

De la politique de contingentement à la libre circulation des personnes

Politique migratoire des syndicats dans la course contre les discriminations et le dumping salarial



Éditeurs :

Vasco Pedrina et Stefan Keller
sur mandat du syndicat Unia

Texte :

Vasco Pedrina, avec des contributions
de Vania Allewa, Aldo Ferrari
et Renzo Ambrosetti

Rédaction :

Stefan Keller

Traduction :

Unia. Les nombreuses citations tirées
de discours et de certains textes
ont été traduites librement en français.
La version originale en allemand fait foi.

Photos :

S'il n'y a pas d'autre indication:
Schweizerisches Sozialarchiv

Graphisme :

Irena Germano

Corrections :

Satzbausatz, Bern

Composition et impression :

Bubenberg, Bern

1^{ère} édition, Berne, 2018.

À commander auprès du
Syndicat Unia
Secrétariat central
Case postale 272
CH-3000 Berne 15

Une version électronique élargie de
cette publication sera disponible
sur www.unia.ch

A propos de cette brochure

Cet ouvrage traite de l'un des thèmes les plus importants des syndicats de ces dernières décennies : la politique migratoire. Le passage du système de contingentement à la libre circulation des personnes avec l'UE a signifié un grand tournant, non seulement pour les parties concernées, mais aussi pour la lutte syndicale contre les discriminations et le dumping salarial. Peu de domaines ont occupé les syndicats, principalement l'Union syndicale suisse et Unia (avec les organisations qui l'ont précédé), de façon aussi intense et continue jusqu'à aujourd'hui. Compte tenu des nombreux problèmes non résolus qui subsistent sur le marché du travail et d'une nouvelle attaque frontale de la droite nationaliste contre la libre circulation des personnes, les mesures d'accompagnement et les Accords bilatéraux, il en ira probablement de même ces prochaines années.

La présente publication vise à présenter la libre circulation des personnes comme un acquis historique : pour les nouvelles générations, à partir d'une analyse critique de l'expérience des anciennes générations. Elle entend livrer des arguments pour la lutte contre un modèle d'immigration à caractère nationaliste. Elle veut montrer comment nous avons évolué sur ces questions, comment nous nous sommes battus et ce que nous ne voulons plus jamais revivre.

Pour les lectrices et les lecteurs pressés, je renvoie au début et à la fin de cet ouvrage, aux chapitres 1 et 10 qui vont à l'essentiel en livrant une évaluation. Bien sûr, j'espère que ce document éveillera l'intérêt des lecteurs/trices au-delà du mouvement syndical. De nombreux aspects de ce volet de l'histoire syndicale sont exposés ici pour la première fois.

Je dédie cette brochure aux militant-e-s et aux secrétaires syndicaux/ales de toutes nationalités qui se sont battus avec nous au fil des décennies, souvent avec passion et avec une détermination remarquable, pour la vision de l'égalité des droits et de la protection sociale pour toutes et tous. Je souhaite remercier chaleureusement les nombreux/euses collègues qui m'ont aidé dans ce travail.

Vasco Pedrina



Vasco Pedrina (1950) a été dès 1991 président central de la FOBB et du Syndicat Bâtiment & Industrie, puis en 2005/2006 co-président d'Unia.

Parmi les fonctions qu'il a occupées en lien avec les thèmes développés dans cette brochure, V. Pedrina a notamment été membre du comité des sections de Fribourg et de Berne de la Fédération des Colonies Libres Italiennes (de 1971 jusqu'au début des années 1980), membre du Comité directeur USS (1980–2012), secrétaire central de la FOBB (responsable pour les travailleurs/euses étrangers) et membre de la Commission fédérale des étrangers (1988–1991), membre de la Task Force, puis de la Commission tripartite fédérale pour les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (2004–2012).

Stefan Keller (1958), historien, journaliste, syndicaliste, a été rédacteur de la «Wochenzeitung – WoZ» pendant de nombreuses années. Il est l'auteur de différents livres et vice-président de la Fondation Paul Grüninger.

Série de publications Unia – Regard sur notre histoire

Brochure 1: La retraite à 60 dans la construction: comment nous y sommes parvenus, 2015 (cette brochure n'existe qu'en allemand)
Brochure 2: De la politique de contingentement à la libre circulation des personnes (2018)

De la politique de contingentement à la libre circulation des personnes

Politique migratoire des syndicats dans la course contre les discriminations et le dumping salarial

Chapitre 1

Douze thèses sur la libre circulation des personnes et les mesures d'accompagnement.

Une vue d'ensemble
5–9

Chapitre 2

Émigration, immigration, peur de la surpopulation étrangère et repli.

Une rétrospective sur la politique officielle de la Suisse en matière de migration
11–19

Chapitre 3

Les saisonniers en tant qu'armée de réserve.

Création et abolition d'un statut discriminatoire
21–33

Chapitre 4

L'étranger: un concurrent?

Le débat sur l'EEE et les erreurs des syndicats
35–55

Chapitre 5

De la débâcle de l'EEE aux Accords bilatéraux.

Libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement
57–75

Chapitre 6

Pas de progrès sans pression.

Le développement des mesures d'accompagnement depuis 1999

Chronologie des mesures d'accompagnement (MA)

Renzo Ambrosetti: Lutte contre les abus.

L'expérience tessinoise

Luttes ouvrières contre le dumping salarial
77–85

Chapitre 7

Droits sociaux fondamentaux, marché libre, Europe.

La difficile lutte contre le dumping salarial
77–85

Chapitre 8

Après la défaite face à la droite nationaliste.

Stratégies syndicales contre la discrimination

Aldo Ferrari: Réponse à l'attaque de l'UDC

contre les mesures d'accompagnement et les syndicats
87–97

Chapitre 9

Comparaison entre le système de contingentement et la libre circulation des personnes.

Un argumentaire
99–111

Chapitre 10

Deux visions d'avenir: égalité des droits et protection sociale pour toutes et tous.

Les leçons à tirer de l'histoire
113–117

Postface de Vania Alleva

Ne tombons pas deux fois dans le même piège.

118

SRE
Schweizer und Ausländer
sammen arbeiten - zusammen leben



Douze thèses sur la libre circulation des personnes et les mesures d'accompagnement. Une vue d'ensemble

1. Le grand changement de cap des syndicats

Les années 1980 et 1990 ont marqué un tournant dans la politique migratoire des syndicats : on est passé d'une politique de défense et de repli à une politique basée sur la solidarité et l'égalité des droits entre migrant-e-s et indigènes. Ce tournant n'a été possible que parce que les syndicats ont commencé dans les années 1960 et 1970 à s'ouvrir aux migrant-e-s. Par la suite, la part des migrant-e-s parmi les membres n'a cessé de croître. Parallèlement émerge une nouvelle génération de syndicalistes combattifs qui ne se contentent plus d'une politique de pure négociation. Là où ce changement de cap a réussi, il a largement contribué à dépasser les divisions entre migrant-e-s et Suisse-esse-s dans les rangs syndicaux et il a renforcé notre force de frappe.

Chapitres 2, 3 et 4

2. La lutte contre le statut de saisonnier

La lutte contre le statut discriminatoire de saisonnier a été un pas important vers une nouvelle politique migratoire. Au seul nom des droits humains et de la solidarité, cette première avancée importante n'aurait pas été possible. Ce n'est que lorsque l'utilité économique de ce statut fut mise en doute par l'économie elle-même et que la pression des États de l'Union européenne (UE) directement concernés et de l'UE elle-même est devenue inéluctable que l'on est parvenu à abolir le statut de saisonnier en Suisse.

Chapitres 3 et 4

3. Le contingentement comme instrument dommageable

La longue histoire de la politique de contingentement en Suisse montre qu'un tel système enfreint non seulement les droits humains, mais qu'il ne freine aucunement l'immigration. De plus, le contingentement des immigré-e-s ne protège ni l'emploi, ni les salaires des Suisses, contrairement au but visé. Au contraire, il affaiblit leur place sur le marché du travail ainsi que, d'une manière générale, la position de la représentation des travailleurs/euses pour finalement mettre à mal l'économie.

Chapitres 3, 4 et 9

4. La libre circulation des personnes comme liberté fondamentale

Le passage à la libre circulation des personnes avec l'UE dans les années 2002 à 2004 a signifié un changement fondamental pour la migration en provenance de cette zone. Les contingents furent supprimés et l'immigration de personnes provenant de l'UE est depuis lors autorisée, pour autant que la preuve d'un emploi soit apportée. L'Accord sur la libre circulation et les Accords bilatéraux avec l'UE permettent aussi aux Suisses d'aller plus facilement travailler ou étudier à l'étranger. En principe, la libre circulation des personnes profite aux salarié-e-s. Elle fait partie des libertés fondamentales et contribue au progrès social. C'est pourquoi, il est contradictoire de rejeter la libre circulation comme étant un projet néolibéral dirigé contre les travailleurs/euses, même si les employeurs peuvent effectivement en abuser.

Chapitres 4, 5 et 9

5. La migration a d'autres causes

La forte immigration en Suisse de ces 15 dernières années n'était pas due à la libre circulation des personnes. La croissance économique et l'internationalisation progressive du marché du travail dans le contexte d'une rapide diffusion des nouvelles technologies de la communication ont été déterminantes pour l'augmentation de l'immigration. L'immigration nette est à nouveau en baisse depuis 2014. Ce faisant, la libre circulation des personnes a répondu au besoin de forces de travail hautement qualifiées. Des dispositions légales inhumaines comme le statut de saisonnier auraient tenu ces travailleurs/euses à l'écart de la Suisse, alors qu'une économie orientée vers l'avenir a besoin de personnel à qualifications élevées.

Chapitres 2 et 9

6. Contre le dumping salarial et les effets de substitution

Les mesures d'accompagnement (MA) – avec leur système développé de contrôles – permettent de combattre de manière offensive les abus et les pratiques illégales qui, dans le cadre de l'ancien système de contingents, restaient souvent cachés sous la surface du marché du travail. Il est dès lors faux de prétendre que la libre circulation des personnes (LCP) conduit, bien plus que l'ancien système de contingentement, au dumping salarial et à l'éviction de travailleurs/euses indigènes sur le marché du travail.

Par ailleurs, le dumping salarial et les processus de substitution ont sans doute encore cours. Ils sont toutefois la conséquence de mécanismes économiques (capitalistes) dominants. C'est un fait que les mégatendances comme la précarisation des rapports de travail à l'ère de la dérégulation néolibérale et de la digitalisation ont égale-

ment des effets dans des domaines sans migration. Ils ne peuvent être maîtrisés qu'avec une libre circulation accompagnée socialement. Il n'en demeure pas moins que les régions frontalières sont confrontées à des problèmes aigus en raison d'importantes disparités sociales de part et d'autre de la frontière. C'est notamment le cas entre la grande région Lombardie, durement secouée par la crise (il s'agit pour les entreprises tessinoises d'un réservoir de 6 millions d'Italiens/nes dans un rayon de 50 km) et le petit Tessin (avec 350 000 habitant-e-s) dont l'économie croît. Ces problèmes des régions limitrophes exigent des mesures spécifiques pour la protection de l'emploi et des salaires. Ils ne peuvent être résolus sans une nette amélioration de la structure du marché du travail et du développement économique dans le pays voisin.

Il a néanmoins été possible, grâce aux mesures d'accompagnement social, d'empêcher le dumping salarial et la substitution du personnel indigène sur un plan généralisé. Si le dumping et les effets de substitution subsistent dans certaines professions, branches et régions, il ne s'agit pas de remettre en cause la LCP, mais d'en renforcer les MA.

Chapitre 9

7. Pouvoir de négociation des syndicats

Grâce à la libre circulation des personnes avec l'UE, nous avons pu obtenir l'introduction de mesures de protection dans le droit du travail suisse et dans le code des obligations, ce qui aurait été impossible à faire passer politiquement sous l'ancien régime de contingentement. Ces mesures ont eu un effet positif sur l'ensemble du marché du travail, et pas seulement pour les travailleurs/euses immigré-e-s. Les syndicats ont pu considérablement accroître leur pouvoir de négociation grâce au fait que l'économie avait et a toujours besoin du soutien syndical pour faire passer en votation populaire toute ouverture politico-économique sur l'extérieur ainsi qu'en matière d'Accords bilatéraux avec l'UE.

Chapitre 9

8. Coopération internationale

La protection des salaires et conditions de travail suisses exige une bonne coopération avec les organisations syndicales sœurs en Europe et leurs confédérations syndicales. Des mesures efficaces contre le dumping salarial, ainsi que de nouvelles dispositions juridiques au sein de l'UE établissant la primauté des droits sociaux sur les libertés économiques auraient pour effet de réduire la pression de l'extérieur sur nos salaires et sur notre dispositif de protection. Ces améliorations permettraient d'accroître l'acceptation de l'accord-cadre institutionnel visé avec l'UE et d'assurer l'avenir de la voie bilatérale.

Chapitre 7

9. Mobilisation syndicale

Le « tournant copernicien » d'un système discriminatoire de contingentement vers une libre circulation des personnes avec l'UE socialement acceptable a fait que la protection du marché du travail suisse par des mesures d'accompagnement (MA) est bien développée en comparaison internationale. La mise en place des MA repose sur une double stratégie syndicale : d'une part, la lutte sur le terrain et, d'autre part, les négociations sur le plan institutionnel. Cette stratégie reste pertinente. Compte tenu du durcissement du côté patronal et du glissement de l'axe politique vers la droite, il convient de mettre davantage l'accent sur la mobilisation dans la rue et dans les entreprises. Les luttes contre le dumping salarial menées à ce jour montrent la voie. Pour mener ce combat avec succès et accroître sensiblement notre capacité de mobilisation sur ces sujets, il est indispensable de renforcer notre réseau syndical dans les entreprises.

Chapitre 6

10. Une dénonciation serait très dommageable

En raison de la « clause guillotine » négociée avec l'UE, une dénonciation de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entraînerait la dénonciation des Accords bilatéraux I. Cette dénonciation aurait des effets négatifs considérables sur les relations entre la Suisse et son principal partenaire économique, social et politique et menacerait les droits et les emplois des travailleurs/euses de toutes nationalités actifs en Suisse.

Chapitre 9

11. La boussole des syndicats

Le Oui serré du peuple suisse à l'initiative de l'UDC «Contre l'immigration de masse» a d'abord fait planer la menace de la réintroduction d'un système de contingentement généralisé et de nouveaux statuts discriminatoires. Cela aurait été un énorme pas en arrière dans la politique migratoire ! Après un processus de trois ans, on a obtenu une mise en œuvre du nouvel article constitutionnel 121a compatible avec les droits humains : l'obligation d'annoncer les postes vacants ainsi que la priorité aux chômeurs/euses indigènes, mais sans contingents discriminatoires. Lors des négociations, les syndicats ont joué un rôle déterminant dans ce compromis en orientant leur politique dès le départ sur trois principes qui ont fait leurs preuves et continuent d'être pertinents : la non-discrimination comme principe ! Pas d'affaiblissement, mais un renforcement des MA ! Assurer l'avenir des Bilatérales ! Ces principes fondamentaux ont servi de boussole dans le débat politique et les négociations. Ils ont contribué à resserrer nos rangs à l'intérieur et à agir de façon très efficace à l'extérieur. Et cela dans un contexte politique où régnait la plus grande confusion.

