

ACCORD-CADRE ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT : POSITION DE L'USS

Berne, le 13 mars 2019

Le présent accord-cadre est une menace pour les salaires et les emplois

La Suisse a les plus hauts salaires d'Europe

La Suisse a les plus hauts salaires en Europe. Une ouverture incontrôlée du marché du travail en Suisse entraînerait donc forcément un risque de pression sur les salaires. Le salaire moyen dans notre pays est de plus de 7200 francs par mois (plein temps), contre un peu plus de 4000 francs chez nos voisins allemands et autrichiens. Dans l'Est de l'Union européenne (UE), les rémunérations sont encore nettement plus basses, se situant à un peu plus de 1000 francs par mois.

Les mêmes différences s'observent aussi au sein des corps de métiers. En Suisse, un artisan qualifié gagne en moyenne quelque 6200 francs par mois, en Allemagne 3700 francs et en Pologne seulement autour des 900 francs. Sans protection des salaires, même notre main-d'œuvre qualifiée risquerait de se retrouver à l'aide sociale.

Salaire mensuel moyen

(2014, en francs suisse, emploi à plein temps)

Suisse	7243
Luxembourg	5925
Norvège	5907
Danemark	5547
Belgique	4589
Suède	4502
Finlande	4491
Pays-Bas	4368
Autriche	4257
Allemagne	4110
Royaume-Uni	3948
France	3624
Italie	3465
Espagne	2750
Portugal	1737
République tchèque	1257
Pologne	1163
Roumanie	670
Bulgarie	578

Source : Eurostat ; CHF/EUR : 1,205

Protection des salaires : une promesse du Conseil fédéral

Les mesures d'accompagnement ont été introduites afin de protéger les salaires suisses. Elles résultaient de la principale leçon tirée après le rejet dans les urnes de l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) en 1992. Les électeurs et électrices en Suisse ne sont favorables à une ouverture vers l'UE qu'à la condition que les salaires et les conditions de travail soient protégés avec efficacité. Sous la pression des syndicats, la libre circulation des personnes a été assortie de mesures d'accompagnement. Lors de la première votation sur les Bilatérales, le Conseil fédéral avait donc promis au peuple une protection « contre le dumping social et salarial par une série de mesures d'accompagnement établies par les partenaires sociaux. »¹. Et le gouvernement a par la suite protégé les mesures d'accompagnement par des « lignes rouges » lors des négociations sur l'accord-cadre.

L'accord sur la libre circulation oblige aussi la Suisse à s'assurer que la main-d'œuvre étrangère touche bien des salaires suisses. L'article 1d précise que la Suisse doit « accorder les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux ». Les travailleurs et travailleuses de l'UE doivent être protégés en Suisse contre la sous-enchère salariale. À noter qu'un tiers des heures de travail effectuées en Suisse le sont par des personnes sans passeport helvétique.

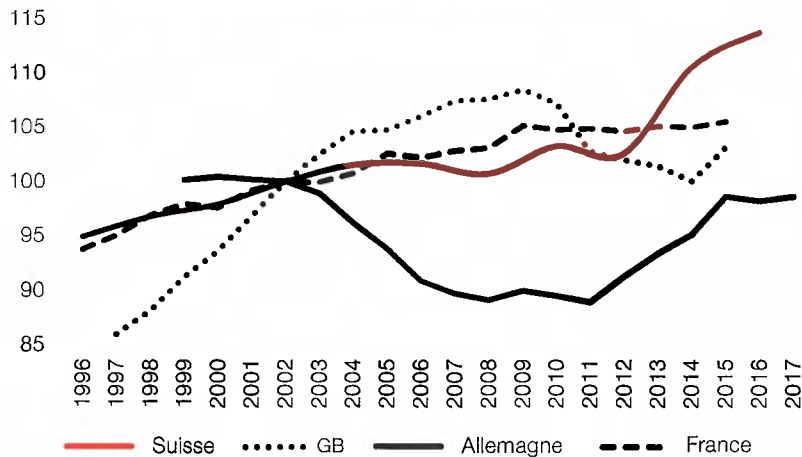
Raison pour laquelle l'UE n'avait d'ailleurs rien à objecter aux mesures suisses d'accompagnement lors de la signature des accords bilatéraux. Ces mesures n'étaient et ne sont toujours pas conçues de manière discriminatoire au sens de l'accord sur la libre circulation des personnes : toute personne qui travaille en Suisse doit toucher un salaire suisse, indépendamment de sa nationalité. La pression sur les mesures d'accompagnement n'est apparue que plus tard, lorsque la Commission européenne et la Cour de justice de l'UE (CJUE) ont tout d'un coup jugé l'accès au marché pour les entreprises plus important que la protection des salaires. Depuis 2007, la CJUE a condamné diverses mesures de protection des salaires comme étant illicites (cf. aussi plus loin).

