

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION**chargée d'examiner l'objet suivant :****Initiative constitutionnelle Jean-Michel Dolivo et consorts demandant la modification de la
Constitution vaudoise du 14 avril 2003 afin d'y inscrire un droit à un salaire minimum.**

La commission, composée des député-e-s F. Glutz (président et rapporteur de minorité), F. Brélaz, F. Debluë, O. Feller, D. Kohli, P.-A. Mercier, Ch. van Singer, J. Glardon, J. Christen, J.-M. Dolivo, G. Duvoisin, A. Marra et J.-C. Schwaab (rapporteur de majorité) s'est réunie le 19 novembre 2007 dans les locaux du DEC, en présence de M. le conseiller d'Etat J.-C. Mermoud ainsi que de MM. R. Piccand et F. Czech du SDE. Nous remercions M. Czech pour la qualité de ses notes de séance et la rapidité avec laquelle il nous les a livrées.

Le présent rapport de majorité est cosigné par les 7 derniers députés cités. Un rapport de minorité est annoncé.

Le SDE a fourni à la commission les prises de position des partenaires sociaux. Il a également présenté un avis de droit du SJL, lequel lève tout doute qu'il pouvait y avoir concernant la recevabilité de l'initiative Dolivo. La question du respect du droit fédéral étant réglée, la commission n'a pas eu à aborder ce point et a pu se concentrer sur le fond du sujet. A toutes fins utiles, nous résumerons ci-après les principaux arguments du SJL en faveur de la recevabilité de l'initiative. Le SDE a enfin joint à la convocation un résumé succinct des différentes théories économiques, des salaires minimums dans l'Union Européenne, ainsi que des avantages et désavantages d'un salaire minimum légal. Nous tenons à le remercier encore une fois au nom de la commission pour cette riche et pertinente documentation qui a permis aux commissaires de préparer les débats.

Sur la recevabilité de l'initiative Dolivo :

Selon l'avis de droit reçu du SJL, l'initiative est conforme au droit fédéral, notamment pour les raisons suivantes :

- Le droit civil (en l'espèce, le droit des contrats) relève certes de la compétence exclusive de la Confédération (Art. 122 al. 1 Cst), mais le code civil (Art. 6 CC) stipule que le droit public cantonal est réservé.
- Dans son message proposant d'accorder la garantie à la Constitution cantonale jurassienne (FF 1977, p. 267), dont l'art. 19 al. 3 permet l'introduction d'un salaire minimum cantonal, le Conseil fédéral relève qu'une telle intervention cantonale serait possible. Les Chambres fédérales ont accordé la garantie à la Constitution jurassienne.

A l'avis du SJL, on peut encore ajouter que :

- Un salaire minimum constituerait certes une atteinte à la liberté économique des employeurs. Mais, lorsqu'un intérêt public l'exige, des restrictions aux droits fondamentaux sont possibles, à condition de respecter le principe de la proportionnalité et de disposer d'une base légale (Art. 36 Cst). Ces

conditions sont ici remplies, la base légale étant même constitutionnelle.

- Au moment de donner la garantie aux constitutions cantonales, les Chambres fédérales doivent faire preuve de retenue. Le constituant cantonal jouit en effet d'une grande autonomie (message du Conseil fédéral concernant la garantie de la Constitution cantonale genevoise, 2006, p. 4).

Pour les raisons qui précèdent, nous sommes persuadés que les Chambres fédérales accorderaient la garantie selon l'art. 51 Cst à la modification constitutionnelle proposée par l'initiative Dolivo.

Résumé des débats de fond :

M. Dolivo présente son initiative comme un moyen de lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres, ainsi que contre la sous-enchère salariale, notamment dans les branches qui ne disposent pas d'une convention collective de travail (CCT) étendue.

M. le conseiller d'Etat a présenté son scepticisme face à un salaire minimum légal. Il craint des difficultés d'application et pense qu'un tel problème devrait plutôt être réglé au niveau national qu'au niveau cantonal. Suite à une analyse sommaire des effets du salaire minimum légal sur l'emploi et l'économie en général, il pense aussi que ces effets seraient plutôt négatifs.

La minorité de la commission, suivant l'avis des organisations patronales, refuse la création d'un salaire minimum légal. Elle développera ses arguments dans son rapport de minorité.

La majorité de la commission apporte son soutien à l'initiative Dolivo.