Chapitre 8

12. Les problèmes qui subsistent

Considérée dans son ensemble, la politique suisse actuelle en matière de migration et de marché du travail se caractérise par un dualisme : d'une part, la libre circulation des personnes est en vigueur, mais uniquement pour les ressortissant-e-s suisses et de l'UE et, d'autre part, le système de contingentement continue d'être appliqué pour lesdits pays tiers, en dehors de l'UE. Cette deuxième problématique, tout comme la politique d'asile avec ses répercussions sur le marché du travail, n'est pas traitée ici, car cela dépasserait le cadre de ce document. On peut tout de même affirmer que la libre circulation des personnes pour les citoyens/nes de l'UE a eu en partie des effets positifs sur les droits des migrant-e-s de pays tiers. Pour eux, le statut de saisonnier a également été aboli dans les faits. Depuis l'introduction de la LCP avec l'UE, la Suisse ne fait venir pratiquement que des travailleurs/euses (hautement) qualifiés de pays tiers. Il subsiste toutefois un problème de fond en ce qui concerne le système de contingentement : la situation des «sans papiers» et leur discrimination sur le marché du travail et dans la société. Le statut et l'exploitation des «sans-papiers» continuent de favoriser le dumping salarial et social. C'est également pour cette raison que nous nous battons pour leurs droits et pour une régularisation des migrant-e-s sans papiers.

Chapitre 9



Émigration, immigration, peur de la surpopulation étrangère et repli.

Une rétrospective sur la politique officielle de la Suisse en matière de migration

La Suisse est le pays d'Europe qui compte la proportion de migrantes et de migrants la plus élevée après le Luxembourg : 24 % de la population résidente est de nationalité étrangère, soit proportionnellement deux fois plus qu'en Allemagne, en Italie et en Autriche et quatre fois plus qu'en France. Plus d'un tiers des heures travaillées en Suisse est fourni par les migrant-e-s. Sans eux, de nombreuses branches ne seraient pas en mesure de fournir toutes leurs prestations. La proportion relativement élevée d'immigré-e-s en comparaison avec les autres pays s'explique aussi par la politique de naturalisation restrictive de notre pays.

La Suisse a été un pays d'émigration jusque dans la deuxième moitié du 19^{ème} siècle. Cela a changé dans les décennies avant 1900 avec la première révolution industrielle.¹ La Suisse devient progressivement une terre d'immigration. Au plus tard après la 2^{ème} Guerre mondiale, plus personne n'était contraint d'émigrer pour trouver du travail. Comme on peut le lire dans l'ouvrage paru en 2012 « *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert* » : ² « Le secteur industriel ayant été épargné par les destructions de la guerre, il a pu prendre activement part au travail de reconstruction et de relance économique de l'Europe (...). Malgré deux récessions conjoncturelles modérées (1949/1950, resp. 1958/1959), le nombre d'immigré-e-s a progressé de 40 000 à 293 000 entre 1946 et 1960 ». Grâce à une infrastructure restée intacte, la Suisse a pu profiter bien plus que d'autres pays de l'essor économique des années de l'âge d'or (« les Trente Glorieuses ») de l'après-guerre. En même temps, l'emploi d'un nombre croissant de migrant-e-s, en particulier de saisonniers, a été la condition préalable et la conséquence de ce boom conjoncturel. L'économie suisse a pu ainsi profiter de l'énorme réservoir de personnes à la recherche de travail provenant surtout des pays du sud européen. Des centaines de milliers d'Italiens, mais aussi d'Espagnols, de Turcs et de Kurdes, de Yougoslaves et ex-Yougoslaves et de Portugais sont venus dans notre pays pour y travailler.

Le début du repli

Après la révolution démocratique et la fondation de l'État fédéral de 1848, la politique officielle de la Suisse en matière de migration a d'abord été très ouverte. Avant la 1^{ère} Guerre mondiale, la libre circulation des personnes était le régime dominant en Europe en raison d'accords de réciprocité. La Première Guerre mondiale a marqué le début de la politique du repli sur soi et du contingentement dans la politique migratoire

suisse. Cette politique s'est renforcée avec les crises de la période d'entre-deux-guerres, notamment sous la pression des forces néoconservatrices, du fascisme et du national-socialisme en Europe. La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) visait dès 1931 à empêcher la « surpopulation étrangère » et une immigration durable. Dans son message au Parlement sur cette loi, le Conseil fédéral écrit : « Il n'y a rien à objecter à l'immigration d'étrangers, à condition toutefois qu'ils ne souhaitent pas s'établir en Suisse » (Feuille officielle fédérale, 1924, 517).

« Il n'y a rien à objecter à l'immigration d'étrangers, à condition toutefois qu'ils ne souhaitent pas s'établir en Suisse ».

Le Conseil fédéral, 1924

Après la 2^{ème} Guerre mondiale, la Suisse mise sur la croissance économique et a de ce fait besoin de main-d'œuvre immigrée peu qualifiée et bon marché. La politique migratoire s'oriente vers une « migration rotative » permettant, en cas de crises, de renvoyer les forces de travail de manière simple et rapide. Même durant la phase de haute conjoncture, l'immigration était considérée comme un « phénomène temporaire », aussi par les syndicalistes qui accueillaient souvent les collègues immigrés

avec une certaine distance. L'emploi à court terme d'un très grand nombre de travailleurs/euses non qualifiés allait toutefois promouvoir une évolution de l'économie suisse peu orientée vers la productivité. «La libre circulation des personnes d'avant la 1^{ère} Guerre mondiale a par contre eu un effet positif avéré sur la productivité grâce à l'immigration de travailleurs/euses spécialisés et d'académicien-ne-s», écrit Andreas Rieger dans son texte «Thèses sur la libre circulation des personnes accompagnée socialement».³

Du « plafonnement simple » au « plafonnement double » ...

Une politique d'admission généreuse, toutefois basée sur le principe d'une « rotation des forces de travail » permanente entre la Suisse et le pays d'origine des migrant-e-s, accroît les tensions dans les années 1960. La part des migrant-e-s en Suisse double et avoisine le demi-million. «Les autorités prennent par conséquent des mesures pour endiguer l'immigration. Trois facteurs principalement ont conduit à une reconsidération de la politique suivie : le problème de la surchauffe de la conjoncture, la pression de l'Italie pour améliorer le statut de ses ressortissant-e-s (...) et la montée de la xénophobie dans l'opinion publique», explique l'étude du Fonds national de recherche «Migration und die Schweiz» de Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi et Werner Haug.⁴

En 1963, un «plafonnement simple» est introduit pour limiter la part de travailleurs/euses immigrés par entreprise. Déjà en 1964, le Conseil fédéral se voit toutefois amené à plafonner le nombre effectif d'immigré-e-s par entreprise. Mais cette mesure a également peu d'effet, en raison des contraintes économiques et de politique extérieure (notamment les concessions faites à l'Italie concernant le statut de saisonnier). En 1965, le Conseil Fédéral décide d'introduire le «plafonnement double» : limitation du nombre d'immigré-e-s par entreprise et interdiction d'accroître l'effectif d'ensemble.

... aux initiatives contre la surpopulation et au « plafonnement global »

«Le 30 juin 1965, la 1^{ère} initiative populaire 'Contre la surpopulation étrangère' est déposée auprès de la Chancellerie fédérale».⁵ Les mesures de restriction du Conseil fédéral qui s'ensuivent n'empêchent pas le nombre d'immigré-e-s de croître. Leur part à la population totale atteint plus de 16 % en 1969. Parmi les mesures de restriction adoptées figure le durcissement de l'accès à la nationalité suisse, si bien que le taux de naturalisation descend en dessous d'un pourcent durant cette période.⁶

Le 20 mai 1969, une 2^{ème} initiative populaire contre la surpopulation étrangère est déposée. Elle sera appelée initiative «Schwarzenbach», du nom de son auteur, l'éditeur James Schwarzenbach du camp national-conservateur et elle passera en votation le 7 juin 1970. «Pour combattre la 'surpopulation étrangère', les autorités plaident à nouveau en faveur d'une politique qui, d'une part, empêche la population étrangère dans son ensemble d'augmenter et, d'autre part, favorise l'assimilation des étrangers vivant en Suisse»⁷ affirme l'étude mentionnée ci-dessus du Fonds

national de recherche de Wicker, Fibbi et Haug. « Malgré son échec (54 % de Non), l'initiative 'Schwarzenbach' marque un tournant dans la politique suisse d'immigration, car elle est responsable de la 'politique de stabilisation' suivie depuis lors (aussi appelée de 'plafonnement global'), qui se base sur des quotas d'immigration annuels». ⁸

Dès 1970 apparaît donc le système de « contingentement global » du nombre d'étrangers/ères en Suisse. Chaque année, un contingent est fixé pour les postes de travail pouvant être occupés par des immigré-e-s, sur la base d'une estimation du nombre de retours au pays. « La politique de stabilisation conduit à la création d'un instrument, un registre central informatisé permettant de contrôler les étrangers/ères, mais non les Suisses » explique Wicker. ⁹ Le « Registre central des étrangers (RCE) » permet de gérer et d'adapter les différentes catégories (saisonniers, permis annuels ou d'établissement). En général, une adaptation entraîne des durcissements. La « formulation des intérêts relatifs à l'immigration » peut être définie comme « néo-corporatiste ». Cela fonctionne selon une procédure de consultation des différents services concernés. ¹⁰ L'exécution de l'ordonnance se fait à trois niveaux : tout d'abord, l'office fédéral compétent (la Direction du travail du Seco de l'époque) attribue un contingent fédéral de permis déterminé directement aux entreprises et aux cantons. Un 2^{ème} contingent est attribué aux cantons qui le distribuent à leur tour aux entreprises. En troisième lieu, les cantons peuvent également transférer des compétences aux communes, le plus souvent dans les régions avec des villes d'une certaine importance. ¹¹ La répartition des contingents au niveau cantonal est souvent assurée par des commissions tripartites.

Ce système a un effet stabilisateur sur l'ensemble de la population étrangère en Suisse pendant un certain temps. Grâce à sa politique restrictive, la Suisse parvient à nouveau à utiliser les étrangers/ères comme « amortisseur conjoncturel » : lors de la crise de 1974/76, « la perte de 340 000 places de travail concerne principalement la main d'œuvre immigrée : 228 000 de ces emplois sont occupés par des étrangers/ères, ce qui correspond à 67 % des personnes licenciées ». ¹² Mais avec le temps, au cours des années 1970 et 1980, les contradictions et les effets discriminatoires de ces réglementations deviennent évidents. Deux phénomènes méritent une attention particulière :

- L'immigration se révèle être – en dehors de césures comme la crise de 1974/76 – un phénomène non pas temporaire, mais permanent. Malgré le caractère discriminatoire du statut de saisonnier (permis A), un nombre croissant de saisonniers ont la possibilité – après de nombreuses années ! – d'obtenir l'autorisation de séjour annuelle (permis B). Elle leur donne droit au regroupement familial et au changement d'employeur et de canton. Parallèlement, le nombre de permis d'établissement (permis C) augmente de plus en plus, car les immigré-e-s qui travaillent et vivent depuis longtemps chez nous sont toujours plus nombreux, mais aussi en raison des améliorations des conditions de séjour.
- Si la conjoncture économique l'exige, les entreprises vont chercher les travailleurs/euses immigré-e-s, si nécessaire de façon illégale, dès que les contingents sont épuisés. Le phénomène du travail au noir, avec ses conséquences négatives, commence à faire partie intégrante de l'économie suisse.

La « *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz* » porte un jugement sans appel sur les mesures de stabilisation de l'immigration décrites ci-dessus : « Dans la seconde moitié des années 1970, la récession économique a eu un effet bien plus important que les mesures de contingentement sur la réduction de la présence étrangère en Suisse ». ¹³ En 1988, le nombre d'étrangers/ères qui était en recul depuis 1975 dépasse à nouveau un million.

Il y a encore lieu de signaler que les différentes mesures prises pour améliorer la situation et l'intégration des migrant-e-s, comme le droit pour les saisonniers de transformer leur statut après plusieurs saisons, etc., « ont contribué avec le temps à prolonger la durée de séjour des étrangers/ères en Suisse. En 1955, seuls 25 % des immigré-e-s occupés à l'année en Suisse y résidaient depuis trois ans ou plus. En 1968, leur part était déjà de 56 % et en 1973 de 72 %. Cette évolution est aussi la conséquence du nombre croissant de jeunes étrangers/ères nés en Suisse (2^e génération)... ». ¹⁴

Le modèle des trois cercles

Dans le courant des années 1980, mais surtout dans la première moitié des années 1990 (suite à la guerre des Balkans), une nouvelle catégorie d'immigré-e-s non contingentés émerge : les requérant-e-s d'asile. Le débat politique à l'égard des étrangers/ères mélange souvent politique migratoire et politique d'asile, contre l'avis des syndicats. Un groupe de travail mandaté par la Confédération propose « de mener une nouvelle politique basée sur le 'solde migratoire global' », en tenant compte à la fois des chiffres de l'immigration et de ceux des requérant-e-s d'asile. ¹⁵ Ce concept rencontrera une vive opposition.

Dans la foulée des négociations pour une participation suisse à l'Espace économique européen (EEE), une autre approche s'impose en 1991 : le modèle des trois cercles pour les candidat-e-s à l'immigration. Pour le « cercle intérieur » qui englobe les États de l'UE et de l'AELE, ce modèle prévoit de permettre la libre circulation des personnes à partir d'une date déterminée. Le « cercle médian » comprend les États-Unis, le Canada et les pays d'Europe de l'Est et prévoit des contingents pour ces pays. Tous les autres États font partie du « cercle extérieur » ; leurs ressortissant-e-s ne reçoivent un permis de travail et de séjour que dans des cas exceptionnels. L'un des critères pour délimiter le cercle médian par rapport au cercle extérieur est l'appartenance du pays correspondant à une culture proche de celle de la Suisse. ¹⁶

Les syndicats ont vivement critiqué le modèle des trois cercles en raison de son aspect discriminatoire, mais aussi très concrètement parce que l'ex-Yougoslavie n'était tout à coup plus considérée comme un pays de recrutement traditionnel. Ce modèle restrictif n'a toutefois pas aidé le Conseil fédéral à gagner le vote sur l'entrée de la Suisse dans l'EEE en décembre 1992. Un Oui à l'EEE aurait notamment entraîné l'abolition du statut de saisonnier et l'introduction de la libre circulation des personnes avec l'UE.

Après la votation sur l'EEE

Dans les années suivant la votation sur l'EEE, il devient tout à fait clair que ce ne sont plus les quotas fixés par les autorités qui sont en mesure de régler la croissance de la population étrangère. Le chômage ne peut désormais plus être exporté aussi facilement que par le passé en renvoyant les chômeurs/euses immigrés dans leur pays d'origine. Malgré une longue crise économique et un recul de l'immigration, le nombre d'étrangers/ères vivant en Suisse ne diminue pas. L'amélioration progressive des conditions de travail et de séjour joue ici un rôle important. Mais dans l'ensemble, il s'avère que l'évolution conjoncturelle « guide » l'immigration bien plus que n'importe quel contingent !