Mesures d'accompagnement : une « success story »

Les dernières années ont clairement apporté la preuve que les mesures d'accompagnement représentent un outil très efficace contre la sous-enchère salariale et sociale. Grâce à elles, on a pu empêcher une chute des salaires dans les branches bien protégées. Et les bonnes conventions collectives de travail (CCT) ont permis d'augmenter les salaires bas et moyens. Tout le contraire du Royaume-Uni par exemple, où l'absence de mesures d'accompagnement – et la pression sur les salaires et les conditions de travail qui va avec – a malheureusement contribué à la décision de sortir de l'UE (Brexit).

¹ Livret explicatif du Conseil fédéral pour la votation populaire du 21 mai 2000, p. 11 : https://www.bk.admin.ch/dam/bk/fr/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates21052000.pdf.download.pdf/explikations_du_conseilfederale21052000.pdf

Évolution des salaires réels : premier décile
(2002=100)

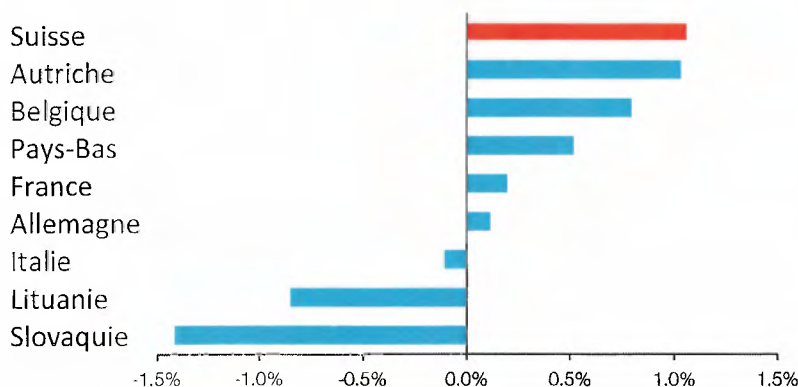


Aujourd'hui en Suisse, les salaires sont contrôlés dans environ 45 000 entreprises. Quelque 21 000 d'entre elles sont des sociétés étrangères. Dans presque un cas sur quatre, les contrôleurs et contrôleuses constatent que les salaires sont trop bas. Cela montre bien à quel point les mesures d'accompagnement sont nécessaires au quotidien. Et ce nombre ne reflète pas l'effet préventif des mesures d'accompagnement, car sans contrôles ni menaces d'amendes, les entreprises étrangères ne verraient aucune raison de verser des salaires suisses. L'étendue de la sous-enchère serait bien plus grande. Ces sociétés à plus bas salaires gagneraient très vite des grandes parts de marché. Conséquence : des salaires en baisse et un chômage croissant en Suisse. Dans les branches des arts et métiers, ce serait la catastrophe : avec des salaires beaucoup plus bas, plus personne ne voudrait y faire un apprentissage.

