

12.017

**Message
relatif à l'initiative populaire
«1:12 – Pour des salaires équitables»**

du 18 janvier 2012

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message et son projet d'arrêté fédéral, nous vous proposons de soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «1:12 – Pour des salaires équitables» en leur recommandant de la rejeter.

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

18 janvier 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'initiative populaire «1:12 – Pour des salaires équitables» a été déposée par la Jeunesse socialiste suisse (JSS) le 21 mars 2011, munie de 113 005 signatures valables. Elle demande que, dans une même entreprise, personne ne gagne moins en un an que ce que les plus hauts salaires permettent de gagner en un mois. Elle vise à inscrire dans la Constitution un article selon lequel – dans une entreprise – le salaire le plus élevé ne doit pas être plus de douze fois supérieur au salaire le plus bas.

Par leur revendication, les auteurs de l'initiative veulent poser des limites aux salaires des plus hauts cadres, contribuer à augmenter les bas salaires et à mieux redistribuer le volume salarial entre les employés et, ainsi, entraîner une réduction des inégalités salariales au niveau suisse.

Le Conseil fédéral tient d'emblée à souligner que les informations disponibles montrent une évolution relativement équilibrée des salaires et des revenus en Suisse depuis les années 90. Pour ce qui est des très hauts salaires par contre, comme les auteurs de l'initiative, il estime que les excès observés au cours des dernières années peuvent engendrer des problèmes sur les plans social et économique. Toutefois, le Conseil fédéral pense que la mesure proposée par les auteurs de l'initiative n'atteindra pas le but visé et que les mesures existantes et en cours de développement dans le domaine de la formation des salaires et de la redistribution des revenus sont mieux adaptées pour y remédier.

La politique de formation des salaires en Suisse est fondée sur des principes éprouvés. Pour les bas salaires et les salaires moyens, le partenariat social joue un rôle primordial et les conventions collectives de travail (CCT) sont déterminantes. La déclaration de force obligatoire générale permet aux pouvoirs publics d'aider les partenaires sociaux à fixer, au moyen des CCT, des conditions de travail minimales par branche économique. Avec l'introduction des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes en 2004, on a attribué aux CCT un rôle central dans la lutte contre la sous-enchère salariale. Dans les domaines dépourvus de CCT, les commissions tripartites peuvent imposer des contrats-types de travail en cas d'abus répétés. Par ailleurs, la loi sur le travail au noir vise à enrayer l'économie informelle et les rapports de travail précaires.

En ce qui concerne les hauts salaires et les plus hauts salaires, la décision revient aux entreprises. L'Etat n'intervient pas directement dans la fixation des salaires par les entreprises privées, mais il donne des orientations en matière de gouvernance d'entreprise par le biais du droit de la société anonyme et du droit comptable. Il est cependant clair, pour le Conseil fédéral, que les dispositions du droit de la société anonyme concernant la gouvernance d'entreprise en général et les dispositions en matière de rémunérations s'appliquant aux sociétés anonymes cotées en bourse, en particulier, doivent être améliorées. Il soutient explicitement le contre-projet indirect à l'initiative populaire «contre les rémunérations abusives» de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats. Ce contre-projet prévoit notamment la soumission à l'assemblée générale du règlement de rémunération (avec le rapport

maximal admissible entre une indemnité de base et une éventuelle indemnité supplémentaire), la publication du rapport de rémunération avec les indemnités versées au conseil d'administration, à la direction et au conseil consultatif, l'interdiction de principe des indemnités de départ et indemnités anticipées, un règlement plus efficace des actions en restitution et, enfin, l'interdiction de principe d'indemnités au-delà de 3 millions de francs en cas de perte ou de sous-couverture du capital-actions ou de réserves légales. Ce contre-projet se trouve actuellement encore au Parlement, au stade de l'élimination des divergences.

Suite à la crise financière de 2008, des règles nouvelles ont été édictées pour mieux encadrer les rémunérations dans les établissements financiers. L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a édicté une circulaire 10/1 du 21 octobre 2009 sur les systèmes de rémunération, qui a pour but d'améliorer la gouvernance d'entreprise en matière de rémunération en mettant l'accent sur la responsabilité du conseil d'administration et sur les titulaires des fonctions de contrôle de l'entreprise. Si le système de rémunération d'une entreprise menace sa capacité à remplir les exigences de la FINMA en matière de capital ou de liquidités, celle-ci peut demander une adaptation du système de rémunération ou des montants proposés.

Par ailleurs, la modification du 30 septembre 2011 (too big to fail) de la loi sur les banques a introduit un nouvel art. 10a, qui habilite le Conseil fédéral à prendre des mesures en matière de rémunération si et aussi longtemps qu'une banque d'importance systémique ou sa société mère se voit accorder une aide financière par la Confédération. Parmi ces mesures figurent la possibilité d'interdire le versement de rémunérations variables et celle d'ordonner une adaptation du système de rémunération.

Dans le secteur public, en tant qu'employeur ou propriétaire d'établissements de droit public, l'Etat (Confédération et cantons) fixe des limites aux hauts salaires. Sauf dans un nombre très restreint d'entreprises liées à la Confédération et orientées vers le marché (telles que la Poste, les CFF et RUAG), l'écart des salaires visé par l'initiative est respecté.

Le revenu disponible détermine le niveau de vie des travailleurs. Outre le salaire, il prend en compte les taxes et les revenus issus de transferts. L'Etat entend parvenir à un équilibre dans la répartition des revenus grâce au système fiscal et aux nombreuses prestations de transfert dans le domaine social.

Ainsi, les mesures existantes et les mesures en cours de développement sur le plan politique sont susceptibles de déployer des effets bien plus probants, tout en évitant les inconvénients de la solution proposée par l'initiative. En outre, l'initiative ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés. Elle diminue considérablement l'attrait de la place économique suisse pour les branches qui représentent un poids relativement grand dans notre pays. Elle ne respecte pas certains principes fondamentaux de la politique suisse du marché du travail. Accepter cette initiative reviendrait à envoyer un signal lourd de conséquences car elle s'accorde peu avec la politique de formation des salaires et le principe de la liberté économique. Enfin, sa mise en œuvre

entraînerait de nombreux problèmes juridiques et pratiques et générerait d'importants coûts administratifs.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «1:12 – Pour des salaires équitables» sans lui opposer de contre-projet.

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Teneur de l'initiative

L'initiative populaire «1:12 – Pour des salaires équitables» a la teneur suivante:

I

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 110a (nouveau) Politique salariale

¹ Le salaire le plus élevé versé par une entreprise ne peut être plus de douze fois supérieur au salaire le plus bas versé par la même entreprise. Par salaire, on entend la somme des prestations en espèces et en nature (argent et valeur des prestations en nature ou en services) versées en relation avec une activité lucrative.

² La Confédération légifère dans la mesure nécessaire. Elle règle en particulier:

- a. les exceptions, notamment en ce qui concerne le salaire des personnes en formation, des stagiaires et des personnes en emploi protégé;
- b. l'application à la location de services et au travail à temps partiel.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 8 (nouveau)²

8. Disposition transitoire ad art. 110a (nouveau)

(Politique salariale)

Si les dispositions d'application n'entrent pas en vigueur dans les deux ans suivant l'acceptation de l'art. 110a par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires sous la forme d'une ordonnance; ces dispositions ont effet jusqu'à l'entrée en vigueur des lois correspondantes.

¹ RS 101

² L'initiative populaire ne remplaçant aucune disposition transitoire, le chiffre définitif de la disposition transitoire relative au présent article sera fixé après le scrutin, selon l'ordre chronologique des modifications acceptées en votation populaire. La Chancellerie fédérale procédera aux adaptations nécessaires avant la publication au Recueil officiel du droit fédéral (RO).