La politique dite des « trois cercles » ne dure pas longtemps. Déjà au milieu des années 1990, elle est mise au pilori, non seulement par les syndicats et la gauche, mais aussi par la nouvelle Commission fédérale contre le racisme et par un nombre croissant d'employeurs qui demandent un accès facilité à un personnel étranger bien qualifié.

En 1997, une commission d'expert-e-s propose de remplacer le « modèle des trois cercles » par un « système à points », à l'exemple du Canada et de l'Australie. Le Gouvernement décide l'année suivante d'abandonner le « modèle des trois cercles » sans toutefois introduire un « système à points ». « Dès ce moment, un 'modèle des deux cercles' est appliqué de facto, afin de préparer la Suisse à un rapprochement avec l'Europe », écrit H.R. Wicker.¹⁷

Avec l'acceptation des Accords bilatéraux I et donc aussi de l'Accord sur la libre circulation des personnes lors de la votation populaire de mai 2000, un nouveau cadre est fixé pour les 15 années suivantes : la libre circulation pour les ressortissant-e-s de l'UE et vice-versa pour les Suisses dans l'UE ainsi que des quotas pour les migrant-e-s d'États dits tiers, en dehors de l'UE. Ce n'est qu'avec la votation populaire sur l'initiative « Contre l'immigration de masse » du 9 février 2014 que l'on va devoir faire face à une

nouvelle césure dans la politique migratoire suisse. La mise en œuvre « douce » de cette initiative par le Parlement a fort heureusement empêché à ce jour la réintroduction de l'ancien système de contingentement.

« Si la conjoncture économique l'exige, les entreprises vont chercher les travailleurs/euses immigrés, si nécessaire de façon illégale. »



Signature des Accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE : les conseillers fédéraux Joseph Deiss et Pascal Couchepin avec le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer à Luxembourg, 21 juin 1999. KEYSTONE / Lukas Lehmann

- 1 Ce chapitre se base principalement sur le chapitre «Die schweizerische Immigrationspolitik von 1948 bis 1970» dans l'étude publiée par Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi et Werner Haug «Migration und die Schweiz», Seismo-Verlag, Zürich, 2004, S. 68–103.
- 2 Patrik Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat : «Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert», Schwabe Verlag, Bâle, 2012 – p. 245
- 3 Andreas Rieger, «Thèses sur la libre circulation accompagnée socialement», 19.11.2013 (Dossier Unia)
- 4 Wicker, Fibbi, Haug, p. 69
- 5 Wicker, Fibbi, Haug, p. 75
- 6 Halbeisen, p. 247
- 7 Wicker, Fibbi, Haug, p. 77
- 8 Wicker, Fibbi, Haug, p. 79
- 9 Wicker, Fibbi, Haug, p. 81
- 10 Wicker, Fibbi, Haug, p. 82
- 11 Wicker, Fibbi, Haug, p. 86
- 12 Wicker, Fibbi, Haug, p. 93
- 13 P. Halbeisen, p. 248
- 14 P. Halbeisen, p. 248
- 15 Wicker, Fibbi, Haug, p. 96
- 16 Wicker, Fibbi, Haug, p. 96/97
- 17 Wicker, Fibbi, Haug, Sp. 101





Partisans de l'initiative «Schwarzenbach» : bien que rejetée par le peuple le 7 juin 1970, cette initiative a indéniablement influencé la politique migratoire suisse.
KEYSTONE / Lukas Lehmann



Les saisonniers en tant qu'armée de réserve. Création et abolition d'un statut discriminatoire

La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LFSEE) de 1931 mentionnait dans une seule phrase qu'il peut aussi y avoir un permis de saisonnier à côté du permis de séjour annuel. Une ordonnance va régler les détails de ce type de permis. Le statut de saisonnier a été introduit en 1934.

Après la guerre, la Suisse a connu un boom économique avec, pour conséquence, une immigration massive, tout particulièrement de saisonniers. « Les permis de saisonnier répondaient dans les années 1950 et 1960 à la vision politique de l'époque selon laquelle le recrutement de ces forces de travail étrangères resterait un phénomène transitoire dicté par la conjoncture. Les autorités ont poursuivi une **politique de rotation** qui misait sur le retour au pays de ces forces de travail, leur substitution par d'autres, et non pas sur leur intégration dans la société suisse. Ce n'est que dans les années 1970 que l'on commença à reconnaître que l'immigration était un phénomène durable nécessitant des solutions. »¹ Malgré ce constat, le permis de saisonnier est resté jusqu'à la moitié des années 1990 une composante essentielle de la politique migratoire suisse en tant qu'instrument de « main d'œuvre flexible », les travailleurs/euses immigrés étant considérés comme un personnel d'appoint à utiliser selon les besoins conjoncturels. Au début des années 1970, une amélioration a été apportée au statut juridique des immigré-e-s de longue date, marquant ainsi un pas en avant dans cette politique de rotation extrême : un grand nombre de personnes titulaires d'un permis à l'année ont pu acquérir progressivement un permis d'établissement.²

Chômeurs/euses exportés, morts renvoyés

Le recul massif de l'économie suisse dans les années 1973–1976 a dévoilé de manière criante le rôle des saisonniers en tant qu'« armée de réserve » pour notre marché du travail. Deux tiers des quelque 300 000 emplois perdus pendant la crise ont été éliminés grâce à l'exportation du chômage dans les pays d'origine des migrant-e-s. Les saisonniers en ont été les premières victimes. Grâce à une série d'améliorations du droit de séjour – également pour les saisonniers – un transfert d'une telle ampleur n'a plus jamais été aussi facile. Toutefois, dans les années 1990, le chômage suisse a pu être réduit grâce à la réduction du nombre de saisonniers et de frontaliers.³

Le statut de saisonnier n'a pas seulement été une composante importante de la politique migratoire de l'époque. Il avait aussi été conçu comme soutien structurel régional pour les régions de montagne et pour les industries à activité saisonnière, étant entendu que les restrictions discriminatoires suivantes s'appliquaient :

- Premièrement, la **durée du permis** était limitée à la durée de la saison, au maximum à 9 mois. A la fin de la saison, le / la travailleur / euse devait quitter la Suisse pour au moins 3 mois. Il / elle n'avait pas le droit de rester, ni de chercher un autre emploi.
- Deuxièmement, le saisonnier n'avait en principe pas droit au **changement de poste de travail ou d'endroit**. Il était livré à son employeur.
- Troisièmement, le **droit au regroupement familial** était explicitement interdit. Un droit de visite était certes accordé aux familles, qui pouvaient venir comme touristes pendant au maximum trois mois. Cependant, comme les saisonniers vivaient dans des baraques ou des chambres d'hôtel destinées au personnel, ce droit de visite était bien souvent illusoire.

Comme l'écrit Karl Aeschbach, ancien secrétaire de la Fédération du bâtiment et du bois (FOBB), puis de l'USS : « Ces trois restrictions avaient des effets néfastes pour les travailleurs/euses concernés qui étaient liés à un employeur et entièrement à sa merci. En cas de désaccords, ils n'avaient aucune liberté de mouvement et craignaient de ne pas être réengagés la saison suivante. »⁴

Mais pas seulement ! Le statut de saisonnier allait de pair avec des bas salaires : ceux-ci étaient pratiquement inférieurs de 14 % aux autres salaires pour les mêmes qualifications. Cela a aussi eu un impact négatif sur l'évolution salariale générale des indigènes.⁵

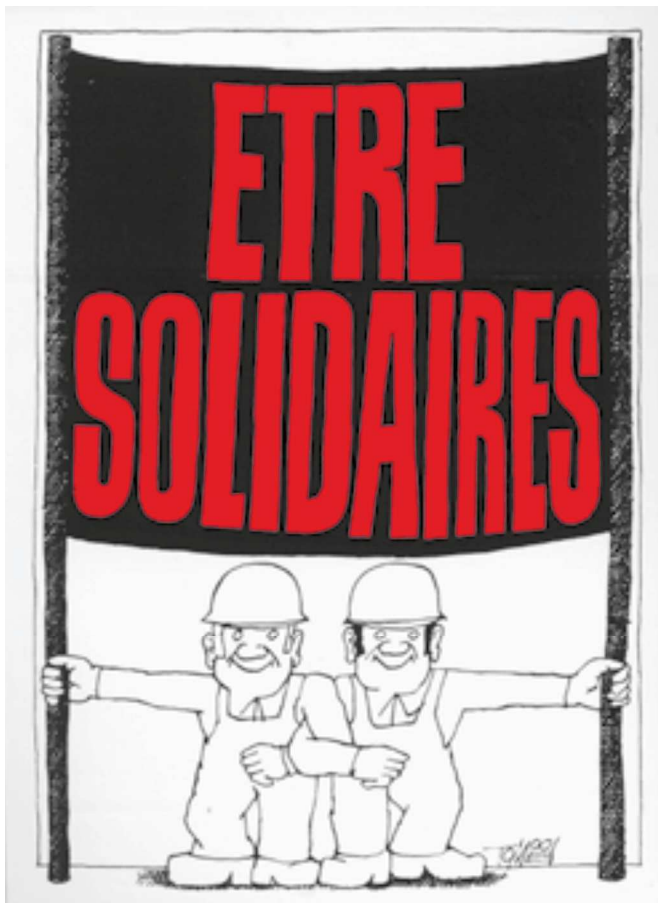
Étant donné que le principe de la politique de rotation amenait sans cesse de nouveaux saisonniers jeunes, les employeurs eurent la possibilité, après l'entrée en vigueur de la loi sur la prévoyance professionnelle (1985), d'économiser les cotisations aux caisses de pension en engageant des travailleurs/euses de moins de 25 ans. Une autre conséquence collatérale fatale était le grand nombre d'accidents du travail, en particulier dans le secteur de la construction. Chaque année, un tiers des saisonniers était victime d'un accident. Beaucoup venaient de l'agriculture et n'avaient aucune expérience du travail dans le bâtiment. Dans les comptes du Fonds paritaire du secteur principal de la construction, un poste important couvrait la participation financière aux coûts de rapatriement des saisonniers mortellement blessés !

Première tentative : l'initiative « Être solidaires »

Les premières demandes d'abolition du statut de saisonnier datent des années 1970 et émanent avant tout d'organisations chrétiennes sociales des travailleurs/euses, d'organisations de l'immigration (comme la Fédération des Colonies Libres Italiennes, FCLI) et de forces politiques du mouvement de '68. Vers la fin des années 1970, celles-ci ont reçu un soutien efficace de la FOBB.⁶ En tant que premier secrétaire syndical suisse, Ezio Canonica, président de la FOBB, avait remis en cause le bien-fondé du statut de saisonnier, déjà avant la votation populaire sur l'initiative « Schwarzenbach » de 1970. Dans le journal syndical « Edilizia svizzera » du 27 novembre 1969, il écrit : « Dans la majorité des cas, le statut de saisonnier ne se justifie plus ». Mais il ajoute : « Mettre sur la table la problématique du statut de saisonnier dans cette situation politique amènerait toutefois de l'eau au moulin à l'initiative « Schwarzenbach ». Car il est clair que l'abolition de ce statut ne ferait qu'exacerber le problème de ladite suropulation étrangère ».

Les premiers points forts de la lutte contre le statut de saisonnier ont été les suivants :

- en 1977, le dépôt de l'initiative populaire « Être solidaires », qui avait comme principal but l'abolition du statut de saisonnier ;
- en vue de la votation sur « Êtres solidaires », une grande manifestation de la FOBB contre le statut de saisonnier le 1^{er} novembre 1980 à Berne, avec la participation de près de 10 000 personnes (dont trois quarts d'étrangers/ères, comme l'a rapporté la « Berner Zeitung »).



Les initiant-e-s et les manifestant-e-s avaient exigé que les saisonniers bénéficient des mêmes droits que les travailleurs/euses titulaires du permis annuel qui pouvaient venir en Suisse avec leur famille et prolonger leur permis de séjour. Il fallait aussi leur accorder le droit de changer de place de travail et d'endroit. La période transitoire pour réaliser ces objectifs était fixée à 5 ans. Ce que l'on sait moins aujourd'hui, c'est que l'initiative « Être solidaires » prévoyait aussi de restreindre l'immigration : chaque année, le nombre de nouveaux immigré-e-s actifs ne pouvait pas dépasser le nombre de celles et ceux qui avaient quitté le pays l'année précédente. Cette règle serait restée en vigueur au moins dix ans après le vote.

Pourtant, l'initiative « Être solidaires », malgré cette concession aux forces xénophobes, a été très clairement balayée par le peuple le 4 avril 1981 avec 84 % de Non, ce qui a été un véritable coup dur ! Cette défaite a eu de graves conséquences politiques : non seulement l'abolition du statut de saisonnier était renvoyée aux calendes grecques, mais les règles le régissant ont été durcies les années suivantes.

Offensive syndicale, nouvelle argumentation

Lorsque la FOBB décida à mi-1988, donc sept ans après le vote sur l'initiative « Être solidaires », de ressortir du tiroir la revendication de l'abolition du statut de saisonnier et de thématiser la question publiquement, il a été d'emblée clair que de nouvelles voies devaient être tracées. Nous avons décidé à l'époque de nous engager dans une campagne de plusieurs années, en misant sur un nouveau discours et en procédant par étapes. La dénonciation du caractère discriminatoire de ce statut, avec ses effets indignes, devait bien sûr rester centrale et nous avons constamment entrepris des nouvelles actions pour sensibiliser l'opinion publique. Mais après l'expérience amère de l'initiative « Être solidaires », plus personne ne croyait pouvoir changer l'opinion du peuple suisse par des appels à la solidarité et au respect des droits humains. Nous avons mis l'accent sur deux autres lignes d'argumentation : l'une économique, l'autre relative à la politique étrangère. Parallèlement, nous avons visé une amélioration du statut par étapes, pour créer une dynamique d'espoir et de mobilisation, ceci dans un contexte qui restait difficile, voire déprimant.

Pour ce qui est de l'argumentation économique, l'opinion selon laquelle le statut de saisonnier était vital pour une série de branches et de régions de montagne a prévalu pendant des décennies. La crainte souvent

exprimée que l'abolition du statut de saisonnier aurait conduit à une catastrophe économique pour tout le secteur de la construction, pour l'hôtellerie-restauration et l'agriculture, a été l'une des raisons du fort rejet de l'initiative « Être solidaires ». En 1988, nous avons à nouveau approfondi cette question. Un travail de licence nous a fourni des informations utiles.⁷ Avec le temps, il est devenu de plus en plus clair que le statut de saisonnier avait également des effets négatifs d'un point de vue économique. Ce statut favorisait des entreprises fragiles et peu productives, surtout dans les branches précitées, prétendument menacées par une abolition de ce statut. Il s'agissait d'une cause importante de la politique de maintien de structures dépassées, affaiblissant la capacité concurrentielle dont se plaignaient de plus en plus les cercles économiques. L'industrialisation de la branche de la construction a rendu obsolète le statut de saisonnier, comme l'avait déjà relevé Ezio Canonica en 1970. Des entreprises innovantes ainsi que des branches à forte valeur ajoutée ont peu à peu manifesté leur insatisfaction : le statut de saisonnier favorisait l'immigration de travailleurs/euses non qualifiés. La politique de contingentement et les particularités du statut lui-même (droit à sa transformation en permis annuel après un certain temps) réduisait la marge de manœuvre pour le recrutement de personnel qualifié dont on avait urgemment besoin. La longue crise des années 1990 allait montrer que les saisonniers peu qualifiés étaient particulièrement vulnérables sur le marché du travail après la transformation de leur statut.