Pas un obstacle pour les entreprises étrangères qui jouent le jeu

Les entreprises étrangères qui respectent les lois et les conditions de travail suisses n'ont aucun problème avec les mesures d'accompagnement. Celles qui font de la sous-enchère, si. C'est d'ailleurs la finalité de ces mesures. Les exemples positifs dans la pratique, mais aussi les statistiques confirment que ces mesures ne sont pas une entrave supplémentaire pour les sociétés étrangères. La Suisse est un marché attractif pour les fournisseurs étrangers en raison du niveau élevé de revenu. Actuellement la main-d'œuvre détachée et indépendante venant de l'UE effectue plus de 2,5 millions de journées de travail par année en Suisse. Cela correspond à un volume de commandes de quelque deux milliards de francs. Dans aucun autre pays en Europe, les prestataires de services étrangers sont aussi nombreux qu'en Suisse (par rapport à la population résidente).

Travailleurs/travailleuses détachés et indépendants en 2017
(net, en pourcentage de la population résidente)



Source : Eurostat

Détachement de main-d'œuvre :

Une forme potentiellement précaire de migration et d'emploi
Problèmes d'application des salaires à l'étranger

En supprimant le statut de saisonnier et en améliorant des droits de séjour, la libre circulation des personnes a fait progresser la situation des salarié-e-s en Suisse. Mais parallèlement, elle a contribué au développement de nouvelles formes de travail, potentiellement précaires, en particulier le détachement de main-d'œuvre : les entreprises étrangères n'ont plus besoin d'une autorisation pour des travaux d'une durée de 90 jours maximum (détachements). À cela s'ajoute le fait que le travail temporaire est autorisé pour les titulaires de permis de courte durée. Ce n'est donc que grâce aux mesures suisses d'accompagnement que l'on peut limiter les conséquences négatives.

- Les entreprises de détachement sont des sociétés étrangères qui fournissent des services (construction, nettoyage, informatique etc.) dans le pays hôte. Leur personnel est engagé dans le pays d'origine, avec des salaires inférieurs à ceux pratiqués en Suisse. Les entreprises polonaises ont des contrats de travail polonais et des normes polonaises en matière de sécurité sociale, même si elles opèrent en Suisse.
- La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a une jurisprudence fournie sur le détachement de main-d'œuvre. En 1989, elle a statué que les détachements sont des prestations de services et non une forme de migration des travailleurs et travailleuses. Cette logique signifie que l'accès au marché pour les entreprises de détachement passe avant les prescriptions pour la protection des salarié-e-s dans le pays hôte. Depuis le milieu des années 2000, il y a eu de nombreux arrêts de la CJUE qui donnaient à l'accès au marché pour les entreprises la primauté sur la protection des salaires.
- Les syndicats ne peuvent pratiquement pas organiser les travailleuses et travailleurs détachés puisque les entreprises et leurs employé-e-s viennent temporairement d'un autre pays. Les entreprises vont et viennent.

En Allemagne, cette pratique a par exemple suscité de gros problèmes dans le secteur du bâtiment et celui de la transformation de la viande. Les sociétés de construction et les abattoirs allemands

ont engagé un grand nombre de sociétés étrangères comme sous-traitants bon marché, avec les problèmes de salaires et de conditions de travail qui en découlent. Dans le secteur allemand du bâtiment, la proportion des sous-traitants a grimpé à 30 % (par rapport au coût total).

Selon plusieurs analyses de la situation dans des pays de l'UE, le constat est clair : la protection des salaires lors de détachements dans l'UE doit être améliorée de façon significative.² Une étude récente sur l'application des salaires en Allemagne arrive d'ailleurs à la même conclusion.³ Elle dénonce notamment le fait que l'État allemand a diminué le nombre de contrôles des salaires et que les amendes ne puissent pas être appliquées à l'étranger. Avec un certain désespoir, les auteurs de l'étude se demandent même, au vu de ces constats, s'il ne faudrait pas même interdire les détachements.

Le présent accord-cadre menace les salaires et les emplois

Le résultat des négociations sur l'accord-cadre, tel que présenté aujourd'hui, met en jeu des éléments essentiels des mesures d'accompagnement. Mais ce n'est pas tout : en mettant en danger la protection des salaires, on arrivera tôt ou tard aussi à une remise en question des Bilatérales. Reprendre les directives de l'UE sur la protection des salaires (directive d'exécution et sur le détachement) revient à démanteler sérieusement les mesures d'accompagnement. Les directives déterminent les instruments que les États peuvent utiliser pour la protection des salaires. Elles constituent la limite maximale de ce que les pays ont le droit de faire dans ce domaine. Des mesures plus étendues attirent vite le soupçon qu'elles servent à entraver l'accès au marché pour les entreprises et par conséquent, à nuire au marché intérieur. La CJUE décide dans ces cas de la proportionnalité de la protection des salaires. Ses arrêts seraient à l'avenir déterminants aussi pour la Suisse.