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «1:12 – Pour des salaires équitables» a été soumise à l'examen préliminaire de la Chancellerie fédérale le 22 septembre 2009³ et a été remise le 21 mars 2011 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 14 avril 2011, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 113 005 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

Cette initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne présentera pas de contre-projet. En vertu de l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral a donc jusqu'au 21 mars 2012 pour édicter un projet d'arrêté accompagné d'un message. En vertu de l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 21 septembre 2013 pour se prononcer sur l'initiative populaire.

1.3 Validité

L'initiative remplit les conditions de validité selon l'art. 139, al. 2 et 3, de la Constitution (Cst.):

- elle est formulée sous la forme d'un projet rédigé et remplit les exigences de l'unité de la forme;
- elle porte exclusivement sur la question des salaires et elle respecte donc le principe de l'unité de la matière;
- elle ne porte atteinte à aucune règle impérative du droit international; elle remplit donc le critère de compatibilité avec le droit international;

L'initiative doit par conséquent être déclarée valable.

2 Contexte

2.1 Distribution des salaires et des revenus en Suisse

L'initiative «1:12 – Pour des salaires équitables» aborde un thème qui pose une vraie question de société. Le versement de salaires extrêmement hauts n'est pas concevable pour une grande partie de la population, et de nombreuses personnes considèrent que de telles rémunérations sont injustes. En outre, des salaires et des bonus très élevés et pas assez orientés sur la réussite à long terme de l'entreprise posent le problème de la gouvernance d'entreprise. Des systèmes de salaires ainsi conçus peuvent mener les cadres à prendre des risques excessifs.

Il y a un intérêt certain, sur le plan social et en matière de politique sociale, à une évolution favorable des salaires situés dans les classes moyennes et inférieures de l'échelle salariale. Le travail rémunéré doit assurer un bon revenu au plus grand nombre possible d'individus. Un écart très important entre les revenus des ménages

³ FF 2009 6037

⁴ FF 2011 3505

⁵ RS 171.10

peut nuire à la cohésion sociale. L'évolution des salaires, principale source de revenu pour la plupart des ménages, joue aussi un rôle considérable dans ce contexte.

Selon l'OCDE, la Suisse fait partie des pays où les inégalités de revenu entre les ménages se situent au-dessous de la moyenne aussi bien pour le revenu primaire que pour le revenu disponible (c.-à-d. après déduction des impôts et des cotisations sociales et prise en compte des transferts effectués par l'Etat). Le coefficient de Gini montre que, depuis le début des années 80, les inégalités n'ont pas tendance à se creuser⁶. Des données standardisées de l'Office fédéral de la statistique (OFS) concernant les revenus des ménages actifs confirment ce résultat pour la période 1998–2008. Entre 1998 et 2003, le coefficient de Gini des revenus primaires a légèrement baissé pour ensuite retrouver son niveau de 1998 en 2008. La répartition des revenus disponibles, c'est-à-dire après transferts sociaux, était même légèrement plus équilibrée en 2008 qu'en 1998⁷.

La répartition des salaires en Suisse est restée, elle aussi, relativement stable durant les 20 dernières années. Les salaires de la main-d'œuvre très qualifiée ont certes connu une augmentation légèrement supérieure à la moyenne depuis le début des années 90, mais cette évolution a été observée dans tous les pays industrialisés. La demande croissante des entreprises en main-d'œuvre qualifiée à la suite des mutations technologiques et de la division internationale du travail toujours plus poussée en sont les causes principales⁸.

Les vastes données de l'enquête suisse sur la structure des salaires confirment aussi que les salaires situés dans les classes élevées ont connu une augmentation supérieure à la moyenne au cours des seize dernières années. Entre 1994 et 2010, le salaire mensuel brut standardisé du 9^e décile de la répartition salariale a augmenté en moyenne de 1,8 % par an, contre 1,3 % par an pour le salaire médian⁹. Par ailleurs, les bas salaires ont évolué de la même manière que les salaires du milieu de l'échelle des salaires. Les salaires du 1^{er} décile ont connu une augmentation légèrement supérieure à celle du salaire médian, progressant en moyenne de 1,4 % par an. Ce résultat est très significatif et positif, surtout du point de vue de la politique sociale. A cet égard, les mesures d'accompagnement prises lors de l'ouverture progressive du marché suisse du travail à l'UE ont eu une grande importance (cf. ch. 4.1.1). D'une manière générale, et dans le contexte d'une demande fortement croissante de main-d'œuvre hautement qualifiée, l'évolution des salaires en Suisse peut être qualifiée d'équilibrée pour une large partie de l'échelle des salaires.

Ces dernières années, l'évolution des très hauts salaires a été, en revanche, exceptionnelle. Selon la statistique de l'AVS, en 1997, environ 2900 salariés gagnaient

⁶ OCDE, *Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries – What Has Changed in Two Decades?*, Social, Employment and Migration Working Papers, n° 122, 2011, p. 35 ss. Pour effectuer des comparaisons à long terme, il convient de consulter différentes sources de données.

⁷ OFS, *Rapport social statistique suisse 2011*, Neuchâtel, 2011, p. 42.

⁸ Wyss, Simone, *Ist die relative Schlechterstellung niedrigqualifizierter Arbeitskräfte Mythos oder Realität? – Eine Analyse der Schweizer Disparität von Lohn- und Arbeitslosenquote nach Qualifikation*, WWZ-Studie 06/08, Université de Bâle, 2008.

⁹ Le 9^e décile de la répartition salariale est la valeur au-dessous de laquelle se situent 90 % des salaires. Le salaire médian correspond à la valeur de salaire telle que - dans la population considérée - la moitié des salariés gagne moins que cette valeur tandis que l'autre moitié gagne plus. Source: OFS/estimation spéciale effectuée à partir de l'enquête suisse sur la structure des salaires (2011).

plus d'un demi-million de francs par an. En 2009, ils étaient environ 10 700. Leur part sur le total des salariés a triplé, passant de 0,08 % à 0,24 %.

Il n'est pas possible d'établir, sur la base des sources publiques de données, des évaluations statistiques fiables permettant de savoir quelles branches versent des salaires très élevés. Grâce aux évaluations de l'OFS sur la base de l'enquête sur la structure des salaires concernant la répartition des salaires selon les branches et les salaires des plus hauts cadres, il est cependant possible de conclure que les très hauts salaires sont plus fréquents dans les domaines de l'intermédiation financière et des assurances. En outre, les secteurs de la chimie et de la pharmacie, des assurances, des postes et des télécommunications, de la recherche et du développement, des services aux entreprises et des services informatiques ainsi que du commerce de gros et des intermédiaires du commerce devraient présenter une part de hauts salaires supérieure à la moyenne¹⁰.

Selon la statistique de l'AVS, les salariés étrangers sont surreprésentés dans la catégorie des revenus très élevés, ce qui signifie que les hauts salaires ont cours dans les entreprises multinationales. Cela montre probablement aussi que, ces dernières années, beaucoup d'entreprises ou de parties d'entreprises versant des salaires élevés se sont nouvellement installées en Suisse. Pour les plus hauts cadres des multinationales, le marché du travail est globalisé, et leur rémunération correspond aux conditions du marché international.

Pour ce qui est de la situation des salaires situés à l'autre extrémité de l'échelle salariale, on constate que, dans les domaines où la part de hauts salaires est relativement élevée, les salariés qui effectuent des tâches simples et répétitives touchent un salaire supérieur à la moyenne. Cette corrélation ressort de l'enquête sur la structure des salaires 2008 de l'OFS¹¹.

2.2 Principes de base de la politique de formation des salaires

La politique de formation des salaires en Suisse est fondée sur des principes éprouvés. Pour les bas salaires et les salaires moyens, le partenariat social joue un rôle primordial et les conventions collectives de travail sont déterminantes. Avec la libre circulation des personnes, des mesures d'accompagnement contre la sous-enchère salariale ont été prises. Pour les hauts salaires et les très hauts salaires, la décision revient aux entreprises. L'Etat intervient dans le mécanisme de formation des salaires seulement de manière très restreinte et dans des cas exceptionnels où l'intérêt public est en jeu (cf. ch. 4.1).