Cette argumentation économique était à même de faire bouger les esprits également dans les rangs patronaux et des partis bourgeois. Déjà en 1992, à la veille de la votation sur l'Espace économique européen (EEE), un changement commençait à s'opérer dans l'opinion publique. La pression pour l'abolition du statut de saisonnier a surtout été exercée par les branches de l'exportation et l'industrie financière.

La fenêtre européenne

L'argumentation de politique extérieure a été encore plus importante, voire décisive. Karl Aeschbach, ancien secrétaire USS, se souvient en 1995 : « Des phases de progrès dans la politique migratoire suisse ont été et ne sont manifestement possibles que si, outre une pression des force progressistes internes, une pression forte s'exerce aussi depuis l'extérieur. Cela a été le cas à deux reprises : dans les années 1972/75 dans le cadre de la conclusion de l'Accord de libre-échange (ALE) entre la Suisse et la Communauté européenne et en 1990 lors des négociations pour l'Accord EEE, puis des négociations bilatérales I avec l'UE. » En

« Des phases de progrès dans la politique migratoire suisse ne sont manifestement possibles que si, outre une pression des force progressistes internes, une pression forte s'exerce aussi depuis l'extérieur. »

Karl Aeschbach, ancien secrétaire USS

effet: « Dans les années 1970, la Suisse s'est vue contrainte – suite à l'ALE – à engager des négociations bilatérales avec les principaux pays d'immigration pour des améliorations dans la politique des étrangers. Il en résulta des progrès notables, par ex. des délais plus brefs pour obtenir la transformation du statut de saisonnier, un regroupement familial rapide pour les travailleurs ayant un permis annuel et bien plus encore. Ces améliorations négociées avec l'Italie ont plus tard aussi été appliquées aux autres immigrés par voie d'ordonnance. Mais à partir du milieu des années 1970, cette fenêtre s'est à nouveau refermée. »

Lorsque Jacques Delors, président de la Commission de la Communauté européenne (CE), présenta, en janvier 1989, son offre pour créer un Espace économique européen (EEE) avec une participation suisse, c'était l'occasion pour nous, les syndicats, de rouvrir cette fenêtre. Nous n'avons pas hésité. A cet effet, nous avons mis à profit nos bons contacts avec les pays d'origine des saisonniers, soit via des syndicats frères, soit par l'entremise des ministères du Travail et des Affaires sociales. Déjà en 1990, nous avons organisé une rencontre avec Felipe Gonzalez, président du gouvernement espagnol et à l'époque président en exercice de la CE, lors de sa visite en Suisse. Nous avons fait de même avec Mario Soares, président de la République portugaise, ainsi qu'avec le président du Conseil des ministres italien Giulio Andreotti. Dans la foulée des négociations pour l'EEE, au cours desquelles la question de la libre circulation des personnes a été pour la première fois concrètement abordée politiquement, ces contacts se sont aussi poursuivis à Bruxelles. Partout, il s'agissait de placer notre postulat: le soutien à notre requête d'abolir le statut de saisonnier dans un délai raisonnable. L'écho a été positif. Cela a mis hors de lui le directeur de l'Association patronale suisse Heinz Allenspach qui est allé jusqu'à nous accuser, dans un éditorial de son journal, d'être la « cinquième colonne de la Suisse », des traîtres à la patrie.

Le tournant de 1990

Parallèlement, nous avons misé sur la mobilisation. La manifestation nationale de la FOBB du 15 septembre 1990 à Berne pour l'abolition du statut de saisonnier, pour l'égalité des droits et pour une Europe sociale a été un premier point fort. Elle était soutenue par l'ensemble du mouvement syndical ainsi que par les organisations d'immigré-e-s et accompagnée par un appel de 800 personnalités de la science, de la médecine, du droit et de la politique. Quelque 20 000 personnes étaient rassemblées sur la Place fédérale, ce qui ne s'était plus vu depuis des années. Cette manifestation, lors de laquelle le secrétaire général de la CGIL, Bruno Trentin, et le secrétaire de l'UGT espagnole, Nicolás Redondo ont pris la parole, s'est avérée être très importante pour la suite de la campagne. Elle a contribué à enfin réaliser une percée.

Car tout d'abord la manifestation a eu un écho supérieur à la moyenne chez nous et dans les pays d'immigration. L'Italie, le Portugal et l'Espagne durcirent leur position face à la Suisse dans le cadre des négociations EEE. Un Oui du peuple à l'entrée de la Suisse dans l'EEE à fin 1992 aurait déjà signifié la fin du statut de saisonnier.



Deuxièmement, cette manifestation réussie de septembre 1990, après des années de démobilisation, a prouvé que des actions syndicales d'envergure étaient à nouveau possibles. Elle a apporté beaucoup d'espoir et marqué un changement de cap vers une nouvelle politique syndicale combative qui a culminé, 10 ans plus tard, dans la grève nationale du secteur principal de la construction pour la pré-retraite à 60 ans.

Sur le plan interne, il aura d'abord fallu lutter pour que le Comité central FOBB au début 1990 envisage l'organisation d'une telle manifestation. Le feu vert a été donné par une majorité des deux-tiers. Il s'en est suivi un travail de persuasion sur plusieurs mois dans chaque région et section, afin de créer la dynamique interne nécessaire. L'expérience d'un tel mouvement faisait défaut dans le syndicat et une attitude de résignation était largement répandue. Ce n'est que dans les 5 à 6 dernières semaines que nous avons pu dépasser le scepticisme ambiant. Après cette manifestation, qui a réuni deux fois plus de participant-e-s qu'escompté, la confiance dans notre base et surtout parmi les militant-e-s et les secrétaires syndicaux/ales ainsi que l'expérience acquise se sont révélées précieuses pour la suite. Deux ans plus tard déjà, nous organisons une nouvelle manifestation, cette fois pour défendre les droits acquis dans les caisses de pension pour les migrant-e-s provenant des pays de l'UE, avec pratiquement le même nombre de participant-e-s, mais réunis en quelques semaines seulement !

Contre le statut de saisonnier: manifestation à Genève, 5 octobre 1991.
PATRICK MONNIN

Petits et grands pas ...

Parallèlement à la popularisation de notre revendication principale, notre plan syndical visait à obtenir des petites améliorations concrètes pour les saisonniers. Le Comité central FOBB a adopté le 24 juin 1988 un paquet de revendications « Problèmes humains et sociaux rencontrés par les saisonniers étrangers » en réponse à un rapport de la Commission fédérale pour les questions des étrangers. Des entretiens ont ensuite été menés avec les chefs de l'OFIAMT (la Direction du travail du Seco de l'époque) et de l'Office fédéral des étrangers. Dès 1990, nous avons ainsi

obtenu une amélioration de la politique d'information ainsi que l'application générale du principe du contrat de travail écrit, de même que des améliorations en matière d'imposition fiscale et d'information sur les assurances sociales (en particulier l'AI). En outre, la Suisse s'est déclarée prête à mener des négociations avec les autorités espagnoles et portugaises sur la réglementation de l'assurance-chômage pendant la « saison morte », à mettre en route une enquête dans le but de mettre fin aux contrôles sanitaires à la frontière, à intervenir auprès des gouvernements cantonaux, notamment le Tessin, pour les pousser à supprimer le nouveau statut de saisonnier-frontalier ainsi qu'à flexibiliser d'une manière générale la pratique des permis de travail.⁸

La « **visite sanitaire** » aux frontières était la première mesure discriminatoire et la plus frappante à l'encontre des saisonniers à leur arrivée au printemps. Placés en colonne, torse nu, dehors et par tous les temps, ils devaient attendre patiemment leur contrôle. Si un saisonnier n'était pas en bonne santé, il était immédiatement renvoyé à la maison. Cette procédure était humiliante et beaucoup l'ont ressentie comme telle. Une mobilisation contre la « visite sanitaire » était donc un premier pas logique. Pour sa suppression, nous avons régulièrement organisé des actions et mené des pourparlers, notamment avec le conseiller fédéral responsable Flavio Cotti. Lorsque la visite sanitaire d'entrée a enfin été abolie début 1992, cela a été perçu par notre base comme un grand succès syndical. Il n'en restait pas moins que les saisonniers devaient quitter le pays à la fin de la saison, souvent sans savoir s'ils pourraient revenir la saison suivante.

Pendant de longues années, les saisonniers n'avaient pas droit au **regroupement familial**. Déjà dans les années 1970, cette violation des droits humains a été thématiquée politiquement. Grâce à la pression italienne, une première percée a été réalisée en 1964/65 suite à un Accord bilatéral entre la Suisse et l'Italie (« *Accordo relativo all'emigrazione di lavoratori italiani in Svizzera* » du 10 août 1964) : l'introduction d'un **mécanisme de transformation du statut**.

Après 45 mois (cinq « saisons » pleines sans interruption), d'abord les Italiens, plus tard les travailleurs/euses provenant d'autres pays de recrutement, ont bénéficié de cette nouvelle réglementation. Ils pouvaient accéder au permis annuel et enfin emmener leur famille sur leur lieu de travail. Dans les années 1970 (suite à l'Accord de libre-échange de 1972), les 45 mois ont été ramenés à 36 mois (quatre « saisons pleines »). Concernant les semaines nécessaires pour y parvenir, un délai de tolérance de 14 jours a été introduit, qui a été réduit à 7 jours en 1982, après le résultat désastreux du vote sur l'initiative « Être solidaires ». Par exemple : un saisonnier dans sa 3^{ème} année qui ne parvenait à cumuler que 8 mois et 1 semaine de séjour, devait recommencer à zéro la saison suivante. Nous avons dû nous battre pour qu'une « clause de rigueur » soit introduite pour les saisonniers de longue date qui avaient travaillé 100 mois en Suisse, mais n'avaient pas un nombre suffisant de « saisons pleines » ! De nombreux employeurs abusaient de telles dispositions pour empêcher les saisonniers de changer de statut. C'était une manière de les lier, voire de les enchaîner à l'entreprise. Car les saisonniers pouvant accéder au statut annuel quittaient souvent leur place pour se chercher un meilleur emploi ailleurs.

Au niveau des CCT, nous nous sommes très vite battus pour de meilleures **conditions de logement** pour les saisonniers qui étaient souvent logés dans des baraques. Toutefois, ce n'est que dans la 2^{ème} moitié des années 1980 et au début des années 1990 que nous avons réussi à ancrer des conditions plus ou moins acceptables dans la Convention nationale de la maçonnerie : au maximum 2 personnes par chambre (plus tard une seule personne), des normes minimales d'hygiène, un service de cantine correct. C'était un important pas en avant. Nos revendications s'appuyaient sur une vaste enquête auprès des saisonniers, principalement conçue et réalisée avec le soutien du Groupe d'intérêt des employés-e-s techniques FOBB.

Comme mentionné ci-dessus, les saisonniers gagnaient en 1996 presque 14% de moins que les travailleurs suisses ayant les mêmes qualifications.⁹ Dans les années 1970 et 1980, cet écart était encore plus marqué. Il a généré une pression générale sur les salaires et alimenté les sentiments xénophobes. Pour le changement de cap des syndicats en matière de statut de saisonnier et de système de contingentement, le constat que cet écart salarial et ce système divisaient les travailleurs/euses et affaiblissaient les syndicats a joué un rôle important. En 1991, on est même parvenu, dans la perspective d'une adhésion de la Suisse l'EEE, à complètement remanier le système salarial dans le secteur de la construction, dans le but de récompenser les efforts de qualification des travailleurs. Cela a marqué la fin de la **politique des bas salaires** sous le couvert du statut de saisonnier.

... vers un succès acquis de haute lutte ...

Au niveau politique, nous avons thématiquement en automne 1988 une nouvelle évolution inquiétante de la précarisation des rapports de travail et de la pression salariale qui nous occupe encore à ce jour : une forte augmentation des titulaires d'un **permis de courte durée**, qui déjà à l'époque dépassait les 30 000.¹⁰ L'accès aux permis de courte durée avait été étendu à toutes les branches en 1983. Ces permis n'étaient pas contingentés et servaient à contourner dans les faits la politique de contingentement.

Un autre moyen utilisé par les entreprises pour contourner la politique de contingentement dans les phases de haute conjoncture était le travail au noir. Selon une enquête syndicale que nous avons publiée en février 1990, la Suisse comptait à l'époque entre 120 000 et 180 000 travailleurs/euses au noir, dont une grande partie était recrutée parmi les anciens saisonniers et les titulaires de permis de courte durée. La FOBB a déclaré : « La politique des étrangers actuelle, avec son système de contingents et de statuts discriminatoires complexe et rigide contribue dans une large mesure à promouvoir le travail au noir. Une révision s'impose. »¹¹ Les titulaires de permis de brève durée et les travailleurs/euses au noir ont aussi montré que les entreprises sont toujours allées chercher les forces de travail dont elles avaient besoin et qu'elles ne se laissent pas limiter par une politique de contingentement. Cette prise de conscience a fait que, dans les années 1990, non seulement la FOBB, mais aussi les autres syndicats se sont lentement distancés du concept de contingentement des immigré-e-s, en tout cas en ce qui concerne les citoyens/nes de l'UE et des autres pays de recrute-

ment traditionnels comme l'ex-Yougoslavie. Un problème, qui n'a pas encore été mentionné, est celui des **enfants clandestins**. Dans de nombreuses familles, aussi bien l'homme que la femme travaillaient en Suisse, les femmes le plus souvent dans l'hôtellerie-restauration et parfois illégalement. S'il n'y avait pas de grands-parents à la maison pour garder les enfants, ceux-ci étaient parfois placés dans des internats proches de la frontière. Au fil des ans, les enfants étaient toujours plus nombreux à vivre cachés chez leurs parents, bien qu'ils n'aient pas le droit de rester ici. La FOBB a estimé leur nombre à plusieurs milliers. Elle a publié en 1981 une enquête qualitative sur les enfants clandestins, qui rencontra un large écho.¹² 20 % des enfants recensés dans cette enquête devaient se cacher dans l'appartement de leurs parents, sans pouvoir aller à l'école. Quelques années auparavant, ils étaient encore plus nombreux. Du point de vue des droits de l'homme, la situation était insoutenable, et les autorités cantonales ont peu à peu fini par le reconnaître. L'intégration scolaire de ces enfants a ainsi été facilitée. La campagne en faveur des « enfants clandestins » a eu le mérite d'opérer un changement dans les mentalités face au statut de saisonnier.