Arguments en faveur de l'initiative Dolivo :

- L'initiative Dolivo est une initiative constitutionnelle. En cas d'acceptation par le Grand Conseil et le peuple, une loi d'application serait nécessaire. Cette loi pourrait régler certains détails, notamment le ou les montants du salaire minimum (non précisé dans le texte de l'initiative), les éventuelles différences régionales et dans les branches, les modalités de consultation et de négociations avec les partenaires sociaux ainsi que les sanctions contre les employeurs qui contreviennent à ses dispositions.
- Malgré l'embellie économique, le nombre de travailleurs pauvres (*working poors*) reste très important. L'Office fédéral de la statistique estime en effet que 7,1% des actifs (un salarié sur 15) sont en situation de privations monétaires sévères. Un salaire minimum permettra de définir un salaire décent et de combattre efficacement ce phénomène. En outre, des salaires trop bas constituent un obstacle au retour en emploi des personnes à l'assistance publique si leur salaire est plus bas que le montant qu'elles touchent de l'aide sociale.
- Le salaire minimum permet de réduire les coûts de l'aide sociale. Actuellement, les entreprises qui versent des salaires trop bas sont en quelque sorte subventionnées par les contribuables, car c'est l'Etat qui doit compenser les revenus insuffisants en versant de l'aide sociale. Il vaudrait mieux que les personnes concernées reçoivent un salaire décent.
- L'OCDE, dans un rapport à l'attention du G8 ("Creating more and better jobs in a globalising economy", mai 2007, p. 8-9), recommande l'introduction du salaire minimum. L'OCDE relève notamment qu'un salaire minimum est un moyen efficace d'inciter les personnes sans emploi à se réinsérer sur le marché du travail. Un salaire minimum est aussi un moyen efficace de redistribuer les richesses.
- Les ménages qui verraient leurs revenus augmenter suite à l'introduction d'un salaire minimum en réinvestiraient immédiatement la quasi-totalité dans le circuit économique. Il s'agit en effet de ménages (souvent des familles monoparentales) pour qui "chaque franc compte" et qui doivent restreindre leur consommation, faute de revenus suffisants. Le salaire minimum aurait donc un effet positif sur la consommation.
- 20 Etats membres de l'UE sur 27 et plus de 100 Etats au monde connaissent le système du salaire minimum légal. Parmi nos voisins, les pays qui ne connaissent pas de salaire minimum légal (ou n'envisagent pas de l'introduire), disposent soit de CCT plus représentatives (parce que le taux de syndicalisation y est beaucoup plus élevé qu'en Suisse, comme dans les pays scandinaves, ou que

les entreprises sont toutes membres des associations patronales, comme en Autriche), soit parce que les CCT sont beaucoup plus facilement extensibles (p. ex. en Italie).

- La Grande-Bretagne, qui a introduit un salaire minimum légal en 1999, a connu un succès appréciable. Ce salaire minimum a augmenté de 40% alors que le taux de chômage était réduit de 25% sur la même période. En outre, une étude de la London School of Economics a démontré que les effets sur le marché de l'emploi ont été positifs.
- Les CCT et le partenariat social sont certes un meilleur instrument que le salaire minimum légal pour garantir des salaires décents. Cependant, force est de constater que cela ne suffit pas. En effet, moins d'un salarié sur deux est au bénéfice d'une CCT et celles-ci ne prévoient pas toujours de salaires minimaux. Ainsi, dans le Canton de Vaud, seules 13 des CCT nationales et 9 des CCT cantonales qui ont force obligatoire prévoient des salaires minimaux. En outre, plusieurs CCT, dont la CCT nationale étendue de l'hôtellerie-restauration ou la CCT de l'horlogerie, prévoient des salaires à l'embauche inférieurs à 3500.- Fr. bruts par mois, voire, dans le cas de la CCT nationale étendue du nettoyage, à 3000.- Fr. bruts par mois. Enfin, de nombreux vides conventionnels, notamment dans les secteurs à bas salaires (p. ex. coiffure) rendent les minima conventionnels inopérants. Les CCT et le partenariat social ne sauraient donc être considérés comme une réponse valable dans tous les cas au problème des bas salaires.
- Le salaire minimum est un instrument de lutte contre la sous-enchère salariale. Personne ne peut nier qu'il existe de nombreux cas de sous-enchère salariale suite à l'ouverture du marché du travail. Un salaire minimum n'est certes pas l'unique solution. Il instaure cependant une certaine transparence qui permettra à chaque employé et chaque employeur de savoir facilement quels salaires sont en vigueur dans notre canton.
- Le salaire minimum est un moyen d'instaurer une concurrence loyale entre les entreprises. La concurrence entre les entreprises doit se faire sur la qualité et l'innovation, pas sur les conditions de travail. Un salaire minimum loge toutes les entreprises à la même enseigne et évite que certains patrons peu scrupuleux ne se procurent un avantage concurrentiel sur le dos de leurs employés.

Réfutation des arguments contre l'introduction d'un salaire minimum légal :

Le salaire minimum légal est victime de nombreux jugements préconçus, dont aucun ne résiste à l'examen des faits. Nous rappelons ci-après les plus importants.