Grâce à cette politique, la Suisse réussit particulièrement bien. Notre marché du travail se distingue non seulement par une bonne intégration (un fort taux d'activité et un faible taux de chômage), mais aussi par une répartition salariale relativement équilibrée en comparaison avec les autres pays. Les atouts du marché du travail

¹⁰ Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité. Selon l'enquête sur la structure des salaires 2008, les branches citées appartiennent soit aux branches dont le salaire brut des plus hauts cadres est supérieur à 30 000 francs par mois, soit aux branches dont les salaires du 9^e décile sont relativement élevés. Cf. OFS, *Enquête suisse sur la structure des salaires 2008*, Neuchâtel, 2010, p. 11 ss.

¹¹ Cf. OFS, *Enquête suisse sur la structure des salaires 2008*, Neuchâtel, 2010, p. 23.

suisse ont été également reconnus par les organisations internationales. Il est cependant clair que les excès observés au cours des dernières années en matière de très hauts salaires peuvent engendrer des problèmes sur les plans social et économique.

2.3 Droit en vigueur

Le salaire découle en général d'un contrat de travail au sens des art. 319 ss du code des obligations (CO)¹². Conformément à l'art. 322, al. 1, CO, le salaire dû par l'employeur est le salaire convenu, usuel ou fixé par un contrat-type de travail ou par une convention collective. Le montant du salaire relève donc en premier lieu de la liberté contractuelle des parties. Les limites principales à cette liberté sont posées par les partenaires sociaux dans les conventions collectives de travail (CCT). Bon nombre d'entre elles prévoient en effet des salaires minimaux, qui lient les parties à la convention collective (art. 357 CO) ou tout employeur et tout travailleur de la branche ou de la profession visée, si la convention collective a fait l'objet d'une décision d'extension (art. 1 de la loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail, LECCT¹³). En vertu des art. 360a et 360d, al. 2, CO, des salaires minimaux impératifs peuvent également être fixés dans les contrats-types de travail en cas de sous-enchère abusive et répétée.

Cela mis à part, la liberté des parties ne connaît que peu de limites. Celles-ci relèvent du principe de non-discrimination ou de la disproportion évidente entre prestation et contre-prestation. Ainsi, le salaire convenu peut être corrigé s'il ne respecte pas le principe de l'égalité entre femmes et hommes (art. 8, al. 3, Cst.; art. 3, al. 2, de la loi du 24 mars 1995 sur l'égalité¹⁴). S'agissant des ressortissants de l'UE travaillant en Suisse, ils ne peuvent être discriminés en raison de leur nationalité, en vertu de l'art. 2 de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (ALCP)¹⁵. L'art. 9 de l'annexe 1 ALCP prévoit qu'un travailleur salarié ressortissant d'une partie contractante ne peut, sur le territoire de l'autre partie contractante, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux salariés en ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération. S'agissant des étrangers originaires d'Etats non-membres de l'UE, le salaire doit aussi être conforme aux conditions de rémunération du lieu, de la profession et de la branche (art. 22 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers, LEtr¹⁶). Le salaire usuel est fixé dans l'autorisation de séjour, et le travailleur peut l'invoquer comme prétention civile en vertu de l'art. 342, al. 2, CO¹⁷. Enfin, s'il n'existe pas de salaire minimal général en Suisse¹⁸, un salaire ne peut être en disproportion évidente avec la contre-prestation et résulter de l'exploitation de la situation de faiblesse du travailleur (art. 21 CO et 157 du code pénal¹⁹). La limite maximale

12 RS 220

13 RS 221.215.311

14 RS 151.1

15 RS 0.142.112.681

16 RS 142.20

17 Jurisprudence sous l'ancien droit qui reste valable: ATF 129 III 618 consid. 5, 122 III 110 consid. 4d.

18 V. toutefois l'initiative populaire «Pour la protection de salaires équitables (Initiative sur les salaires minimums)».

19 RS 311.0. V. p. ex. ATF 130 IV 106.

du salaire relève par contre entièrement de la libre volonté des parties et ne fait pas l'objet de règles légales contraignantes.

La rémunération peut aussi se fonder sur un contrat de mandat (art. 394 ss. CO). En particulier, les membres du conseil d'administration d'une société anonyme sont liés à la société par un rapport contractuel analogue au mandat²⁰. Dans ces cas également, la rémunération relève de la liberté contractuelle des parties.

Par ailleurs, les réglementations concernant les banques se sont durcies suite à la récente crise financière. Les salaires excessifs versés par les établissements financiers font l'objet de mesures spécifiques. Ainsi, le 21 octobre 2009, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a adopté une circulaire sur les systèmes de rémunération. En outre, le Parlement a approuvé le projet *too big to fail* lors de la session d'automne. La Confédération a la possibilité de prendre des mesures en matière de rémunération si une banque d'importance systémique reçoit une aide publique (nouvel art. 10a de la loi sur les banques; modification du 30 septembre 2011, *too big to fail*)²¹.

3 Contenu et but de l'initiative

3.1 Contenu de l'initiative

L'initiative demande que, dans la même entreprise, personne ne gagne en un an moins que le salaire mensuel le plus haut. Elle entend donc inscrire dans la Constitution que le salaire le plus bas ne peut pas être plus de douze fois inférieur au salaire le plus élevé au sein de la même entreprise.

La Confédération doit régler les exceptions, notamment en ce qui concerne les salaires des personnes en formation, des stagiaires et des personnes en emploi protégé, et l'application à la location de services et au travail à temps partiel.

3.2 Objectifs visés par les auteurs de l'initiative

L'initiative vise principalement les très grosses rémunérations touchées par les plus hauts cadres des grandes entreprises implantées en Suisse, qui sont pour la plupart des multinationales. La rémunération maximale autorisée ne serait pas identique dans toutes les entreprises. Par exemple, si le salaire le plus bas s'élève à 4000 francs par mois, le salaire le plus haut ne devrait pas être supérieur à 48 000 francs par mois ou à 576 000 par an.

²⁰ V. notamment ATF 130 III 213 consid. 2.1, 128 III 129 consid. 1a.

²¹ FF 2011 6897

Les auteurs de l'initiative attendent de la nouvelle législation²²:

- que les très hauts salaires des cadres soient revus à la baisse;
- que les bas salaires soient revalorisés, c'est-à-dire que la masse salariale soit mieux répartie entre les salariés;
- que les inégalités salariales soient réduites au niveau suisse.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Rôle de l'Etat dans la formation des salaires

Les partenaires sociaux sont les principaux responsables du processus de formation des salaires en Suisse. Le rôle de l'Etat consiste à créer des conditions-cadre favorables aux bonnes relations entre les partenaires sociaux. Il est donc limité.

4.1.1 Conventions collectives de travail et mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes CH-UE

Le système bien développé des conventions collectives de travail (CCT) est la pierre angulaire du partenariat social. Les CCT permettent aux partenaires sociaux de fixer des règles s'appliquant directement aux rapports de travail de la branche. Le principe de la liberté contractuelle prévaut entre les parties de la CCT. Les CCT ne sont soumises à aucune autorisation de l'Etat tant pour la forme que pour le fond: elles sont directement valables et applicables.