La perspective d'une adhésion de la Suisse à l'EEE avant le vote populaire de 1992 a non seulement suscité de l'espoir, mais a aussi provoqué un sentiment d'insécurité chez les travailleurs/euses immigrés, en raison de la coordination des contributions aux assurances sociales avec l'UE. Après une adhésion à l'EEE, les **avoirs dans la caisse de pension** des assuré-e-s étrangers n'auraient plus pu être payés en espèces en cas de retour au pays. Grâce à une grande manifestation FOBB (15 000 participant-e-s sur la Place fédérale le 4 juillet 1992), nous avons pu négocier une période transitoire de 5 ans pour la compatibilité avec l'UE.

Il convient aussi de relever que les saisonniers étaient aussi discriminés par rapport aux titulaires d'un permis d'établissement en matière d'assurance-maladie et invalidité. Les abus étaient par ailleurs fréquents dans le 2^{ème} pilier. Plusieurs dizaines de millions de francs sont aujourd'hui encore déposés auprès de la Confédération en tant qu'« avoirs de prévoyance oubliés ». Ils ne profitent pas aux travailleurs/euses étrangers concernés, car ceux-ci ne s'annoncent pas, souvent par méconnaissance. Les désavantages dans les **assurances sociales** étaient dus au fait que la majorité des saisonniers ne bénéficiait pas de prestations de l'assurance-chômage dans l'entre-deux saisons. Cela a motivé la FOBB, plus tard le Syndicat Bâtiment & Industrie (SIB), à organiser plusieurs actions dont une pétition avec plus de 10 000 signatures de travailleurs/euses portugais à l'adresse des autorités suisses et portugaises. Elle a apporté des améliorations partielles.

Après le refus de l'adhésion de la Suisse à l'EEE en décembre 1992, la pression étrangère pour l'abolition rapide du statut de saisonnier est d'abord retombée. Nos collègues de l'ex-Yougoslavie ont été les premières victimes de la mise en œuvre du nouveau « **Modèle des trois cercles** » dans la politique migratoire suisse, en vigueur depuis 1991. En tant que non-citoyens/nes UE, ils faisaient partie du 3^{ème} cercle : le mécanisme de transformation du statut de saisonnier en permis annuel a été supprimé pour eux en 1995. Dès 1997, plus aucun/e travailleur/euse de l'ex-Yougoslavie n'aurait le droit de venir en Suisse. L'opposition à cette disposition a entraîné toute une série d'actions syndicales, de pétitions et de mobi-

lisations, avec un succès modéré. Pendant la guerre des Balkans, de nombreuses personnes d'ex-Yougoslavie sont tout de même venues en Suisse, mais cette fois comme requérant-e-s d'asile.

Les jours du statut de saisonnier étaient désormais comptés. Les milieux économiques et la politique s'étaient déjà préparés dans le débat sur l'EEE, bien que difficilement, à une période sans loi discriminatoire. La tentative répétée de remplacer le statut de saisonnier par un permis de brève durée encore plus défavorable a heureusement échoué grâce à l'opposition syndicale.¹³ Ce qui était surtout important, c'est que l'UE, lors de la reprise des négociations pour les Accords bilatéraux, a affirmé à plusieurs reprises que les trois caractéristiques principales du statut de saisonnier (l'interdiction du regroupement familial, pas de mobilité professionnelle ni géographique, l'obligation du retour au pays) n'auraient pas leur place dans un accord de libre circulation des personnes. C'est ainsi que la mise en vigueur de l'Accord de libre circulation des personnes marque en 2002 la fin d'une longue lutte et enfin l'abolition du statut de saisonnier.

... et puis l'initiative « Contre l'immigration de masse » !

Difficile à croire : déjà la veille du funeste vote populaire du 9 février 2014 sur l'initiative « Contre l'immigration de masse », l'UDC relançait la revendication de réintroduction du statut de saisonnier, mais avec encore plus de vigueur après l'acceptation de cette initiative xénophobe. Le danger d'un recul historique dans la lutte pour l'égalité des droits semblait bien réel après ce vote, car l'initiative prévoyait la réintroduction de l'ancien système de contingentement. Mais cette fois, les syndicats ont agi avec toute la conviction et la détermination nécessaires. Rapidement après la défaite aux urnes, l'USS a défini, d'entente avec Travail.Suisse, un cadre pour résister aux dispositions d'application exigées par les initiant-e-s.¹⁴ Avec le soutien de nombreuses organisations de migrant-e-s, Unia a lancé une vaste campagne décentralisée pour rappeler à la mémoire de la population la réalité insoutenable du statut de saisonnier aboli en 2002.¹⁵

Non sans succès : avec la mise en œuvre de l'article constitutionnel relatif à l'initiative « Contre l'immigration de masse » par le Parlement en décembre 2016, à savoir sans contingents et avec la « priorité pour les chômeurs/euses », le risque d'un retour au passé était écarté, du moins dans un avenir proche.



Des baraques et dortoirs exigus servent au logement des saisonniers, 1984.

URI WERNER URECH

- 1 Karl Aeschbach, «Das Schweizerische Saisonnier-Statut : seine Entwicklung, seine Bedeutung und seine mögliche Überwindung», Exposé à la journée d'information du DGB (Confédération syndicale allemande) du 29 juin 1995.
 - 2 Aeschbach, l.c.
 - 3 Aeschbach, l.c.
 - 4 Aeschbach, l.c.
 - 5 Union syndicale suisse, USS : «Anciens contingents: les faits», Berne, 10/2016.
 - 6 Jean Steinauer/Malik von Allmen, «Changer la baraque – Les immigrés dans les syndicats suisses, 1945–2000», Éditions d'en bas, Lausanne, 2000.
 - 7 Les développements de cette argumentation économique se trouvent dans la documentation de presse de la FOBB pour la grande manifestation nationale du 15 septembre 1990.
 - 8 FOBB, «Statut de saisonnier en évolution», Nr. 5, Série de publications FOBB, Zürich, 1989.
 - 9 USS, l.c. Note 5).
 - 10 Dossier pour la conférence de presse FOBB du 24 octobre 1988, « Permis de courte durée (max. 3 mois): Résultats d'une enquête FOBB et revendications syndicales ».
 - 11 Textes de la conférence de presse FOBB du 22 février 1990, «Travail au noir des travailleurs étrangers: Résultats de l'enquête FOBB et revendications syndicales »
 - 12 Textes de la conférence de presse FOBB du 14 octobre 1991, « Enquête FOBB sur les enfants clandestins et revendications syndicales ». Voir aussi Marina Frigerio : «Verbotene Kinder. Die Kinder der italienischen Saisonniers erzählen von Trennung und Illegalität», Rotpunktverlag, Zurich, 2014.
 - 13 Textes de la journée d'action SIB du 24.8.1995, « Un nouveau vêtement pour une vieille misère – Nouvelle règle pour les étrangers : le statut de saisonnier continue de vivre ! »
 - 14 Voir aussi chapitre 8 de cette publication.
 - 15 Unia/Work, «Baraques, xénophobie et enfants cachés – Non à un nouveau statut de saisonnier », Berne, 2015.
- A droite :
- Arrivée des saisonniers :
 - Attente du contrôle à la frontière, mars 1953 (en haut)
 - HERMANN FREYTAG
 - File d'attente pour la visite sanitaire, mars 1991 (en bas)
 - CHRISTINE SEILER



Chiasso



L'étranger : un concurrent ?

Le débat sur l'EEE et les erreurs des syndicats

Beaucoup pensent que la libre circulation des personnes en Europe est un phénomène du 21^{ème} siècle. C'est aussi le message que veulent faire passer les campagnes xénophobes de l'UDC de ces dernières décennies. En fait, la libre circulation des personnes existait au niveau européen avant même la 1^{ère} Guerre mondiale. Comme l'a écrit en 2015 Paul Rechsteiner, président de l'USS : « Le principe de la libre circulation des personnes s'est appliqué jusqu'en 1914. Les syndicats avaient une approche internationaliste ; vers 1900, près de la moitié de leurs membres avaient un passeport étranger. Des immigrants comme le socialiste Herman Greulich né à Breslau, alors ville allemande, ont joué un rôle-clé dans le mouvement syndical. »

La fin de la libre circulation est intervenue avec la 1^{ère} Guerre mondiale et elle s'est consolidée dans la crise économique mondiale des années 1930. Mais le terrain pour une politique de contingentement avait déjà été préparé auparavant. Rechsteiner explique : « C'est vers 1900 également que la notion de « surpopulation étrangère » est apparue pour la première fois dans un pamphlet. En 1914, elle a fait son entrée dans un rapport officiel. En 1931, la nouvelle législation sur les étrangers (LSEE) parlait à son tour du « degré de surpopulation étrangère ». Ce concept réactionnaire s'est d'emblée adressé contre le mouvement ouvrier, surtout après la grève générale de 1918. Après la 2^{ème} Guerre, la police des étrangers était l'instrument de pilotage du marché du travail. Les syndicats ont demandé dans un premier temps d'accorder la 'priorité à la main-d'œuvre

indigène', puis, durant les années 1950, de limiter les admissions en Suisse. Ils prônaient des contrôles stricts de police des étrangers. Il était régulièrement question, dans les résolutions et discours syndicaux, de « défense contre la surpopulation étrangère' ». ¹

« Dans les années 1960 », poursuit Rechsteiner, « les « anti-surpopulation étrangère « situés à l'extrême-droite sont devenus de plus en plus influents. C'est l'époque où la politique de contingentement réclamée par l'Union syndicale suisse (USS) s'est officiellement imposée. Les campagnes de votation ont mis à rude épreuve les syndicats. Notamment celle de l'initiative « Schwarzenbach » de 1970 (54 % de non ; taux de participation masculine de 74 %). Les syndicats étaient déchirés entre les appels

à revoir à la baisse les contingents et le souci d'égalité de traitement et d'intégration de la main-d'oeuvre étrangère. La notion de 'surpopulation étrangère' propre à la politique du marché du travail avait presque inévitablement acquis une dimension culturelle. C'est l'époque où les Italiens du Sud étaient visés. Ce mouvement de va-et-vient a duré plusieurs dizaines d'années. (...) »

USS 1965: « Lutte contre la surpopulation étrangère et le renchérissement: Oui aux décrets conjoncturels »

Dans le guide des orateurs/trices de l'USS en vue de la votation du 28 mai 1965, on peut lire sous le titre inquiétant mentionné ci-dessus :

« Prévenir la menace de la surpopulation étrangère est la tâche la plus urgente. Le Oui aux décrets conjoncturels signifie un Oui à une réduction massive du nombre de travailleurs étrangers. Les deux sont indissociables. (...) La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers doit être complétée de manière à ce que le nombre maximal de travailleurs étrangers soit fixé à 500 000. Cela ne peut pas se faire d'un seul coup, mais progressivement. (...) Pour l'ampleur de la réduction, l'USS propose, dans une première étape, de réduire l'effectif des étrangers soumis à contrôle de 720 000 à 500 000 sur 5 ans, soit de 220 000 au total ou 44 000 par an. »

De la peur de la surpopulation étrangère à l'ouverture des syndicats

La Fédération du bâtiment & du bois (FOBB) a été le premier syndicat à s'ouvrir aux migrant-e-s, dès le milieu des années 1960, en les organisant systématiquement. Cette ouverture a été portée par une nouvelle génération de syndicalistes issus du mouvement de '68 et par l'influence croissante des collègues immigrés eux-mêmes. Elle se basait sur une logique d'unité entre migrant-e-s et travailleurs/euses indigènes et s'est

finalement aussi imposée dans d'autres syndicats. Ce n'est qu'après de longues années que l'USS s'est clairement positionnée, au milieu des années 1980, pour l'abolition du statut de saisonnier. Et «ce n'est que dans les années 1990 que l'USS s'est enfin prononcée en faveur de la libre circulation des personnes», écrit Paul Rechsteiner dans le texte précité : «Mais à la condition expresse qu'elle soit liée à une nouvelle protection non discriminatoire des travailleurs. Le syndicat de la construction SIB (aujourd'hui Unia), qui comptait une forte proportion de migrant-e-s, avait joué un rôle décisif dans cette évolution.»

Il vaut la peine de jeter un coup d'œil aux controverses de l'époque au sein des syndicats pour comprendre ce processus.

Contingents et paix du travail

Déjà lors de la campagne de votation sur l'initiative «Schwarzenbach» en 1970, puis de l'initiative «Être solidaires» en 1981, des forces politiques de gauche issues du mouvement de '68 avaient commencé à contester le système de contingentement et la politique des syndicats en matière de politique migratoire qu'elles considéraient comme xénophobe. En rappelant la tradition internationaliste du mouvement ouvrier, ces forces plaidaient pour une libre circulation des personnes au niveau mondial. Elles considéraient la lutte commune et solidaire entre travailleurs/euses suisses et immigrés comme la meilleure protection contre les abus capitalistes de la libre circulation des personnes. Le renforcement des syndicats qui en aurait résulté devait apporter de meilleurs salaires, de meilleures conditions de travail et droits du travail pour toutes et tous. Pour ces syndicalistes de gauche, qui devinrent de plus en plus nombreux dans des organisations comme la FOBB, la VPOD, la Fédération des travailleurs chrétiens de la métallurgie ou le syndicat des typographes, il n'était pas encore question de mesures d'accompagnement contre le dumping salarial telles que nous les connaissons aujourd'hui.

La critique de la politique officielle de contingentement gagna du poids avec le temps. Elle reposait sur les observations suivantes : l'espoir de nombreux syndicats et de beaucoup de Suisses qu'une restriction de l'immigration aurait un effet positif sur l'emploi et les salaires ne s'était pas concrétisé. Au contraire ! La politique de contingentement menée par les autorités allait inévitablement de pair avec un système de plus en plus complexe de réglementations discriminatoires qui affaiblissaient la position des immigré-e-s sur le marché du travail. La mauvaise situation juridique des migrant-e-s n'était pas restée sans conséquences pour leurs salaires et conditions de travail. Le dumping salarial et social qui en a résulté a également mis sous pression les travailleurs/euses suisses.²

Du point de vue politique, l'attitude de défense, voire de rejet envers les migrant-e-s qui découlait du système de contingentement, avait pour effet de diviser les travailleurs/euses. Dans la revue syndicale «Diskussion», l'auteur de ce texte écrivait en 1989 : «Contrairement à l'opinion dominante, le contingentement – avec l'idéologie qui l'accompagne et qui conduit à considérer les étrangers/ères comme des concurrents – n'a vraisemblablement pas freiné les tendances xénophobes au sein de la classe ouvrière, mais les a alimentées.»³ Un autre auteur a exprimé cette idée de façon encore plus radicale en 1987 : «La division des classes

ancrée dans la loi sur les étrangers représente aujourd'hui l'un des plus grands obstacles à une réactivation du mouvement ouvrier (...). Concernant la migration, il est également décisif que l'on parvienne enfin à prouver la valeur de la solidarité ouvrière, quels que soient les pays d'origine, grâce à des luttes syndicales réussies.»⁴

On a reconnu à l'époque que la politique migratoire était liée à la politique de paix du travail qui s'était progressivement imposée dans toutes les branches après la 2^{ème} Guerre mondiale et qui avait conduit

à une démobilisation et à une paralysie du mouvement ouvrier. D'un côté, cette politique de paix du travail explique pour une bonne part l'acceptation par les syndicats de la politique migratoire discriminatoire, qui a conduit à une cassure dans les rangs de la classe ouvrière. D'autre part, cette division s'est avérée être un obstacle majeur à la réorientation de la politique syndicale vers une nouvelle politique allant bien au-delà de la seule politique migratoire.

