appropriée ? La question doit encore être traitée plus à fond. Voici déjà quelques réflexions à ce sujet.

Les améliorations suivantes (par rapport au statu quo) peuvent être obtenues en fonction de la formulation de l'obligation d'encourager les CCT.

- Renforcement de l'obligation de négocier : c'est un instrument intéressant mais qui recèle quelques pièges. Cette obligation doit toujours s'appliquer sous la réserve de la liberté des moyens de lutte suivant l'article 28 alinéa. 3 de la constitution. La mise en œuvre concrète d'une telle obligation doit également être envisagée sous tous ses aspects.
- Obligation de conclure une CCT en cas de concessions, de subventions et dans les marchés publics : ce qui permettrait d'introduire une obligation de conclure des CCT cantonales. Aujourd'hui, ce point constitue une violation de la constitution (violation de la liberté de coalition/liberté économique ATF 124 I 107). Sur le plan fédéral, une telle obligation disposerait d'une base constitutionnelle plus solide qu'aujourd'hui.
- Abaissement des quorums pour l'extension du champ d'application d'une CCT : il est difficile de formuler entièrement et concrètement cette demande dans la constitution. Il serait préférable de

subsumer cette revendication sous une « obligation générale d'encouragement ». Toute modification de l'article 110 alinéa 2 de la constitution, qui traite sur le plan constitutionnel des conditions à remplir pour étendre le champ d'application d'une CCT, ouvre la voie à un grand nombre de points d'interrogation. En cas de modification, il est malaisé de ne pas restreindre simultanément des droits en vigueur favorables à la protection des travailleurs et travailleuses. Dans ce contexte, la liberté de coalition et les « intérêts légitimes des minorités » servent en particulier aussi à la protection contre de pseudo-syndicats.

Le salaire minimum légal doit ensuite s'appliquer dans une seconde clause sous forme de moyen subsidiaire, lorsqu'aucune solution ne peut être trouvée ni aucune CCT conclue entre partenaires sociaux. Il importe de formuler cette clause de telle manière que la protection minimale soit certes subsidiaire par rapport à la CCT, mais que cette protection ne disparaisse pas sous l'effet de la conclusion de pseudo-CCT. Des salaires inférieurs au salaire minimum légal ne sont donc pas non plus possibles dans une CCT.

Les discussions au sein du groupe d'experts montrent aussi qu'un échelonnement régional du salaire minimum doit être étudié sérieusement. Des écarts régionaux vers le bas et vers le haut devraient cependant être plafonnés et limités dans le temps. La réglementation de ces mécanismes s'impose dans les délais transitoires. Et peut-être que se pose aussi la question de prévoir des règles d'exception pour tenir compte de l'application du salaire minimum aux travailleurs et travailleuses jeunes et de son application au personnel âgé.

Chances de succès et risques d'échec d'une initiative populaire pour un salaire minimum

Une initiative populaire demande un gros investissement, tant financier qu'humain. Elle recèle également des risques politiques, premièrement parce que la marge de manœuvre se réduit pour d'autres projets offensifs et, deuxièmement, parce qu'un rejet massif peut, le cas échéant, signifier un échec politique. C'est pourquoi il faut évaluer avec soin les chances de succès et les risques d'échec. Circonstance aggravante : plusieurs acteurs ont actuellement dans leurs cartons des projets d'initiative populaire sur ce sujet (voir ci-dessus). Par conséquent, l'USS ne peut décider de lancer une initiative populaire sur le salaire minimum que sous condition.

Cinq pour cent environ des salarié(e)s seraient directement protégés par le salaire minimum légal, et une pression à la hausse sur les salaires minimaux inscrits dans la CCT s'exercerait pour 5 autres pour cent. Parmi ces personnes, beaucoup ne possèdent pas le passeport suisse et n'ont donc pas le droit de vote. En conséquence, la situation économique individuelle d'une fraction importante des personnes qui voteront sur un salaire minimum légal ne subira aucune amélioration immédiate en cas d'acceptation. La propension à accepter l'initiative dépend donc avant tout d'une composante morale et/ou éthique. L'encouragement des CCT accroîtra le cercle des personnes qui bénéficieront directement de l'acceptation d'une initiative populaire. Toutefois, cet encouragement est relativement difficile à faire passer dans la population en termes de communication. C'est pourquoi l'initiative populaire doit se donner un titre concis et frappant, englobant aussi bien les salaires fixés par la CCT que le salaire minimum légal, comme « initiative populaire pour des salaires équitables ».