Avec l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, des mesures d'accompagnement ont été mises en œuvre le 1^{er} juin 2004 afin d'éviter que les conditions de travail et de salaire en vigueur ne soient mises à mal en raison de l'ouverture du marché suisse du travail. Depuis leur introduction, les mesures d'accompagnement et leur exécution ont été plusieurs fois renforcées. Actuellement, elles comprennent essentiellement les règles suivantes:

- la loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés²³ oblige les employeurs étrangers qui détachent des travailleurs en Suisse dans le cadre d'une prestation transfrontalière de services à respecter les conditions minimales de travail et de salaire prescrites par les lois fédérales, les CCT déclarées de force obligatoire (extension du champ d'application des CCT) et les contrats-types de travail (CTT);
- en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, l'extension du champ d'application des dispositions d'une CCT ayant trait aux salaires minimaux, à la durée du travail et à l'exécution paritaire est facilitée. Cette mesure s'applique aux entreprises suisses et aux entreprises étrangères qui détachent des travailleurs en Suisse (entreprise détachant des travailleurs).

²² JSS, Arguments de la JS Suisse en faveur de l'initiative 1:12, 30 octobre 2009, p. 4 (disponible à l'adresse suivante: www.juso.ch/files/Argumentarium_Oktober_Franz.pdf).
²³ RS 823.20

- dans les branches dépourvues de CCT, des contrats-types de travail contenant des salaires minimaux obligatoires peuvent être édictés en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée. Cette mesure s’applique à toutes les entreprises d’une branche.

L’extension du champ d’application des CCT joue un rôle primordial dans le système mis en place par les mesures d’accompagnement, car les CCT prévoient entre autres des salaires minimaux obligatoires que doivent aussi garantir les entreprises détachant des travailleurs. Aussi les travailleurs et les chefs d’entreprise établis en Suisse manifestent-ils un plus grand intérêt pour l’extension du champ d’application des CCT.

Un réseau de plus en plus large de conventions collectives de travail (étendues), une observation et des contrôles intensifs du marché du travail effectués par les commissions tripartites (dans les branches dépourvues de CCT étendues) ou par des commissions paritaires (dans les branches bénéficiant de CCT étendues), et la loi sur les travailleurs détachés contribuent à ce que la pression sur les conditions usuelles de salaire et de travail en vigueur dans les secteurs concernés reste faible malgré l’immigration croissante.

Le système suisse, qui s’en remet aux partenaires sociaux pour la fixation des salaires minimaux, garantit un certain équilibre dans la répartition salariale du pays. Les partenaires sociaux peuvent adapter les conditions minimales adaptées aux possibilités des branches. Ils bénéficient donc également de la latitude d’aller bien au-delà des standards que pourrait offrir un salaire minimal légal.

La liberté économique est capitale en Suisse. La législation sur le travail est peu étendue et laisse une grande marge de manœuvre aux partenaires sociaux pour définir les conditions de travail. L’Etat soutient et renforce le partenariat social au moyen de l’extension du champ d’application des CCT et des mesures d’accompagnement.

Enfin, il est à noter que, depuis 2005, l’adoption à l’échelon fédéral de la loi du 17 juin 2005 sur le travail au noir²⁴, assortie d’une campagne de sensibilisation et de contrôles accrus, a permis d’intensifier la lutte contre l’économie informelle et la sous-enchère salariale.

4.1.2 Amélioration de la gouvernance d’entreprise

4.1.2.1 Révision du droit de la société anonyme et du droit comptable

L’Etat n’intervient pas directement dans la fixation des salaires des entreprises privées, mais il impose des garde-fous en matière de gouvernance d’entreprise grâce au droit de la société anonyme et au droit comptable. Une bonne gouvernance d’entreprise doit garantir aux actionnaires la transparence et la possibilité d’exercer une influence en ce qui concerne les rémunérations des organes d’une société.

²⁴ RS 822.41

Cependant, le Conseil fédéral est d'avis que les dispositions du droit de la société anonyme concernant la gouvernance d'entreprise en général et les dispositions en matière de rémunérations s'appliquant aux sociétés anonymes cotées en bourse en particulier doivent être améliorées.

Dans le message du 21 décembre 2007 concernant la révision du droit de la société anonyme et du droit comptable²⁵, il a déjà proposé bon nombre d'améliorations. Dans le message du 5 décembre 2008 relatif à l'initiative populaire «contre les rémunérations abusives», il a complété ces dispositions par des règles supplémentaires concernant les rémunérations des membres des organes des sociétés anonymes cotées en bourse²⁶.

L'initiative populaire fédérale «contre les rémunérations abusives», déposée le 26 février 2008, entend également mettre fin aux rémunérations considérées comme trop élevées par ses auteurs. Cet objectif doit aussi en premier lieu être atteint par le biais de l'amélioration de la gouvernance d'entreprise. Le Conseil fédéral a cependant rejeté l'initiative populaire car, sur certains points, les dispositions sont trop restrictives et manquent de souplesse.

Les souhaits du Conseil fédéral ont finalement été repris par l'initiative parlementaire de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (10.443 «Contre-projet indirect à l'initiative populaire (contre les rémunérations abusives)»). Ce contre-projet prévoit de nouvelles dispositions concernant les rémunérations dans les sociétés anonymes cotées en bourse (p. ex. publication d'un règlement de rémunération, élaboration d'un rapport de rémunération, approbation des rémunérations par l'assemblée générale, interdiction de principe de verser des indemnités de départ), précise ou renforce les dispositions du droit en vigueur (p. ex. publication des rémunérations, concrétisation du devoir de diligence, renforcement de la possibilité d'actions en restitution).

Le contre-projet indirect de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E), qui se trouve cependant actuellement encore au Parlement, au stade de l'élimination des divergences, comporte notamment les réglementations suivantes²⁷:

– *Règlement de rémunération*

Dans les sociétés dont les actions sont cotées en bourse (sociétés cotées en bourse), le conseil d'administration édicte un règlement (règlement de rémunération) concernant les indemnités des membres du conseil d'administration, des personnes chargées de la gestion de la société (direction) et des membres du conseil consultatif. Ce faisant, le conseil d'administration opère une distinction entre l'indemnité de base et une éventuelle indemnité

²⁵ Message concernant la révision du code des obligations (Droit de la société anonyme et droit comptable; adaptation des droits de la société en nom collectif, de la société en commandite, de la société à responsabilité limitée, de la société coopérative, du registre du commerce et des raisons de commerce) du 21 décembre 2007, FF **2008** 1407 spéc. 1425 ss.

²⁶ Message relatif à l'initiative populaire «contre les rémunérations abusives» et à la révision du code des obligations (Droit de la société anonyme) du 5 décembre 2008, FF **2009** 265 spéc. 281 ss.

²⁷ FF **2010** 7521

supplémentaire et détermine le rapport maximal admissible entre les deux. Il soumet le règlement de rémunération à l'assemblée générale pour approbation.

– *Rapport de rémunération*

Dans les sociétés cotées en bourse, le conseil d'administration établit annuellement un rapport de rémunération écrit. Il y rend compte du respect de la loi, du règlement de rémunération et, le cas échéant, des statuts. Les indemnités versées aux membres du conseil d'administration, de la direction et du conseil consultatif sont indiquées dans le rapport de rémunération (cf. art. 663^{bis} CO actuel).

– *Indemnités du conseil d'administration et du conseil consultatif*

Dans les sociétés cotées en bourse, l'assemblée générale se prononce annuellement sur l'approbation du montant global décidé par le conseil d'administration pour les indemnités versées à ses membres et celles versées aux membres du conseil consultatif.

– *Indemnités de la direction*

Dans les sociétés cotées en bourse, l'assemblée générale se prononce annuellement sur l'approbation du montant global décidé par le conseil d'administration pour les indemnités de la direction. Les statuts peuvent cependant prévoir que la décision définitive concernant les indemnités de la direction revient au conseil d'administration.

– *Indemnités inadmissibles*

Dans les sociétés cotées en bourse, le versement d'indemnités de départ et d'indemnités anticipées aux membres du conseil d'administration, de la direction et du conseil consultatif est en principe interdit. Le conseil d'administration peut proposer à l'assemblée générale des exceptions, dans la mesure où celles-ci sont dans l'intérêt de la société.