Mais la CJUE se veut en quelque sorte un « moteur » du marché intérieur. Elle a tendance à vouloir faire disparaître les obstacles à l'accès libre au marché pour les entreprises, notamment par la mise en œuvre des « quatre libertés fondamentales »⁴. Une limitation de ces libertés n'est admise qu'à certaines conditions.⁵ Depuis 2007, la CJUE a conclu à plusieurs reprises dans ses jugements que les règles de protection des salaires et des salarié-e-s étaient incompatibles avec le marché intérieur. Elle a régulièrement placé la liberté de l'entreprise d'offrir ses services au-dessus de la revendication des salarié-e-s de voir leurs droits protégés. Récemment encore, elle s'est prononcée sur les mesures d'accompagnement en Autriche (cas Čepelnik) en qualifiant une caution d'illicite. Les décisions de la CJUE des dernières années en matière de droit du travail laissent transparaître le schéma suivant : pour le droit individuel du travail, la Cour s'est assez souvent prononcée en faveur des salarié-e-s (p.ex. contre la discrimination de certains salarié-e-s). Le droit collectif du travail (conventions collectives, droit de grève etc.) en revanche a été affaibli.⁶ Pourtant, c'est précisément le droit collectif du travail, avec ses conventions collectives, qui est impératif pour assurer la protection des salaires et des conditions de travail.

² Wagner, I. (2018): *Workers without Borders. Posted Work and Precarity in the EU*. Cornell University Press.

³ Bosch, G. et al. (2018): *Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen*, https://www.boeckler.de/pdf/p_foe_WP_095_2018.pdf.

⁴ Libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux, libre prestation des services.

⁵ La CJUE applique dans ce domaine un test de justification développé depuis l'entrée en vigueur du principe du *Cassis-de-Dijon*. Voir p. ex. Höpner, M. (2017): *Grundfreiheiten als Liberalisierungsgebote?*, MPIfG Discussion Paper 17/10, <http://www.mpiifg.de/people/mh/paper/Hopener2017GrundfreiheitenalsLiberalisierungsgebote.pdf>.

⁶ Zimmer, R. (2015): *Soziale Grundrechte in der Europäischen Union*, in: U. von Alemann, *Ein soziales Europa ist möglich*, Wiesbaden.

Le raisonnement de la CJUE est contraire à l'approche suisse, qui préconise que l'accès non discriminatoire au marché et la protection des salaires et des conditions de travail sont sur pied d'égalité. Cette dernière contradiction ne fait pas qu'affaiblir les mesures d'accompagnement en général, elle induit aussi dans l'immédiat une série de problèmes concrets.

En Suisse, les normes minimales pour les salaires et les conditions de travail sont en grande partie fixées dans les conventions collectives de travail (CCT). Le respect de ces normes est contrôlé par des commissions paritaires, formées de représentant-e-s des employeurs et des syndicats. Des sanctions sont appliquées en cas d'infraction (peines conventionnelles). Ce mode de mise en application est unique en Europe. Aujourd'hui, le risque est grand de voir la Commission européenne ou la CJUE interdire toute ou une partie de cette pratique. Certes, la directive d'exécution de l'UE autorise les partenaires sociaux à effectuer certains contrôles, dans une mesure restreinte. Les contrôles doivent être « proportionnés » et « non discriminatoires ». Compte tenu de la réalité actuelle, la Suisse risque fort d'être mise sous pression sur ce sujet. D'une part, la fréquence des contrôles dans les entreprises de détachement est bien plus élevée que dans les entreprises suisses. D'autre part, pratiquement aucun autre pays ne fait autant de contrôles que la Suisse : chaque année, quelque 5000 entreprises de détachement y sont contrôlées dans le seul secteur du bâtiment, contre 2000 environ en Autriche. Autre danger important : la pratique actuelle des sanctions (sanctions administratives et peines conventionnelles dans les CCT) pourrait ne plus être acceptée.