Des signes annonçaient depuis longtemps qu'une limitation de l'immigration ne pouvait pas avoir l'effet souhaité par les syndicats et leur base suisse : un renchérissement du travail grâce à une raréfaction capitaliste de celui-ci. Dans les phases de haute conjoncture, les autorités cédaient souvent si une branche exigeait

des contingents plus élevés. Et si les contingents ne suffisaient pas, bon nombre d'entreprises trouvaient une autre solution : l'engagement de travailleurs au noir, à savoir de « sans papiers ».

« L'espoir de nombreux syndicats et de beaucoup de Suisses qu'une restriction de l'immigration aurait un effet positif sur l'emploi et les salaires ne s'était pas concrétisé. Au contraire ! »

Difficultés avant le changement de cap

Pourquoi la réorientation des syndicats s'est-elle révélée si difficile ? Et qu'est-ce qui a conduit au « tournant copernicien » de la politique syndicale, pour reprendre les termes de Paul Rechsteiner, pour désigner l'abandon du système de contingentement au profit de la libre circulation des personnes (LCP) ?

La forte croissance économique de l'après-guerre sur une période étonnamment longue, les meilleures perspectives de carrière pour les travailleur/euses suisses qui en ont découlé, la consolidation du partenariat social, l'extension des CCT contenant des clauses de paix du travail absolue, les négociations salariales à l'amiable : tous ces facteurs ont pratiquement détruit la tradition de lutte et de mobilisation des syndicats depuis les années 1950. Les expériences de solidarité sont devenues de plus en plus rares dans le mouvement syndical suisse, faisant place à un esprit de concurrence entre les Suisses et un nombre croissant d'immigré-e-s. Concernant la migration, l'opinion selon laquelle elle ne serait qu'un phénomène transitoire a prévalu jusque dans les années 1960, aussi dans les syndicats. Cela a permis de justifier la politique officielle de rotation consistant à renvoyer constamment les immigré-e-s. Et c'est ainsi que les syndicats pouvaient plus facilement s'accommoder et justifier

des réglementations discriminatoires, telles que le statut de saisonnier. Au lieu d'une offensive visant à défendre les salaires et l'emploi indépendamment de la nationalité, c'est l'appel à une limitation de l'immigration qui l'a emporté dans les milieux syndicaux. « Nous avons bientôt un demi-million d'étrangers, ça suffit ! », a par exemple déclaré le syndicaliste FOBB Willi Ritschard, futur conseiller fédéral. Le Conseiller national Hermann Leuenberger, président de l'USS, déclara quant à lui lors de la session d'hiver 1967 : « L'existence d'un danger de surpopulation est 'incontestable', celui-ci n'est 'pas supportable' pour les travailleurs indigènes, et il s'agit de préserver 'la qualité des travailleurs suisses' ». ⁵ Le résultat serré de l'initiative « Schwarzenbach » et le degré élevé de soutien que les initiatives xénophobes suivantes ont obtenu dans les milieux des salarié-e-s ont encore renforcé cette attitude de réserve, voire de rejet.

Schwarzenbach et ses conséquences

Sous la pression des syndicats, certains instruments avaient été mis en place au temps des contingents et du statut de saisonnier, afin d'assurer un certain contrôle des salaires et des conditions de travail. Déjà au cours des années 1960, il existait dans plusieurs cantons des commissions tripartites, composées de représentant-e-s de l'État, des entreprises et des syndicats, qui définissaient l'attribution des saisonniers aux entreprises. Siéger dans ces organes permettait aux représentant-e-s syndicaux d'influer sur les entreprises. « Quiconque ne traitait pas correctement les saisonniers et faisait obstacle à leur organisation dans le syndicat recevait moins de saisonniers », explique l'ancien secrétaire syndical de la FOBB Peter Nabholz. ⁶

Après le vote serré sur l'initiative « Schwarzenbach », la limitation de l'immigration a été durcie par un « plafonnement global » et par la fixation de contingents d'immigration annuels. Mais parallèlement, les syndicats ont réussi à imposer de nouveaux contrôles des conditions de travail par les autorités. Les entreprises auraient dû respecter les salaires et les conditions de travail usuels du lieu et de la branche, explique Karl Aeschbach, ancien secrétaire de la FOBB et de l'USS : « Il y avait une procédure d'octroi des permis. Les conditions de salaire et de travail devaient être respectées. Cela était contrôlé. On pouvait même fixer des salaires minimums pour les étrangers. Ce ne sont pas les contingents en tant que tels, mais le contrôle des conditions de travail qui a conduit à un apaisement de la situation. » ⁷

Le talon d'Achille de ce système était toutefois que l'autorisation était certes délivrée sur la base d'un contrat de travail écrit, mais pratiquement sans contrôle a posteriori. Un contrôle n'était effectué que dans certains cantons et dans les branches où employeurs et syndicats s'étaient mis d'accord dans un cadre paritaire. Le canton de Genève fait ici figure d'exemple, car il avait déjà mis en place un système de contrôles tripartites. Le « modèle genevois » est ensuite devenu un exemple à suivre pour les systèmes de contrôle mis en place dans le cadre des mesures d'accompagnement à la LCP.

L'aide vient de l'extérieur

Abandonner une politique officielle qu'ils avaient aidé à mettre en place pendant de longues années a été d'autant plus difficile pour les syndicats que les progrès réalisés avec le système de contrôle étaient réels et qu'on ne voyait pas d'alternative réaliste. Par ailleurs, dans les discussions internes aux syndicats, il y avait un déséquilibre entre la position, très idéologique et en partie abstraite, de la « nouvelle gauche » et celle du syndicalisme traditionnel que l'on ne parvenait pas à résorber. Les choses ont véritablement commencé à bouger dans les syndicats en matière de politique migratoire lorsque les rapports de force internes se sont modifiés en faveur des militant-e-s de gauche et des migrant-e-s et lorsque la pression des pays voisins sur la politique migratoire suisse s'est renforcée. Mais un processus de différenciation dans les rangs patronaux a aussi joué un rôle important, les entreprises ayant un besoin croissant de forces de travail hautement qualifiées. Pour ce qui est de la politique officielle relative au

statut de saisonnier, ce changement de cap est exposé au chapitre 3 : le statut de saisonnier et la politique de contingentement étaient comme des jumeaux siamois ; l'un ne pouvait pas être supprimé sans l'autre, et tout durcissement de la politique de restriction de l'immigration contribuait à renforcer les discriminations dans les statuts de séjour.

Avec le prochain marché unique de la Communauté européenne (entrée en vigueur le 1.1.1993)⁸, avec l'offre à la Suisse d'adhérer à l'EEE (refusée par le peuple le 6.12.1992) et plus tard avec la conclusion

des premiers Accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, la réorientation de la politique migratoire des syndicats a été dictée de l'extérieur.⁹ En vue des négociations sur l'EEE, une discussion interne intense s'est développée pour parvenir à un nouveau positionnement syndical. Aussi bien la FOBB que l'USS sont parvenues à la conclusion qu'une participation suisse à un Accord sur l'EEE ne pouvait être envisagée que si « les droits fondamentaux des travailleurs/euses sont préservés » et le dumping social et salarial empêché.¹⁰ On pensait que le projet de marché intérieur CE comportait des risques importants pour les travailleurs/euses. Dans un document interne, Hans Schäppi, président du syndicat du textile, de la chimie et du papier (FTCP), résume ainsi cette préoccupation : durcissement de la concurrence entre les places économiques, dumping social, délocalisations, rationalisations, augmentation des prestations, accroissement des disparités régionales.

Au cours des négociations, il a rapidement été clair qu'il n'était pas question de toucher aux « libertés fondamentales » du marché intérieur CE (libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux). On ne pouvait pas non plus remettre en cause d'autres principes de base qui sont déterminants pour la libre circulation au sein de la CE : le libre accès au marché du travail, le droit de changer de lieu de travail et de profession ainsi que le droit au regroupement familial et de rester dans le pays une fois à la retraite.

Le statut de saisonnier et la politique de contingentement étaient comme des jumeaux siamois : l'un ne pouvait pas être supprimé sans l'autre.



En novembre 1990 déjà, la délégation de négociation suisse a dû revoir ses objectifs et renoncer à l'idée d'une clause de protection permanente contre une immigration excessive et du maintien du statut de saisonnier sous quelle forme que ce soit. L'OFIAMT (aujourd'hui la Direction du travail du Seco) y a répondu par l'introduction du modèle « des trois cercles ». (voir à ce sujet les chapitres 2 et 3).

Avec ce modèle, les autorités ont non seulement tenté de jeter un pont vers la Communauté européenne, resp. l'EEE, mais aussi de tenir compte des revendications de nos branches saisonnières et de maintenir le statut de saisonnier, notamment pour les travailleurs de Yougoslavie. L'USS a réagi avec la proposition d'un « modèle des deux cercles » (pour les citoyens/nes de l'EEE + ex-Yougoslavie d'une part et, d'autre part, pour les ressortissants de « pays tiers »), en revendiquant l'abolition du statut de saisonnier.¹¹

Le droit de rester en Suisse : manifestation en faveur des saisonniers d'ex-Yougoslavie. ALEXANDER EGGER

Occasion manquée avant le vote sur l'EEE

Le développement d'un dispositif cohérent et efficace de protection contre le dumping social et salarial s'est avéré toutefois difficile. Un tel dispositif était d'autant plus nécessaire que le système d'autorisation avec contrôle préalable des conditions de travail n'était pas euro-compatible. Pour les syndicats, il fallait absolument trouver une alternative. À cet effet, des interventions parlementaires ont été déposées en 1991 par le conseiller national Fritz Reimann qui demandaient :

- Extension du champ d'application des CCT déclarées de force obligatoire aux « travailleurs/euses détachés » provenant de l'étranger.
- Compétence de la Confédération et des cantons d'établir des salaires minimums légaux qui pourraient remplacer les salaires minimums en vigueur pour les étrangers.

Par ailleurs, l'USS a appelé ses fédérations à examiner les options suivantes en vue de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes au niveau des branches :

- Développement des CCT, notamment concernant les salaires minimums et l'application des contrats, de manière à remplacer les contrôles étatiques en vigueur.
- Avancées en matière de déclaration de force obligatoire de CCT, pour faciliter leur application face aux entreprises non organisées.
- Dispositions contractuelles pour la protection des saisonniers qui restent.
- Dispositions dans les CCT visant à favoriser la création de postes de travail stables et à restreindre le recours aux formes d'emploi de brève durée.¹²

Il s'agissait des premières approches des catalogues de revendications qui, dans la 2^{ème} moitié des années 1990, devaient conduire progressivement aux « mesures d'accompagnement » (MA). La revendication de mesures d'accompagnement « avant la lettre », lancée par des collègues du canton frontalier de Neuchâtel, a fait concrètement son apparition lors du Congrès FTMH du 3 au 5 novembre 1988.¹³ La notion de « mesures d'accompagnement » a été lancée par la FOBB dans les discussions syndicales au courant de l'année 1989.¹⁴ Les exigences posées à la politique européenne de la Suisse sont concrétisées au mieux dans les thèses de la FOBB sur le marché intérieur CE de l'été 1989 (Journal « Gewerkschaft Bau & Holz », 18 août 1989).

La FOBB et la FCTP ont développé au cours de cette période une position plus critique envers la Communauté européenne et l'adhésion à l'EEE que les responsables du dossier à l'USS et à la FTMH. Ceux-ci étaient favorables à une adhésion à l'EEE sans réserve, comme « tremplin » vers une adhésion vivement souhaitée à la CE. Pour nous, le respect du « principe du lieu d'exécution » comme revendication était central, autrement dit du principe « À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit ». La revendication du principe de « lutte à armes égales » allait dans la même direction. Elle rencontrait l'adhésion des associations d'employeurs de l'artisanat qui craignaient, avec l'ouverture des marchés, de devoir faire face à une « concurrence déloyale » de l'étranger.

Le concept de « mesures d'accompagnement » a été formulé dans le cadre d'une rencontre informelle régulière de cadres syndicaux et de parlementaires de gauche. C'est ce même groupe qui, deux ans plus tard, à la veille de la votation sur l'EEE, a publié une plateforme « Pour une Suisse sociale dans une Europe sociale – critiques, mais en faveur de l'EEE » (avec conférence de presse le 5 octobre 1992). Au chapitre « Salaires et travail », on peut lire sur cette plateforme : « Des assouplissements légaux signifient aussi des dangers. Le dumping salarial est une menace avant tout dans les cantons frontaliers et dans des branches non organisées. C'est pourquoi, nous revendiquons avec les syndicats :

- Des conditions assouplies pour obtenir la déclaration de force obligatoire des CCT.
- La possibilité d'introduire des salaires minimums pour certaines branches au niveau cantonal.

- Le droit de porter plainte pour non-respect de l'égalité des droits hommes-femmes.
- La garantie que les salaires conventionnels soient payés pour tous les travaux résultant de commandes publiques et que l'égalité des salaires soit assurée. »¹⁵

Le Comité directeur du PSS a pour sa part exigé comme mesure d'accompagnement la ratification de la Charte sociale européenne. En outre, il a revendiqué que « lors de l'adjudication de travaux publics non seulement le principe de la CE du lieu de l'exécution de l'ouvrage soit appliqué, mais aussi que dans l'Accord EEE soit fixé un contrôle efficace de ce principe. En Suisse, les entreprises étrangères sont tenues de payer des salaires suisses. »¹⁶

Ce n'est que le 30 janvier 1992, alors que la campagne des opposants à l'EEE battait déjà son plein, que l'USS a adressé au Conseil fédéral une requête urgente, en vue du « Paquet Eurolex ». En voici les principaux contenus :

« Dans le cadre des préparatifs pour une adhésion de la Suisse à l'EEE », écrit l'USS, « l'insécurité se répand parmi les travailleurs. Ils craignent qu'avec l'introduction de la libre circulation des personnes intégrale pour les citoyens des pays de l'EEE une pression massive sur les conditions d'engagement et de travail, tout particulièrement sur les salaires ait lieu. Cette préoccupation est aux yeux de l'USS justifiée dans la mesure où – dans le cadre de la procédure Eurolex – il est prévu que l'instrument central du contrôle du marché du travail va tomber. – Lors de l'octroi des permis de travail pour les travailleurs immigrés, l'on utilise aujourd'hui la possibilité de contrôler les conditions d'engagement et de travail d'usage dans les branches. Avec l'octroi de la libre circulation aux citoyens des États de l'EEE, les contrôles du marché du travail sont supprimés. De ce fait, le danger d'être confrontés au dumping salarial avec l'engagement de travailleurs des États EEE, en particulier des frontaliers est réel. Pour le contrecarrer, nous proposons d'adopter les instruments suivants :

1. Assouplir les conditions d'octroi de l'obligation générale pour les CCT (...) La nécessité, que plus de la moitié des employeurs et plus de la moitié des travailleurs soient déjà soumis à la CCT, est à supprimer. (...)
2. Renforcement partiel des contrats-types de travail (CCT) (...) Nous vous proposons de changer le Code des obligations de manière à ce que les salaires fixés dans les CCT ne puissent plus être rabaisés par l'entremise de contrats de travail individuels. (...)
3. Imposer de manière générale le principe du lieu d'exécution dans la législation sur les commandes publiques (...) Nous vous proposons d'avoir recours à la possibilité des directives CE et ainsi d'établir par écrit de manière générale le « principe du lieu d'exécution » pour les conditions de travail ainsi que de santé et de protection d'environnement, lors de mandats de construction de la Confédération. »¹⁷

Ces revendications de l'USS couvraient des postulats qui allaient être repris dans le cadre des négociations pour les Accords bilatéraux avec l'UE. Malheureusement, elles n'allaient pas suffisamment loin et n'étaient pas assez claires – mais surtout, elles ont été présentées trop tard. Il n'a

pas été possible de créer la pression nécessaire et de faire le travail de persuasion tout aussi nécessaire face aux employeurs et aux autorités. Étant donné le refus patronal d'entrer en matière sur ces questions, lors du Congrès extraordinaire de la FOBB du 4 septembre 1992 (il s'agissait du Congrès de fusion avec la FCTP), les délégué-e-s ont demandé à l'USS de lancer une initiative populaire contre le dumping salarial et social. Lors de l'Assemblée des délégué-e-s de l'USS qui a suivi le 12 octobre 1992, le président de l'USS Walter Renschler a promis de lancer une telle initiative si les mesures d'accompagnement devaient être reportées.