– *Concrétisation du devoir de diligence*

Dans les sociétés cotées en bourse, les membres du conseil d'administration, de même que les tiers qui s'occupent de la gestion (art. 717 CO), sont tenus de respecter le devoir de diligence lors de la fixation des indemnités.

– *Avis obligatoires de l'organe de révision*

Le champ d'application des avis obligatoires de l'organe de révision (art. 728c CO) est élargi aux violations du règlement de rémunération.

– *Action en restitution*

L'action en restitution (art. 678 CO) est réglée de manière plus efficace. Outre les membres du conseil d'administration, les personnes qui s'occupent de la gestion et les membres du conseil consultatif sont désormais aussi tenus à restitution. La disproportion manifeste des prestations de la société avec leur contre-prestation devient la seule condition de l'action en restitution (art. 678, al. 2, CO); le critère de la disproportion manifeste entre les prestations de la société et sa situation économique est supprimé.

– *Conditions relatives aux «rémunérations très élevées»*

Le contre-projet indirect de la CAJ-E a été complété par des règles de droit de la société anonyme et de droit fiscal relatives aux rémunérations très élevées (c.-à-d. de plus de 3 millions de francs). Ces règles prévoient d'interdire en principe les rémunérations très élevées lorsque le compte de résultat présente une perte ou lorsque le capital-actions et les réserves légales ne sont plus couverts. Le contre-projet prévoit en outre que les rémunérations très élevées ne pourront plus être considérées comme des charges justifiées par l'usage commercial d'un point de vue fiscal et augmenteront de fait l'impôt sur les bénéfices de la société.

Le Conseil fédéral a salué l'amélioration de la gouvernance d'entreprise dans le cadre du droit de la société anonyme dans ses positions du 17 novembre²⁸ et du 3 décembre 2010²⁹ sur le contre-projet indirect de la CAJ-E.

4.1.2.2 Rémunérations dans les établissements financiers

Suite à la crise financière de 2008, des règles nouvelles ont été édictées pour mieux encadrer les rémunérations dans les établissements financiers.

La FINMA a édicté une circulaire 10/1 du 21 octobre 2009 («Systèmes de rémunération») dont les normes minimales sont conformes avec celles fixées sur le plan international par le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board ou FSB). Elle vise à éviter que le système de rémunération n'engendre de mauvaises incitations et une prise de risques démesurée de la part des collaborateurs. Le système de rémunération doit promouvoir l'intérêt à long terme de l'établissement (ch. 1) et refléter le risque, l'utilisation du capital et les performances de l'entreprise. La circulaire a pour but d'améliorer la gouvernance d'entreprise en matière de rémunération, en mettant l'accent sur la responsabilité du conseil d'administration et sur les titulaires des fonctions de contrôle de l'entreprise (audit interne, gestion du risque, *compliance*, etc.).

Le conseil d'administration et les titulaires des fonctions de contrôle doivent veiller à ce que le système de rémunération soit approprié et à ce que les principes de rémunération soient respectés. La circulaire prévoit ainsi que le conseil d'administration porte la responsabilité principale concernant le système de rémunération et qu'il supervise la direction de l'établissement dans ce domaine. Il doit édicter un règlement sur la rémunération (ch. 16) et établir un rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de la rémunération (ch. 61). Les rémunérations variables doivent aussi être couvertes par le succès à long terme de l'entreprise (ch. 39) et être attribuées selon des critères durables (ch. 44).

La circulaire ne règle pas le niveau des rémunérations, ni ne fixe des limites spécifiques, car ces décisions relèvent de la compétence du conseil d'administration.

²⁸ Initiative parlementaire. Contre-projet indirect à l'initiative populaire «contre les rémunérations abusives». Rapport du 25 octobre 2010 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats. Avis du Conseil fédéral du 17 novembre 2010. FF **2010** 7589.

²⁹ Initiative parlementaire. Contre-projet indirect à l'initiative populaire «contre les rémunérations abusives». Rapport complémentaire du 22 novembre 2010 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats. Avis du Conseil fédéral du 3 décembre 2010. FF **2011** 241.

Cependant, si le système de rémunération d'une entreprise menace sa capacité à remplir les exigences de la FINMA en matière de capital ou de liquidité, la FINMA peut demander une adaptation du système de rémunération ou des montants proposés.

Les établissements financiers concernés par la circulaire sont les banques, les négociants en valeurs mobilières, les groupes et conglomérats financiers, les entreprises d'assurance, les groupes et conglomérats d'assurance, ainsi que les titulaires d'autorisations au sens de l'art. 13, al. 2 et 4, de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs (LPCC)³⁰. La circulaire a valeur obligatoire pour les entreprises détenant des fonds propres d'au moins 2 milliards de francs suisses et doivent l'avoir mise en œuvre d'ici au 1^{er} janvier 2011 au plus tard. Pour les autres établissements financiers, elle est recommandée comme bonne pratique.

Par ailleurs, la modification du 30 septembre 2011 de la loi sur les banques (LB)³¹ a introduit un nouvel art. 10a, qui habilite le Conseil fédéral à prendre des mesures en matière de rémunération si et aussi longtemps qu'une banque d'importance systémique ou sa société mère se voit accorder une aide financière directe ou indirecte puisée dans les moyens de la Confédération (al. 1). Le Conseil fédéral peut notamment, en tenant compte de la situation économique de la banque et du soutien accordé, interdire totalement ou partiellement le versement de rémunérations variables (al. 2, let. a) et ordonner des adaptations du système de rémunération (al. 2, let. b). Les établissements bancaires concernés sont tenus de formuler une réserve dans leurs systèmes de rémunération, aux termes de laquelle la prétention légale à une rémunération variable peut être limitée en cas de soutien étatique (art. 10a, al. 3, LB).

4.1.3 L'Etat en tant qu'employeur

Aux termes de l'art. 15, al. 1, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)³², le salaire dépend de la fonction, de l'expérience et de la prestation. L'ordonnance-cadre LPers du 20 décembre 2000³³ fixe le cadre dans lequel les employeurs et les services spécialisés édictent des dispositions d'exécution ou concluent des conventions collectives de travail. L'art. 7, al. 1, de ladite ordonnance fixe le salaire minimal; celui-ci s'élève, après prise en compte des adaptations salariales opérées au sein de l'administration fédérale (compensation du renchérissement et hausse du salaire réel), à 41 747 francs. A noter toutefois que le montant du salaire minimal dépend aussi du salaire utilisé comme base de calcul par les différents employeurs (Confédération, entreprises liées à la Confédération, cantons et villes).

³⁰ RS 951.31

³¹ FF 2011 6897

³² RS 172.220.1

³³ RS 172.220.11

4.1.3.1 Administration fédérale

Le Conseil fédéral a arrêté, pour le personnel de l'administration fédérale, le montant maximal de chaque classe de salaire à l'art. 36 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers)³⁴. A ce montant s'ajoute une indemnité de résidence en fonction du lieu de travail; pour Berne, cette indemnité s'élève à 5476 francs. Est généralement réputé salaire minimal le montant maximal de la classe 1, qui se monte à 65 518 francs (60 042 francs sans l'indemnité de résidence). Il s'agit là du revenu minimal qu'un employé fournissant une prestation suffisante peut obtenir après quelques années au service de l'administration. Le montant maximal de la classe 38 atteint 371 638 francs (366 162 francs sans l'indemnité de résidence), soit un peu moins de six fois le salaire minimal.

4.1.3.2 Entreprises et établissements liés à la Confédération

Pour cette catégorie d'employeurs, des indications précises sur les salaires minimaux font défaut. Comme les entreprises et établissements liés à la Confédération ont des systèmes hiérarchiques et salariaux différents, le salaire minimal de 41 747 francs selon l'art. 7, al. 1, de l'ordonnance-cadre LPers est utilisé comme base de calcul unique.