- **Le salaire minimum légal n'aggrave pas le chômage.** On entend souvent que le salaire minimum ne fait que produire du chômage, notamment pour les personnes sous-qualifiées. C'est erroné. En effet, de nombreuses études scientifiques ont démontré que le salaire minimum légal n'a pas d'effet négatif sur l'emploi. Les adversaires du salaire minimum prétendent souvent que "de nombreuses études" démontrent le contraire, sans toutefois pouvoir en citer une seule. Une étude (Neumark/ Wascher, 2002) a certes montré que l'introduction d'un salaire minimum ne va pas sans poser certains problèmes, mais surtout qu'il est impossible d'établir une corrélation entre salaire minimum et augmentation du taux de chômage. D'autres études (Benhyaoun, 1994, Ragacs, 2003) ont montré que le salaire minimum a un effet neutre, si ce n'est positif, sur l'emploi. Ainsi, l'introduction du salaire minimum anglais n'a pas entravé une baisse spectaculaire du taux de chômage (-25%). Sans vouloir faire l'apologie du modèle français, on peut citer une autre étude (Bazen/ Skourias, 1997) qui a démontré qu'il n'existe pas dans ce pays de lien entre le salaire minimum et le fort taux de chômage chez les jeunes.
- **Les bas salaires n'ont pas d'effets positifs sur le marché de l'emploi.** Un salaire minimum permet d'éviter que se développent trop d'emplois au rabais. Beaucoup rétorquent que ces emplois sont nécessaires et ont donc un effet positif sur le taux de chômage, notamment pour permettre aux personnes peu ou pas qualifiées de s'insérer sur le marché de l'emploi. Il n'en est rien. En Allemagne, où les emplois à très bas salaires ont connu une véritable explosion ces dernières années, on a pu constater que cela n'a pas eu d'effet positif sur l'emploi, au contraire.
- **Le salaire minimum peut être introduit au niveau cantonal.** Certains prétendent que le salaire

minimum ne peut être traité qu'au niveau national. Cela ne correspond pas à notre vision d'un Canton de Vaud innovant, pionnier et visionnaire. La règle en vigueur grâce aux mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes s'applique : dans le canton de Vaud, une entreprise paye des salaires vaudois, où que se situe son siège. Il faut encore rappeler que la plupart des personnes et organisations qui prétendent qu'un salaire minimum ne peut être introduit qu'au niveau national s'opposent à une telle introduction.

- **Le salaire minimum ne fait pas fuir les entreprises.** Les branches économiques dans lesquelles se trouvent en général les bas salaires (surtout des services aux personnes et aux entreprises, coiffure, nettoyage, restauration, commerce de détail) sont "captives", car elles doivent rester près de leur clientèle. Ces entreprises ne peuvent donc pas délocaliser dans un autre canton pour éviter de verser le salaire minimum. Du moment qu'elles sont actives dans le canton, les entreprises doivent payer des salaires selon les règles vaudoises.
- **Le salaire minimum ne crée pas de travail au noir.** On entend souvent qu'un salaire minimum crée du travail au noir, surtout s'il est trop élevé, car certains employeurs préfèrent ne pas déclarer leurs employés pour ne pas avoir à leur verser le salaire minimum. Cet argument est à notre avis erroné, car c'est souvent l'existence de bas salaires qui crée du travail au noir : lorsqu'un salarié ne peut vivre avec un salaire, il sera plus facilement tenté de recourir au travail au noir pour arrondir ses fins de mois. Le salaire minimum légal permet au contraire de lutter contre le travail au noir, grâce à la transparence des salaires qu'il instaure.
- **Le salaire minimum n'entrave pas le partenariat social.** Les partenaires sociaux craignent parfois de voir leur liberté contractuelle réduite si un salaire minimum légal devait être introduit. Les syndicats allemands ont notamment longtemps été de cet avis. Mais face à la croissance des bas salaires et la diminution du nombre de salariés protégés par des contrats collectifs dans ce pays, ils ont changé d'avis et exigent maintenant l'introduction d'un salaire minimum légal, qui est actuellement discuté au sein de la grande coalition chrétienne-démocrate – sociale-démocrate. Cela vaut aussi pour notre pays : la protection par CCT est en recul, les CCT ne contiennent pas toutes des salaires minimaux, et toutes n'ont pas la force obligatoire (voir plus haut). En outre, certaines entreprises, parmi lesquelles on compte notamment les casseurs de prix du commerce de détail Aldi et Lidl, refusent par principe d'adhérer au partenariat social. Face à ces lacunes, un salaire minimum qui serait, faut-il encore le rappeler, négocié avec les partenaires sociaux ne constituerait pas une entrave au partenariat social, car il déploierait ses effets dans les branches où un tel partenariat n'existe pas ou ne suffit pas à garantir des salaires suffisants. Il faut enfin signaler que la législation sur le travail contient déjà de nombreuses conditions minimales (p. ex. congés payés, du temps de travail, assurance perte de gain en cas de maternité, etc.) qui ne réduisent en rien la liberté contractuelle des partenaires sociaux qui peuvent convenir de règles allant plus loin que ces minima légaux.

En conclusion, la majorité de la commission recommande au Grand conseil (cf Art. 131 LGC) :

1. : Par 7 voix contre 6 : de prendre en considération l'initiative Dolivo et consorts (07/INI/002).
2. : Par 10 voix contre 2 et 1 abstention : de la renvoyer au Conseil d'Etat

Riex, le 27 novembre 2007.

Le rapporteur :
(Signé) *Jean-Christophe Schwaab*