Les partisans de l'EEE dans le camp bourgeois ont réalisé trop tard que la votation ne pourrait pas être gagnée sans un dispositif de protection sociale crédible. Ce n'est que deux mois avant la votation que le Conseil national a mandaté le Conseil fédéral d'élaborer des dispositions permettant d'éviter des pratiques abusives, tout particulièrement dans les cantons frontaliers et de présenter un projet de loi ayant pour but de faciliter la déclaration de force obligatoire des CCT.¹⁸

Défaite sur l'EEE: la co-responsabilité des syndicats

Avec 50,3 % de Non, il a manqué relativement peu de voix en décembre 1992 pour éviter une défaite aux conséquences graves. Un dispositif de protection social convaincant, tel que proposé par les syndicats, aurait tout à fait permis de gagner tout au moins la majorité du peuple – et cela malgré le Non des Verts et de la gauche radicale. De manière auto-critique, les syndicats doivent toutefois accepter le grief d'avoir présenté trop tard une proposition cohérente et de ne pas avoir développé une pression plus forte pour la faire passer.

L'une des raisons de cet échec est à rechercher dans l'attitude de Beat Kappeler¹⁹, secrétaire responsable du dossier à l'USS, une personne influente qui, avec d'autres syndicalistes « europhoriques », a répandu une vue des choses excessivement rose, témoignant d'une très faible sensibilité pour les préoccupations concernant le dumping salarial et la sécurité des emplois dans nos rangs.²⁰ Kappeler représentait les syndicats dans la « délégation économique permanente », chargée de la position de négociation de la Suisse. Ce qui n'a pas aidé non plus à développer la position syndicale, c'est notre manque d'expérience à aménager la libre circulation des personnes et le fait que nous avons été confrontés avec cette nouvelle perspective à très court terme dès 1989. Enfin, un autre problème a résidé dans le fait que la discussion politique sur ce sujet au sein de l'UE et des confédérations syndicales européennes n'a vraiment pris de l'envergure que dans les années 1990.²¹

Introduite dans la CE en 1983, la LCP n'a longtemps pas causé de problèmes. Jacques Delors, président de la CE, se plaignait même à la fin des années 1980 que la mobilité entre les États était trop faible ! Ce n'est qu'après l'ouverture de la CE aux pays du Sud (Espagne et Portugal) qu'ont commencé à se manifester les premiers signes de pression sur les salaires dans les pays du Nord. La chute du mur de Berlin et l'élargissement à l'Est de l'UE ont conduit à un durcissement de la problématique, avant tout à cause du fossé salarial entre l'Ouest et l'Est. La directive UE sur le détachement de travailleurs/euses étrangers est devenue l'une des premières mesures d'accompagnement pour y faire face ; elle est



Votation sur l'adhésion à l'EEE en décembre 1992 :
sans une protection crédible des rapports de travail,
il paraît impossible d'obtenir un Oui.
KEYSTONE/Archivbild 1992

entrée en vigueur en 1996. Lors de la révision de la directive CE sur les commandes publiques (construction et services), l'on a réussi en outre à ancrer un article visant à imposer le respect des conditions contractuelles et légales du lieu d'exécution de l'ouvrage. Ces deux mesures ont élevé le principe « À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit » au rang de point-clé pour la protection contre le dumping salarial et social.

Par la suite, nous avons eu suffisamment de temps pour tirer les leçons de nos erreurs et faiblesses. La longue période jusqu'à la reprise des négociations avec l'UE en décembre 1994, qui ont abouti en l'an 2000 à l'adoption des Accords bilatéraux I, nous ont donné la possibilité de développer plus à fond nos revendications. Dans ce but, les syndicats se sont laissé inspirer par les « meilleures pratiques » des pays de l'UE, tout particulièrement par le « modèle du Luxembourg » (le pays UE qui dispose du système de protection sociale le plus développé) ainsi que par les développements politiques et juridiques dans l'UE. Notre engagement fort actif au sein des Fédérations syndicales européennes (voire chapitre 7) depuis lors a été l'une des conséquences de cet apprentissage.



Europe viable : manifestation de la FTMH pour l'adhésion de la Suisse dans l'Espace économique européen, Baden, novembre 1992.

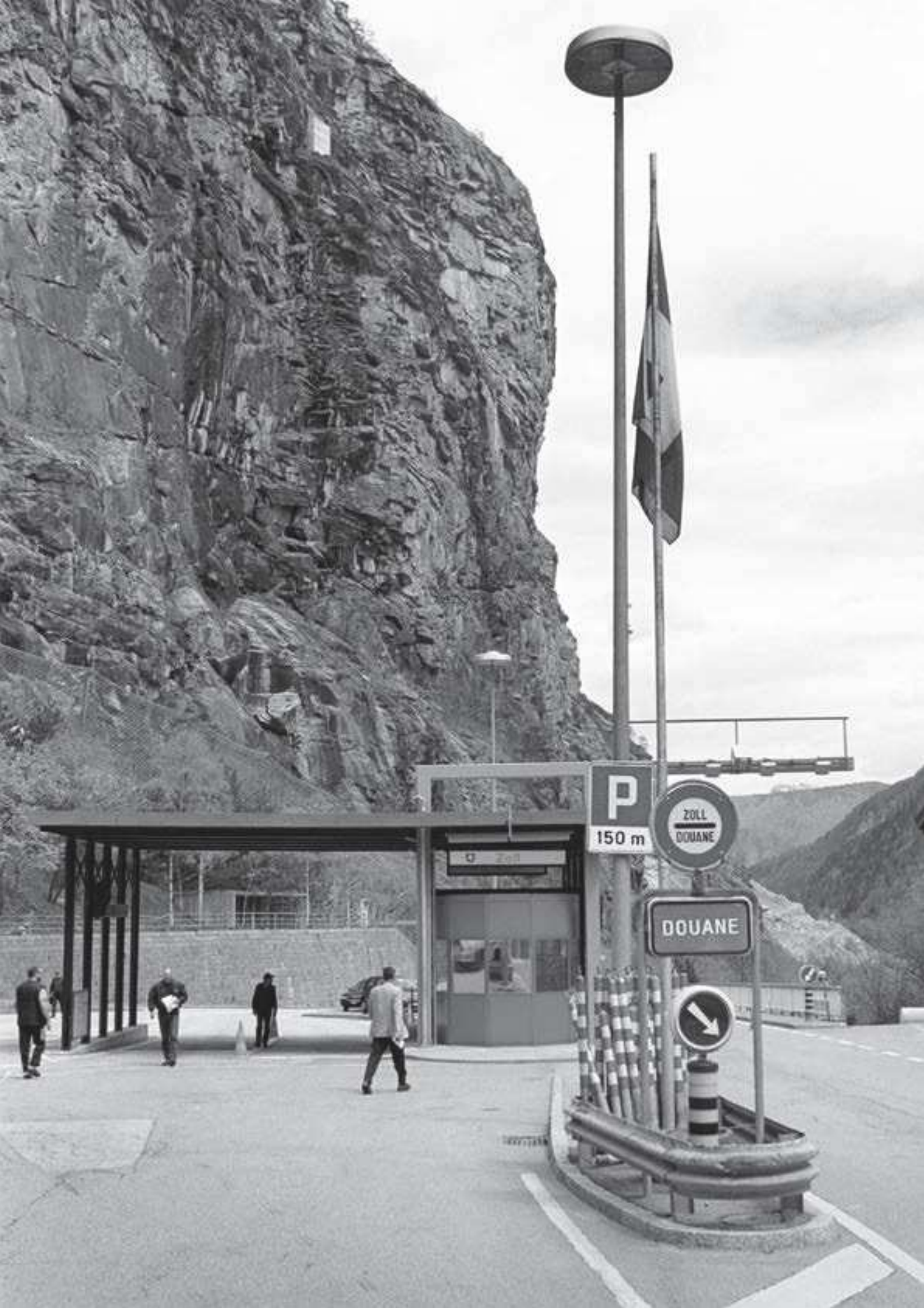
- 1 Paul Rechsteiner : « Pas de retour à la discrimination – Du système de contingentement à la libre circulation des personnes », dans la publication Unia/Work : « Baraques, Xénophobie et enfants clandestins », Berne, 2015.
- 2 Vasco Pedrina, « Ausländerpolitik in den 1990er Jahren », in « Diskussion », 12/1989.
- 3 Vasco Pedrina, « Ausländerkontingentierung und EG 92 », in « Diskussion », 12/1988.
- 4 Urs Zuppinger : « Ausländerpolitik : Eine kampflose erlittene Niederlage », in « Diskussion », 8/1987.
- 5 Willi Wottreng : « Ein einzig Volk von Immigranten – Die Geschichte der Einwanderung in die Schweiz », Zürich, Orell Füssli, 2000, p. 160.
- 6 Interview de Vasco Pedrina avec Peter Nabholz, secrétaire de la FOBB, de 1961 à 1993 (Unia, 2013)
- 7 Interview de Vasco Pedrina avec Karl Aeschbach, secrétaire de la FOBB de 1972 à 1979 et de l'USS de 1979 à 1993 (Unia, 2013).
- 8 Ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur des Traités de Maastricht au 1.11.1993 que la CE est devenue l'Union européenne (UE).
- 9 « Thèses FOBB sur le marché intérieur CE 1992 », dans « Diskussion », 6/1989 et « Thèses USS pour une nouvelle politique des étrangers », dans « Diskussion », 4/1990.
- 10 Rapport au Comité directeur élargi FOBB du 12.6.1990.
- 11 Karl Aeschbach : « Problèmes ouverts en matière de politique des étrangers », Rapport au Comité USS du 11.3.1991.
- 12 Aeschbach l.c.
- 13 Rebekka Wyler, « Schweizer Gewerkschaften und Europa 1960-2005 », Verlag Westfälisches Dampfboot, 2012, p. 118. La lecture du chapitre 3 « Hebel Europa – Schweizer Gewerkschaften und Europa » est recommandée à toutes et tous ceux qui s'intéressent aux discussions controversées dans les syndicats sur la politique européenne, en particulier sur la LCP et les MA.
- 14 « Diskussion », 6/1989.
- 15 Cette Plateforme et les premières amorces des futures mesures d'accompagnement sont nées dans le cadre d'une rencontre régulière informelle de représentant-e-s syndicaux et du PSS de la nouvelle génération. Parmi eux Hans Baumann, Peter Bodenmann, Andrea Hämmerle, Suzanne Leutenegger Oberholzer, Vasco Pedrina, Paul Rechsteiner, Hans Schächli.
- 16 Exigences du PSS à l'adresse du Conseil fédéral du 30.6.1990.
- 17 Avec le « Paquet Eurolex », il s'agissait aussi de la reprise d'une série de conditions-cadre sociales de la CE. Après le Non à l'EEE, l'on a pu concrétiser sous le titre de « Swisslex I » – en tant que programme suivant du Conseil fédéral – uniquement la loi sur l'information et la participation des travailleurs dans les entreprises (17.12.1993).
- 18 Wyler, l.c., P. 137
- 19 Avec ce même esprit de mission, Beat Kappeler est aujourd'hui l'un des porte-parole des adversaires de l'UE.
- 20 Interview de Vasco Pedrina avec Karl Aeschbach citée en note 7 ; et Interview de Stefan Keller avec Hans Schächli, ancien vice-président de la FTCP et du SIB, Andreas Rieger, ancien co-président de Unia, et Vasco Pedrina (Unia, 2016).
- 21 Interview de Stefan Keller avec Hans Baumann, ancien secrétaire central et chef économiste de la FOBB et du SIB, et Vasco Pedrina (Unia, 2017).



Adhésion à l'EEE :
Manifestant-e-s pro-européens
(en haut)

Des croix et des étoiles :
affiche FTMH pour l'adhésion à l'EEE
(en bas)





P
150 m

ZOLL
DOUANE

DOUANE

↓

ZOLL

De la débâcle de l'EEE aux Accords bilatéraux. Libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement

Les syndicats et la gauche ont payé cher le Non à l'Espace économique européen (EEE) de décembre 1992. Cette défaite, assortie d'une offensive néolibérale, a préparé la voie à la montée en puissance de l'UDC et au glissement sans précédent de la politique suisse vers la droite ...

... Sous le couvert de la redynamisation de l'économie – propagée notamment via le « Livre blanc » : « Ayons le courage d'un nouveau départ » – une offensive de dérégulation a été exigée par la droite et partiellement mise en œuvre. En outre, la Suisse a vécu dans les années de 1991 à 1997 l'une des plus longues crises économiques de son histoire, accentuée par la politique monétariste de la Banque nationale.

Leçons tirées du Non à l'EEE

En lisant le débat contradictoire entre des porte-parole de gauche du « Oui critique » et du « Non de gauche » à l'EEE juste après la votation¹ ou la rétrospective éclairante de Andreas Rieger dans la revue MOMA six ans plus tard², l'on voit que quelques leçons essentielles ont été rapidement tirées.

Manifestement, une part importante de la population n'était pas prête à jeter par-dessus bord en si peu de temps l'idéologie helvétique et de la souveraineté nationale, dite aussi de la « voie solitaire ». En même temps, les craintes d'une « marée de migrant-e-s », de l'augmentation exponentielle du chômage et de la pression sur les salaires ont joué un rôle important dans le résultat de la votation. La question nationale était liée à la question sociale. Le porte-parole du « Non de gauche », Andreas Gross, qui ne pouvait pas être particulièrement fier d'avoir contribué à faire échouer l'ouverture, a déclaré dans le débat contradictoire précité : « La majorité a voté pour l'ouverture, mais elle n'avait pas une vue commune de cette ouverture »³

La plupart des partisans du Non dans le camp de la gauche ne se sont effectivement pas prononcés pour une politique de repli national. Mais une autre leçon tirée de la défaite de 1992 a été pertinente pour la pratique politique des syndicats : la question sociale devait être placée au centre de tout débat sur les rapports entre la Suisse et l'UE. En apportant une réponse à la question sociale, nous avons un antidote au nationalisme et à la xénophobie. En d'autres termes : la libre circulation des personnes avec l'UE ne pouvait pas être obtenue et préservée sans mesures d'accompagnement efficaces pour protéger les salaires, les autres conditions de travail et le système de sécurité sociale.