Une part importante des mesures d'accompagnement (délai d'annonce de huit jours, caution) ne figure pas au catalogue de mesures prévues dans la directive d'exécution de l'UE. Du point de vue de la Commission européenne et de la CJUE, nos mesures d'accompagnement seraient dès lors illicites. Selon l'expertise de l'étude Prager Dreifuss pour la CER-N, même l'interdiction pour une entreprise d'offrir ses services serait menacée.⁷ Mais sans ces instruments, les salaires suisses ne pourraient plus s'imposer face à des entreprises malhonnêtes et éphémères venant de l'étranger (voir à ce sujet l'analyse détaillée de l'USS : https://www.uss.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Broschueren_Buecher/Position_USS_FLAM_regle_8_jours.pdf).

Dans l'accord-cadre, la Commission européenne propose bien quelques exceptions, soumises à des conditions très restrictives (délai d'annonce de quatre jours, caution pour les récidivistes etc.). Mais celles-ci ne sauraient constituer un substitut valable à nos mesures d'accompagnement, loin s'en faut. Par exemple, la caution seulement pour les entreprises récidivistes n'aura aucun effet : les sociétés malhonnêtes et éphémères pourront simplement changer ou adapter leur nom et contourner ainsi la mesure. De plus, il faut du temps pour pouvoir vérifier si une société a déjà contrevenu aux normes salariales en Suisse par le passé. Le délai d'annonce raccourci à quatre jours est contraire à ce besoin. Par ailleurs, l'application de ces mesures n'est même pas laissée à la libre appréciation de la Suisse : l'accord exige une « analyse objective des risques » qui devra être révisée et mise à jour de façon périodique. Ceci augmente le risque que même ces mesures-là seraient tôt ou tard rejetées par le tribunal arbitral ou la CJUE.

Enfin, c'est le catalogue de mesures de la directive d'exécution de l'UE qui déterminerait à l'avenir quelles mesures d'accompagnement la Suisse peut édicter et lesquelles non. Il serait dès lors quasi impossible de prendre de nouvelles mesures d'accompagnement, même si le besoin était criant.

⁷ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-professor-philipp-zurkinden-teil-2.pdf>

Aides d'État : un danger pour le service public, mais aussi pour les instances tripartites

En plus de l'affaiblissement considérable des mesures d'accompagnement, la question des aides d'État revêt un caractère hautement sensible politiquement. Le projet d'accord prévoit que les futurs accords bilatéraux seront soumis à un cadre très restrictif en la matière. La Commission de la concurrence ou une autre autorité nouvellement créée pourrait ainsi outrepasser des décisions démocratiques sous le couvert de la réglementation sur les aides d'État prévue dans l'accord-cadre. Cela ne concerne pas que le service public, mais également potentiellement des dispositifs paritaires ou tripartites dans les domaines de la formation professionnelle ou de la protection de la santé.

Ce risque est plus grave que beaucoup de personnes ne le pensent à l'heure actuelle, car le présent accord-cadre pourrait d'ores et déjà s'appliquer à l'accord de libre-échange : « Des dispositions transitoires seront prévues pour permettre aux comités mixtes respectifs (...) de recourir au tribunal arbitral de l'accord institutionnel » (Déclaration conjointe UE-Suisse sur les accords liés au commerce, point 8).

L'USS rejette l'accord-cadre tel que présenté

Priorité à la lutte contre l'initiative de limitation de l'UDC

L'USS rejette le résultat des négociations sur l'accord-cadre tel que présenté aujourd'hui. Au besoin, elle le combattra par voie de référendum. Aujourd'hui, l'initiative « de limitation » de l'UDC présente un projet politique qui remet en question le principe même de la voie bilatérale. La votation populaire devrait avoir lieu l'année prochaine. Il faut donner la priorité à la lutte contre ce projet, respectivement à la confirmation des Bilatérales.