Dans les entités devenues autonomes, c'est en principe à l'organe de direction (conseil de l'institut, conseil d'administration) qu'incombe la détermination des salaires des cadres du plus haut niveau hiérarchique. Souvent, en fait, les limites supérieures sont inscrites dans le statut du personnel, lequel est approuvé par le Conseil fédéral. Dans d'autres cas, notamment à la Poste, aux CFF et dans l'entreprise de droit privé RUAG, le conseil d'administration décide sans être limité par un plafond de ce type.

L'art. 6a, al. 1 à 5, LPers charge le Conseil fédéral d'édicter les principes applicables aux salaires des cadres du plus haut niveau hiérarchique travaillant dans les entreprises et établissements de la Confédération. En vertu de l'art. 6a, al. 6, LPers, ces principes doivent également être appliqués par les entreprises régies par le droit privé dont le capital et les voix sont détenus, à titre majoritaire, par la Confédération. Le Conseil fédéral a précisé ces principes dans l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres³⁵ (ci-après dénommée «OSaLC») et en a confié l'exécution aux départements compétents. Les entreprises et établissements doivent tenir compte des critères de calcul figurant à l'art. 7 OSaLC lors de la fixation des salaires.

Lors des travaux législatifs qui ont conduit à l'introduction de l'art. 6a dans la LPers, le Conseil fédéral s'est opposé à la volonté du Parlement de définir des valeurs de référence pour les salaires des cadres³⁶. Il a rejeté cette requête à la fois pour des questions de principe et pour des raisons pratiques (difficultés de mise en œuvre). L'une des approches envisagées aurait fait appel au rapport entre le salaire maximal et le salaire minimal. Lors de l'examen préliminaire, l'Office fédéral du personnel (OFPER) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de

³⁴ RS 172.220.111.3

³⁵ RS 172.220.12

³⁶ Cf. avis du Conseil fédéral du 29 mai 2002 sur le rapport du 25 avril 2002 de la Commission des institutions politiques du Conseil national (FF 2002 6990 spéc. 6995).

l'énergie et de la communication (DETEC) étaient parvenus à la conclusion que cette méthode présentait des faiblesses. En effet, les fonctions situées tout en bas de l'échelle hiérarchique peuvent être rémunérées différemment en fonction de la nature des tâches, de la position dans l'organisation, de l'orientation vers le marché et de la situation financière des entités devenues autonomes. Il aurait donc aussi pu y avoir, pour les salaires des cadres, une structure hétérogène entre les entreprises et établissements de la Confédération. En outre, il n'aurait pas été exclu que les adaptations salariales opérées au fil du temps dans les classes de salaire inférieures s'accompagnent de modifications potentiellement indésirables des salaires des cadres. C'est pourquoi l'art. 6a LPers et l'OSaLC ne contiennent pas de valeurs de référence.

A la lumière du rapport sur le salaire des cadres en 2010³⁷, qui rend compte de la mise en œuvre de l'OSaLC, on peut définir les catégories suivantes pour illustrer, de manière simplifiée, le rapport entre le salaire minimal et le salaire maximal:

- *Rapport allant de 1:7 à environ 1:8*
Entités dotées d'une grande autonomie: écoles polytechniques fédérales (EPF) de Zurich et de Lausanne (env. 336 500 francs chacune), établissements du domaine des EPF, Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), Swissmedic (env. 300 000 francs chacun) et autres établissements similaires.
- *Rapport allant de 1:19 à 1:20*
Grandes entreprises orientées vers le marché: la Poste (847 000 francs), les CFF (842 000 francs) et RUAG (775 400 francs).

Il y a par ailleurs des entités plus petites, caractérisées par une structure des tâches relativement uniforme, qui présentent des valeurs inférieures. Ce sont par exemple la caisse de pensions PUBLICA (287 077 francs), où le rapport est d'environ 1:7, ou l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (195 534 francs), où le rapport est d'environ 1:5. Entre ces deux «extrêmes» figurent la FINMA (528 400 francs) et Skyguide (477 000 francs), où le rapport entre le salaire minimal et le salaire maximal est d'environ 1:12. Les éléments variables du salaire qui sont fonction des résultats (bonifications) sont pris en compte pour ces entités, ainsi que pour les grandes entreprises orientées vers le marché.

4.1.3.3 Cantons et grandes villes

Dans les cantons et les grandes villes, on constate une certaine fourchette de variation. Le rapport entre le salaire minimal et le salaire maximal se situe en moyenne entre 1:5 et 1:8. Là aussi, l'écart est fonction du salaire utilisé comme salaire minimal pour le calcul.

Généralement, les salaires minimaux et les salaires maximaux sont fixés dans une annexe à la loi régissant les salaires ou dans une ordonnance. Souvent, le rapport entre le salaire minimal et le salaire maximal est le résultat des décisions prises par

³⁷ Disponible à l'adresse suivante:
www.epa.admin.ch/dokumentation/zahlen/00273/index.html?lang=fr.

le pouvoir législatif. Cependant, le pouvoir exécutif peut aussi avoir des compétences décisionnelles en la matière.

4.2 L'équilibre social grâce à la redistribution des revenus

Les négociations salariales entre les partenaires sociaux jouent un rôle important dans l'équilibre social. Or, comme les salaires se mesurent à la productivité des travailleurs, ces négociations ne représentent pas le moyen approprié pour atteindre dans tous les cas le niveau de revenu souhaitable en termes de politique sociale. D'où l'opportunité des mécanismes de redistribution dans l'Etat social. Parmi ces mécanismes, les principaux sont les impôts progressifs et les transferts sociaux.

4.2.1 Impôts

Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés (art. 127, al. 2, Cst.). Le principe de la capacité économique comporte une dimension horizontale et une dimension verticale. Il s'ensuit une distinction entre l'équité fiscale horizontale et l'équité fiscale verticale. L'équité fiscale horizontale exige d'imposer également la même capacité économique (principe de l'égalité de traitement), alors que l'équité fiscale verticale s'attache à définir dans quelle mesure une capacité économique différente doit être imposée différemment. Le barème détermine – avec la base de calcul – la répartition de la charge fiscale sur l'ensemble des contribuables en fonction de leur capacité économique.

Le barème de l'impôt fédéral direct (IFD) est fortement progressif. Durant la période fiscale 2007, les contribuables du dernier centile (1 % des contribuables les plus aisés) disposaient de 12,2 % du revenu imposable et ont contribué à hauteur de 40,8 % aux recettes de l'IFD; les contribuables du dernier décile (10 % des contribuables les plus aisés) avaient 35,8 % du revenu imposable et ont acquitté 77,3 % de l'IFD; les 50 % les plus aisés détenaient 82 % du revenu imposable et ont payé 97,5 % de l'IFD. Dans les cantons et les communes aussi, les revenus sont imposés le plus souvent selon un barème directement progressif. Du fait de la concurrence fiscale entre les cantons, la progression est cependant moins nette que pour l'IFD. Aux niveaux cantonal et communal s'ajoute encore l'impôt sur la fortune, qui est également progressif³⁸.

Il faut savoir que la redistribution effective d'un impôt ne dépend pas seulement du barème et de la définition de la base de calcul (et, partant, des déductions fiscales), mais qu'elle est également fonction du volume de l'impôt et du nombre de contribuables au sein de chaque classe de revenus. Il convient également de relever que la redistribution des revenus ne s'opère pas uniquement par le biais des impôts, mais

³⁸ Concernant l'effet redistributif des impôts directs (IFD, impôts cantonaux et communaux sur le revenu et la fortune), v. notamment Ecoplan, *Verteilung des Wohlstands in der Schweiz*, Berne, 2004, tableau 4-2, p. 91.

aussi par le biais des assurances sociales³⁹. Ainsi, les cotisations AVS prélevées sur les salaires dépassant le maximum formateur de rente sont de nature purement fiscale et impliquent une redistribution des revenus des cotisants dont le revenu du travail est élevé au bénéfice de ceux dont le revenu est plus modeste.