Les initiatives populaires n'ont pas la tâche facile en Suisse, elles doivent obtenir la double majorité du peuple et des cantons. Il ne devrait pas en aller autrement d'une initiative populaire pour un salaire minimum. C'est pourquoi il faut songer à mettre en place des alternatives tactiques. La possibilité de voir le Parlement ou le Conseil fédéral présenter un contreprojet est limitée. A la rigueur, des propositions touchant à l'encouragement des CCT pourraient entrer en considération, mais elles doivent encore être précisées. Le principal potentiel de l'initiative populaire est de permettre d'accroître la pression dans la politique en matière de salaire minimum, en ce sens qu'elle peut agir comme une « menace dans les coulisses » et inciter à conclure par exemple de nouveaux CTT ou à étendre le champ d'application de CCT existantes (voir les considérations tactiques au chapitre final). Les employeurs appréhendent l'ingérence de l'État dans les domaines-clés des négociations entre partenaires sociaux que sont les salaires ou la durée du travail. Une initiative populaire a pour effet de débattre de la question des salaires de manière offensive. Les opposants doivent se défendre. L'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie ou l'ouverture du marché agricole pourraient bien apporter de l'eau à ce moulin-là.

Les conséquences d'un rejet pour la politique actuelle en matière de salaire minimum ainsi que pour le rôle et l'image des syndicats sont difficiles à prévoir. Le risque immédiat d'une dégradation de l'image des syndicats dans la population semble faible. Même en cas de sévère défaite, il se pourrait que les syndicats enregistrent un gain en termes d'image, parce qu'ils apparaîtraient comme des organisations qui se battent en faveur des plus faibles parmi les faibles. Même la personne qui aura déposé un « non » dans l'urne parce qu'elle ne se sent pas concernée ne dénierait pas aux syndicats leur comportement éthico-moral. Ce qui est déterminant c'est le type de campagne que mèneraient les syndicats, ce sont les messages qu'ils délivreraient et les histoires qu'ils raconteraient.

Une défaite en votation populaire ne signifie peut-être un revers dans la politique en faveur d'un salaire minimum que si – comme nous l'avons fait après la votation relative à l'initiative populaire sur la durée du travail – nous abandonnons délibérément cette thématique après le scrutin et la retirons de notre agenda pour quelques années. Un revers devrait du reste aussi être mesuré à l'aune des perspectives telles qu'elles existent en l'absence d'initiative populaire. Si ces perspectives sont de toute façon jugées peu encourageantes, on ne peut pas parler de revers si le résultat sorti des urnes est négatif.

Addendum : considérations tactiques

Hypothèses : premièrement, il n'est pas sûr du tout qu'une initiative populaire puisse l'emporter dans les urnes. Deuxièmement, il n'est pas sûr non plus que le Conseil fédéral ou le Parlement oppose un contreprojet à l'initiative.

Marche à suivre : l'initiative populaire sera utilisée comme une « menace dans les coulisses » pour faire avancer les choses au niveau des branches dans le domaine du salaire minimum et plus précisément des CCT de force obligatoire ou des CTT durant la période allant du début de la récolte de signatures à la votation. Les projets suivants sont envisageables :

- CCT de force obligatoire dans le commerce de détail
- Déclaration facilitée de force obligatoire dans le nettoyage, la sécurité (extension des salaires minimaux à toutes les entreprises)
- CCT de force obligatoire KEP&Mail
- CCT pour les entreprises du service public externalisées
- CCT de force obligatoire dans les soins privés
- CTT dans le domaine des services personnels
- CCT de force obligatoire ou CTT dans les transports routiers
- CTT dans l'agriculture

Cela étant, des succès sont envisageables au niveau de l'exécution ou dans le domaine de certaines bases légales, comme

- des sanctions administratives en cas d'infractions aux CTT.

Cela signifierait en pratique que, parallèlement à la formulation du texte de l'initiative populaire, une réflexion précise soit menée sur les points suivants : quels objectifs doivent être atteints et dans quelles branches et de quelle manière durant la période courant du lancement de ladite initiative à la votation populaire.