4.2.2 Transferts sociaux

Les ménages comptant des personnes actives occupées peuvent bénéficier de différents transferts sociaux, qui vont des réductions de primes d'assurance-maladie à l'aide sociale, en passant par divers avantages (accueil extrafamilial pour enfants, p. ex.). Il s'agit en règle générale de mesures ciblées en fonction des besoins des bénéficiaires.

Selon le rapport social statistique suisse 2011 du Conseil fédéral, les ménages actifs du 1^{er} quintile (les 20 % des ménages actifs ayant le revenu le plus faible) tirent un quart de leur revenu des transferts sociaux et des transferts reçus d'autres ménages. Le système fiscal et les transferts sociaux permettent de réduire de manière significative l'inégalité mesurée sur la base du revenu disponible. Ainsi, alors que les personnes du 1^{er} décile (décile dont le revenu primaire pondéré en fonction des besoins est le plus bas) disposent de 2,3 % du total du revenu primaire d'équivalence (avant les transferts sociaux), leur part atteint 3,5 % du total du revenu d'équivalence disponible (après les transferts sociaux). Le rapport en conclut que l'objectif principal de la redistribution des revenus, à savoir réduire l'inégalité, est atteint.

5 Conséquences d'une éventuelle acceptation de l'initiative

Une acceptation de l'initiative signifierait une très forte incursion dans la politique de formation des salaires. Elle signifierait l'abandon de l'orientation actuelle du droit suisse du travail, qui repose sur une densité réglementaire faible et un partenariat social fort. Plusieurs questions se posent: dans quelle mesure l'initiative atteindrait-elle ses objectifs? quels en seraient les effets secondaires? l'initiative pourrait-elle être mise en œuvre, et comment?

5.1 Conséquences sur les (très) hauts salaires

Selon la statistique de l'AVS, quelque 10 000 personnes travaillant en Suisse ont gagné plus de 500 000 francs en 2009; elles étaient même plus de 12 000 en 2008. Le nombre des personnes disposant d'un très haut revenu qui seraient directement touchées par l'initiative devrait (sur la base de projections relatives à la structure des salaires au sein des entreprises) atteindre au moins cet ordre de grandeur. Les plus touchées seraient probablement les entreprises de services financiers, mais les entreprises relevant des branches suivantes seraient aussi concernées dans une mesure

³⁹ V. notamment Künzi, Kilian/Schärner, Markus, *Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon?: Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz*, Zurich/Coire, 2004.

relativement forte: industrie chimique et pharmaceutique, postes et télécommunications, recherche et développement, services aux entreprises et services informatiques, commerce de gros et intermédiaires du commerce. De plus, les sièges d'entreprises multinationales appartenant aux branches les plus diverses pourraient se heurter relativement souvent aux restrictions imposées par l'initiative.

D'une part, les chiffres montrent que plusieurs des branches concernées revêtent traditionnellement une très grande importance pour l'économie suisse, comme les banques, les assurances ou l'industrie pharmaceutique. D'autre part, une partie des entreprises concernées sont fortement tournées vers l'étranger et se caractérisent par une grande mobilité internationale, telles que les entreprises de services financiers, les entreprises commerciales ou les sièges d'entreprises, sur lesquelles la Suisse a exercé un fort attrait ces dernières années.

Que ces entreprises puissent adapter leur politique salariale à une réglementation spécifiquement suisse paraît improbable de par leur vocation internationale. Il est beaucoup plus vraisemblable qu'elles se soustraient à la nouvelle réglementation en transférant leur site à l'étranger. La capacité des entreprises à recruter des cadres qualifiés est un facteur d'implantation important. Or cette capacité serait fortement réduite par une limitation des salaires telle qu'exigée par l'initiative.

Le départ d'entreprises multinationales ou de parties d'entre elles entraînerait une perte de valeur ajoutée pour l'économie suisse. Il entraînerait en outre la perte de nombreux emplois et une forte diminution des recettes fiscales. Ces délocalisations auraient par ailleurs globalement, en plus des conséquences directes, des retombées indirectes sur les branches situées en amont ou en aval de la chaîne de valeur ajoutée, ainsi que, globalement, sur la consommation en Suisse.

5.2 Conséquences sur les bas salaires et les salaires moyens

Outre une limitation des rémunérations élevées, les auteurs de l'initiative espèrent produire un effet positif sur l'évolution des salaires des employés autres que les cadres du plus haut niveau hiérarchique. Pour diverses raisons, ces attentes devraient toutefois en grande partie être déçues.

Beaucoup d'entreprises considéreraient l'adaptation des salaires des cadres comme une option non réaliste. Le départ d'entreprises ou la délocalisation de sièges d'entreprises aurait probablement une incidence plus négative que positive sur l'évolution des salaires du personnel restant. Les entreprises qui offrent à leurs plus hauts cadres des rémunérations élevées versent également à leurs autres employés des salaires généralement supérieurs à la moyenne. Pour les degrés de qualification moyens ou inférieurs, des emplois offrant des conditions de travail supérieures à la moyenne et une forte valeur ajoutée seraient à leur tour menacés.

En théorie, une entreprise pourrait, selon l'initiative, augmenter le salaire le plus bas pour accroître sa marge de manœuvre dans la fixation des rémunérations les plus élevées. En pratique, cette option devrait toutefois jouer un rôle secondaire. Souvent, les salaires des cadres du plus haut niveau hiérarchique représentent nettement plus de douze fois le salaire le plus bas. Dans certains cas, les entreprises pourraient être tentées d'assouplir la règle du rapport 1:12 en sous-traitant des activités données (nettoyages, p. ex.).

5.3 Conséquences sur l'économie

Une acceptation de l'initiative entraînerait l'abandon des principes régissant la politique suisse du marché du travail. La faible densité réglementaire et le partenariat social fort ont apporté à notre pays d'excellents résultats sur le marché du travail, aussi bien quant au niveau de l'emploi que sous l'angle du niveau des salaires. Aucun autre pays de l'OCDE ne connaît une réglementation aussi stricte que celle qu'exige l'initiative. Accepter des règles aussi sévères reviendrait à sacrifier un avantage comparatif important de la Suisse.

5.4 Conséquences financières et conséquences sur le personnel aux niveaux fédéral et cantonal

Si l'initiative était acceptée, il faudrait compter sur le départ d'entreprises et de personnes jouissant d'un très haut revenu avec, à la clé, d'importantes pertes de recettes pour les impôts et les assurances sociales. Du fait des problèmes de délimitation parfois difficile et des mesures à prendre pour éviter que la législation ne soit contournée, il faudrait s'attendre, du côté des autorités du marché du travail, à un important surcroît de travail dans l'exécution et le contrôle des réglementations. Cela entraînerait des pertes de recettes et une augmentation des dépenses aussi bien sur le plan fédéral qu'au niveau cantonal.

5.5 Applicabilité

La mise en œuvre de l'initiative poserait d'importants problèmes réglementaires et pratiques. Pour élaborer la réglementation, il faudrait déterminer quelle définition de l'entreprise devrait être utilisée, quelles catégories de travailleurs (personnes en formation, stagiaires, personnes en emploi protégé) devraient faire l'objet d'une exception et comment les travailleurs intérimaires pourraient être pris en compte. Un grand nombre de questions liées à l'exécution seraient également difficiles à résoudre: comment vérifier le respect des règles? comment sanctionner leur non-respect? Les auteurs de l'initiative envisagent même d'interdire des opérations permettant aux entreprises de contourner la législation (comme la délocalisation de certaines unités de l'entreprise). Des questions tout à fait essentielles se posent ici quant à l'application de la réglementation. La liste des problèmes d'application montre clairement que la mise en œuvre de l'initiative entraînerait une charge administrative très élevée et pourrait créer d'importants problèmes en matière de sécurité juridique.

5.5.1 Droit transitoire

L'initiative ne nécessitera pas l'adoption de dispositions de droit transitoire particulières. Les systèmes de rémunération en Suisse devront être conformes à l'art. 110a de l'initiative et aux dispositions d'application au moment de leur entrée en vigueur, si l'initiative est acceptée.

5.5.2

Problèmes de mise en œuvre

L'initiative nécessitera l'adoption d'une législation d'exécution, comme le prévoit son art. 110a, al. 2. Devront ainsi être déterminées les exceptions (personnes en formation, stagiaires, emplois protégés) et l'application à la location de services et au travail à temps partiel. D'autres points nécessiteront certainement aussi des précisions. Ainsi, la notion d'entreprise, qui selon l'initiative, regroupe aussi des personnes morales sans but lucratif (associations, fondations)⁴⁰. Il y a lieu de se demander si la règle posée se limite aux personnes morales ou s'applique aussi aux entités sans personnalité juridique ou aux personnes physiques qui ont à leur service des personnes qu'elles rémunèrent. Une autre question à clarifier sera celle des rapports juridiques qui sont couverts. Il pourra notamment s'agir de rapports de travail, de mandat ou d'entreprise. L'initiative porte en effet sur toute activité rémunérée, sans préciser s'il doit s'agir d'une activité dépendante (contrat de travail). Les activités rémunérées concernées par la réglementation devront également être définies. Un employeur peut notamment engager des personnes de manière durable ou non. Une comparaison des rémunérations pourrait s'avérer difficile s'agissant de salariés engagés à titre permanent et de mandataires ou d'entrepreneurs chargés de tâches ponctuelles. La notion d'entreprise pourrait aussi nécessiter des précisions, s'agissant par exemple d'un groupe de sociétés. Quelle serait l'entité déterminante pour effectuer la comparaison des salaires? L'initiative ne semble pas vouloir s'arrêter à l'entité juridique, puisqu'elle semble considérer une holding et les sociétés dont elle détient des parts comme une seule «entreprise»⁴¹. Enfin, le contrôle de l'application de la règle posée par l'initiative devra être réglé et mis en place. Il pourrait nécessiter des moyens importants, et ce, aussi bien de la part des autorités que de la part des entreprises contrôlées.

Ces questions, qui peuvent requérir des clarifications substantielles et engendrer des discussions longues, doivent, selon l'initiative, être réglées par le Parlement dans un délai notablement plus court que deux ans, afin que l'initiative et la législation d'exécution (y c. d'éventuelles ordonnances d'exécution) puissent entrer en vigueur deux ans après son éventuelle acceptation. Ce délai semble peu réaliste, d'autant plus que les entreprises devront disposer d'un certain temps pour mettre leurs systèmes de rémunération en conformité avec la nouvelle réglementation.

6

Absence de contre-projet

Le Conseil fédéral est d'avis que l'initiative doit être soumise au vote sans contre-projet. Il pense qu'il s'agit plutôt de poursuivre l'exécution des mesures existantes et en cours de développement dans le domaine de la formation des salaires et de la redistribution des revenus.

⁴⁰ JSS, *Arguments de la JS Suisse en faveur de l'initiative 1:12*, 30 octobre 2009, p. 4 (disponible à l'adresse suivante: www.juso.ch/files/Argumentarium_Oktober_Franz.pdf).

⁴¹ JSS, *Arguments de la JS Suisse en faveur de l'initiative 1:12*, 30 octobre 2009, p. 4 (disponible à l'adresse suivante: www.juso.ch/files/Argumentarium_Oktober_Franz.pdf).

Le Conseil fédéral est d'avis que les excès observés au cours des dernières années en matière de très hauts salaires peuvent engendrer des problèmes sur les plans social et économique. Toutefois, il pense que la mesure proposée par les auteurs de l'initiative n'atteindra pas le but visé et que les mesures existantes et en cours de développement dans le domaine de la formation des salaires et de la redistribution des revenus sont mieux adaptées pour y remédier.

La politique de formation des salaires en Suisse est fondée sur des principes éprouvés. Pour les bas salaires et les salaires moyens, le partenariat social joue un rôle primordial et les conventions collectives de travail (CCT) sont déterminantes. La déclaration de force obligatoire générale permet aux pouvoirs publics d'aider les partenaires sociaux à fixer, au moyen des CCT, des conditions de travail minimales par branche économique. Avec l'introduction des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes en 2004, on a attribué aux CCT un rôle central dans la lutte contre la sous-enchère salariale. Dans les domaines dépourvus de CCT, les commissions tripartites peuvent imposer des contrats-types de travail en cas d'abus répétés. Par ailleurs, la loi sur le travail au noir vise à enrayer l'économie informelle et les rapports de travail précaires.

En ce qui concerne les salaires élevés et les salaires les plus hauts, la décision revient aux entreprises. L'Etat n'intervient pas directement dans la fixation des salaires des entreprises privées, mais il donne des orientations en matière de gouvernance d'entreprise par le biais du droit de la société anonyme et du droit comptable. Il est cependant clair, pour le Conseil fédéral, que les dispositions du droit de la société anonyme concernant la gouvernance d'entreprise en général et les dispositions en matière de rémunérations s'appliquant aux sociétés anonymes cotées en bourse, en particulier, doivent être améliorées. Il a d'ailleurs proposé plusieurs améliorations dans le message relatif à la révision du droit de la société anonyme et du droit comptable en 2007 déjà, puis, en 2008, dans le message relatif à l'initiative populaire «contre les rémunérations abusives». En 2010, le Conseil fédéral a expressément salué les deux documents du contre-projet indirect à l'initiative populaire «contre les rémunérations abusives» de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, qui reprennent plusieurs de ses propositions.

Par ailleurs, les réglementations concernant les banques se sont durcies suite à la récente crise financière. Les salaires excessifs versés par les établissements financiers font l'objet de mesures spécifiques. Ainsi, le 21 octobre 2009, laFINMA a adopté une circulaire sur les systèmes de rémunération. En outre, le Parlement a approuvé le projet *too big to fail* lors de la session d'automne 2011. La Confédération a la possibilité de prendre des mesures en matière de rémunération si une banque d'importance systémique reçoit une aide publique (nouvel art. 10a de la loi sur les banques; modification du 30 septembre 2011, *too big to fail*).

L'Etat est lui aussi un gros employeur et propriétaire d'établissements de droit public ou privé. Lui aussi vise à recruter des cadres qualifiés pour occuper les positions dirigeantes, et à les garder. La Confédération fixe cependant des limites claires aux hauts salaires, ce que font aussi un grand nombre de cantons. Sauf dans un nombre très restreint d'entreprises liées à la Confédération et orientées vers le marché (telles que la Poste, les CFF et RUAG), l'écart des salaires visé par l'initiative est respecté.

Le revenu disponible détermine le niveau de vie des salariés. Outre le salaire, il prend en compte les taxes et les revenus issus de transferts. L'Etat entend parvenir à un équilibre dans la répartition des revenus grâce au système fiscal et aux nombreuses prestations de transfert dans le domaine social.

Ainsi, le Conseil fédéral est d'avis que les mesures existantes et les mesures en cours de développement sur le plan politique sont susceptibles de déployer des effets bien plus probants, tout en évitant les inconvénients de la solution proposée par l'initiative. En outre, l'initiative ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés. Elle diminue considérablement l'attrait de la place économique suisse pour les branches qui représentent un poids relativement grand dans notre pays. Elle ne respecte pas certains principes fondamentaux de la politique suisse du marché du travail. Accepter cette initiative reviendrait à envoyer un signal lourd de conséquences car elle s'accorde peu avec la politique de formation des salaires et le principe de la liberté économique. Enfin, sa mise en œuvre entraînerait de nombreux problèmes juridiques et pratiques et générerait d'importants coûts administratifs.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «1:12 – Pour des salaires équitables» sans lui opposer de contre-projet.