Il était important pour la gauche de reconnaître que l'UE ne poursuivait certes pas un projet progressiste, mais qu'elle était l'espace politique où les questions centrales de politique sociale devaient être abordées au temps de la globalisation. Pour rendre l'idée plus claire, voici ce qu'écrit Andreas Rieger : « Ce n'est que dans l'espace politique de l'UE que l'on peut lutter contre les multinationales ou la pollution transfrontalière. Si la Suisse reste en-dehors, ni les syndicats, ni les mouvements sociaux, ni les citoyens/nes votants n'auront leur mot à dire. Ils devront exécuter les décisions prises par l'UE ou alors la Suisse deviendra un autre 'Monaco de l'Europe' ». ⁴

Liberté fondamentale pour toutes et tous ?

Les négociations entre la Suisse et l'UE n'ont officiellement repris qu'en décembre 1994, cette fois en vue des Accords bilatéraux. Ceux-ci ont été conclus en juin 1998 et ratifiés par les deux Chambres du Parlement lors d'une session spéciale en août 1999. Les « Bilatérales I » qui ont été acceptées par le peuple le 21 mai 2000 (avec 67,2 % de Oui) et sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2002 portaient sur les sept domaines suivants : les transports terrestres et aériens, la libre circulation des personnes, la recherche, les marchés publics, l'agriculture ainsi que les entraves techniques au commerce qui devaient être levées. Ces Accords, qui complètent l'Accord de libre-échange conclu avec la Communauté européenne (CE) en 1972, ont permis un accès étendu au marché intérieur de l'UE. L'Accord sur la libre circulation des personnes était et reste le dossier le plus explosif et controversé tant dans les rangs syndicaux que dans le reste de notre société.

Au sein du PSS, le conseiller national Rudolf Strahm a avancé les craintes de la population face à l'immigration, au chômage et à la pression sur les salaires pour recommander, dans un papier de discussion, le maintien du système des contingents.⁵ La position de Strahm était toutefois illusoire face à la position ferme de l'UE, qui n'a pas changé depuis et selon laquelle la libre circulation des personnes (LCP) fait partie des quatre libertés fondamentales inaliénables de ses bases constitutionnelles. Rudolf Strahm a continué jusqu'à aujourd'hui à répéter que la LCP au sein de l'UE n'est qu'une « construction néolibérale » : « le facteur de production travail doit émigrer là où il est utilisé. »⁶

La position en faveur du contingentement était aussi fautive à l'époque qu'aujourd'hui : elle n'est pas compatible avec une politique syndicale basée sur l'égalité des droits. « Des quatre libertés fondamentales de l'UE, la libre circulation des personnes est la seule qui concerne les citoyens/nes et travailleurs/euses », écrivait Andreas Rieger en 2016 dans le journal « Work » d'Unia : « Nous pouvons nous déplacer librement dans toute l'Europe, y chercher du travail et étudier, sans avoir à craindre des ennuis avec la police des étrangers, les permis précaires ou les expulsions. C'est un énorme progrès pour des millions de travailleurs/euses d'Italie, du Portugal, de Pologne, etc., mais également pour les centaines de milliers de Suisses/esses qui vivent et travaillent dans l'UE. »⁷

Directive UE sur le droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles (2004)

La directive de l'UE garantit notamment les droits suivants :

- Droit de travailler et de s'établir dans un autre pays, sans tracasseries administratives ni contingents, droit au regroupement familial et protection contre l'expulsion.*
- Égalité de traitement avec les citoyens/nes du pays d'accueil en ce qui concerne les conditions de travail, les salaires, etc. (avec quelques petites restrictions en matière d'aide sociale).
- Libre circulation en matière d'assurance sociales.
- Reconnaissance des diplômes.

Des millions de personnes en Europe bénéficient de ces droits et ne voudraient pas en être privées.

* La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE va un peu moins loin : le droit à l'immigration est lié à l'activité lucrative, tandis qu'au sein de l'UE, il s'agit d'un droit d'établissement des citoyens/nes.

Aujourd'hui, plus de 460 000 Suissesses et Suisses profitent de cette liberté qui n'est toutefois pas appréciée à sa juste valeur. Cette liberté doit bien sûr s'accompagner de mesures de protection et de droits sociaux.⁸ Le contenu positif de la LCP est incontesté dans une grande partie de l'UE. L'Italie, le Portugal, la Pologne et bien d'autres pays feraient immédiatement opposition si la libre circulation n'était plus appliquée en Suisse ou au Royaume-Uni. Également au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES), la LCP en tant que droit des travailleurs/euses n'est contestée par personne. «L'engagement de la CES est entièrement basé sur l'application du principe 'À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit'», écrit Andreas Rieger.⁹

Sans mesures d'accompagnement, pas de Bilatérales

Contrairement à ce qui s'était passé avant le vote sur l'EEE, le choix entre un système de contingentement et la LCP ne suscitait pratiquement plus la controverse au sein des syndicats. Peu de collègues regrettaient l'ancien système des contingents. Il s'agissait d'un acquis majeur sur lequel construire la politique future : la prise de conscience de la nécessité de mesures d'accompagnement (MA) efficaces s'est intensifiée d'une part suite au Non à l'EEE et, d'autre part, en raison de cas d'abus en Allemagne et des premiers cas constatés en Suisse. En revanche, les mesures de protection ont été source de controverses, portant notamment sur l'établissement des priorités ou sur les lignes rouges à ne pas franchir lors de la recherche de compromis. Cette discussion nous a par la suite accompagnés – avec plus ou moins d'intensité – lors de toutes les votations sur l'intégration européenne.

Pour les syndicats, il s'agissait de faire preuve d'une grande capacité d'organisation et d'indiquer clairement aux employeurs et aux autorités que l'acceptation des Accords bilatéraux I de la part des salarié-e-s dépendait largement du dispositif de protection contre le dumping salarial et social qui serait mis en place. L'association de ces deux thèmes était l'une des revendications centrales des organisations faitières USS/CSC/SSE, adressée au Conseil fédéral en janvier 1999 et au Parlement en mai 1999 sous le titre « Sans mesures d'accompagnement efficaces, pas d'Accords bilatéraux. ».

Les négociations ont été pénibles. Lors du débat parlementaire de la LCP et des MA, une division est apparue dans le camp bourgeois entre ceux (comme les entrepreneurs du bâtiment) qui avaient tiré les leçons de la défaite de l'EEE et les néolibéraux n'acceptant aucun compromis. Pratiquement jusqu'à la fin, c'est-à-dire jusqu'à la procédure d'élimination des divergences de la session d'automne 1999, une issue favorable à notre proposition était incertaine. Dans cette phase, les syndicats de l'USS ont été obligés de montrer davantage de fermeté. À la demande du SIB et de la FTMH, le Congrès USS des 5/7.11.1998 a affirmé que les syndicats approuveraient les Accords bilatéraux uniquement si des mesures d'accompagnement contre le dumping salarial étaient adoptées. Dans sa résolution sur l'intégration européenne, le Congrès a par ailleurs exigé l'adoption de standards sociaux minimaux de l'UE pour la Suisse. La pression interne était déjà particulièrement

forte de la part de la délégation tessinoise qui exprimait son inquiétude quant à une dégradation du marché du travail dans la région frontalière.

Parallèlement, l'intensification de la controverse a conduit aux premières actions contre le dumping salarial à fort impact public. Tout particulièrement la lutte du SIB – couronnée de succès – sur le chantier des transversales alpines (NEAT) à Sedrun, en octobre 1998, a eu un grand retentissement. Des mineurs sud-africains y travaillaient pour des salaires qui ne correspondaient pas aux normes conventionnelles. Enfin, nous avons menacé de lancer un référendum et cela a finalement eu son effet.¹⁰

Succès des négociations, retard dans la mise en œuvre

À la veille de l'Assemblée des délégué-e-s USS décisive d'octobre 1999, le président nouvellement élu au Congrès de l'USS de novembre, Paul Rechsteiner, résume ainsi le résultat des délibérations parlementaires, dans une contribution pour le service de presse USS du 3 octobre : «Aujourd'hui, après la conclusion des délibérations parlementaires dans un contexte difficile, nous pouvons constater que les revendications définies comme positions syndicales minimales ont pu être imposées. – La loi sur le détachement des travailleurs/euses, formulée sur l'exemple des lois similaires dans les pays UE, prévoit que les conditions de travail valables chez nous doivent être respectées par les entreprises étrangères, qui exécutent des travaux et font travailler ici. Cette loi a même pu être quelque peu améliorée au cours de débats parlementaires. Le renforcement des CCT (baisse des quorums pour faire déclarer une CCT de force obligatoire à 30%) est devenu réalité, après une forte résistance au Conseil des États. Et pour la 1^{ère} fois, la possibilité a été créée pour la Suisse de fixer des salaires minimums légaux (avec l'instrument remanié du contrat-type de travail). Il n'y a pas lieu non plus de sous-estimer enfin la création de commissions triparties au niveau fédéral et cantonal, qui ont pour tâche – avec la participation déterminante des syndicats – de surveiller le marché du travail et si nécessaire de proposer des mesures.»

«Les syndicats ont clairement indiqué qu'avec leur stratégie», ajoute Rechsteiner, «leur toute première tâche est de défendre les conditions de travail et les salaires, et qu'ils ne peuvent tolérer et ne toléreront pas que l'on abuse des Accords bilatéraux pour créer une pression supplémentaire sur les salaires. Le résultat en témoigne. Il est vrai qu'avec les Accords bilatéraux, les contrôles par la police des étrangers des conditions de travail des travailleurs/euses étrangers (à l'engagement) seront supprimés. Cependant, une protection non discriminatoire des travailleurs/euses sera mise en place. Tous les salarié-e-s en profiteront, donc aussi les Suisses/esses et les citoyens/nes étrangers établis ici. (...) Les nouvelles dispositions du droit du travail ne remplaceront pas les tâches des syndicats et elles ne seront pas non plus une réponse suffisante aux problèmes sociaux existants et futurs. La pression salariale et la précarisation des conditions de travail rendent nécessaires d'autres mesures, qui ne seront possibles qu'avec un mouvement syndical plus fort en Suisse et en Europe.»

Aussi bien l'Assemblée des délégué-e-s du SIB du 9 octobre 1999 que les organes d'autres syndicats et l'AD de l'USS du 18 novembre 1999 se sont prononcés à une grande majorité, après des discussions animées, en faveur du Oui aux Accords bilatéraux et aux mesures d'accompagnement.

Après la votation populaire de mai 2000 et l'entrée en vigueur des Bilatérales I en juin 2002, les MA n'ont été mises en œuvre que très lentement. C'est pourquoi les syndicats ont exercé une pression permanente, en mettant l'accent sur

- la création et le bon fonctionnement des commissions tripartites tant au niveau fédéral que cantonal,
- la mise en application des nouvelles règles relatives à la déclaration de force obligatoire facilitée des CCT et aux contrats-types de travail avec salaires minimums,
- la mise en œuvre de la loi sur le détachement des travailleurs/euses, en particulier en lien avec la revalorisation du rôle des commissions paritaires.

En octobre 2004, Serge Gaillard, secrétaire dirigeant de l'USS, constatait à une conférence de presse, quelque peu désillusionné : « Au niveau national, on ressent une certaine disponibilité des associations d'employeurs et des autorités à prendre ces mesures au sérieux. Au niveau cantonal, le contrôle des conditions de travail en Suisse est toutefois considéré comme inhabituel. Dès lors, aussi bien les employeurs que les autorités font obstacle dans de nombreux cas. Le plus souvent, les cantons ne disposent pas du personnel nécessaire pour assurer les contrôles. Cela est d'autant plus grave que des abus sont découverts partout où des contrôles sont effectués. »

1 « EWR: Nein, und jetzt? », Débat contradictoire entre Vasco Pedrina, président SIB, et Andreas Gross, conseiller national PSS, dans la revue « Bresche », n° 1, 1992.

2 Andreas Rieger: « Aus den Fehlern lernen? Von der EWR-Abstimmung zur Europafrage ». Zeitschrift MOMA, n° 6, 1998.

3 Voir note 1).

4 Voir note 2).

5 Voir Hans Baumann: « Wer hat Angst vor Personenfreizügigkeit? », dans MOMA, n° 2, 1995; et Rudolf Strahm: « Personenfreizügigkeit und Europa-Strategie. Papier zur Positionierung der SP-Fraktion der Bundesversammlung » de janvier 1995.

6 Série « Schweiz-EU », dans « Watson » du 30.1.2017.

7 Journal « Work », 16 août 2016.

8 Voir Beat Ringger: « Plädoyer für die Personenfreizügigkeit », dans « Wochenzeitung WoZ », 31.8.2017.

9 Andreas Rieger: « Bericht aus dem EGB » du 1.9.2016.

10 Dans un texte de discussion du SIB du 30.8.1999, sous le scénario « Accords bilatéraux / MA: référendum des syndicats », on y lit: « Si le Conseil des États arrive à faire passer ses péjorations, il faudra lancer le référendum. (...) On ne s'opposerait donc pas aux Accords bilatéraux, mais bien au manque de mesures d'accompagnement. (...) Si le Non devait l'emporter, on pourrait en théorie rapidement faire décider par le Parlement de bonnes MA et mettre à l'agenda une nouvelle votation sur les Bilatérales. »



Défendons nos droits :
grève d'avertissement
sur le chantier des NLFA
de Polmengo près de Faïdo,
16 novembre 1993.

La libre circulation des personnes dans l'histoire suisse

La libre circulation des personnes était déjà une grande avancée au 19^{ème} siècle : la liberté d'établissement en Suisse a été introduite avec la Constitution fédérale de 1848, du moins pour les citoyens / nes chrétiens du pays. La libre circulation des personnes allait de pair avec la liberté du commerce et de l'industrie et elle a généré un fort développement économique et sociétal à l'époque de l'industrialisation. Ce n'est qu'en 1866, après un vote populaire et sous la pression étrangère, que la libre circulation des personnes a été étendue aux juifs / ves. L'historien Josef Lang, que nous résumons ici, écrit : « En ce qui concerne les citoyens suisses, la libre circulation intégrale ne s'applique que depuis 1978. Jusqu'à cette date, les personnes âgées pauvres pouvaient être placées dans l'asile de leur commune réservé aux citoyens / nes. Le 7 décembre 1975, 76% des citoyens / nes ont accepté le nouvel article 45 : 'Chaque Suisse et chaque Suisse a le droit de s'établir en n'importe quel lieu du pays.' »

Tages-Anzeiger du 20 janvier 2018

**Starkes Land.
Faire Löhne.**

JA
zum Lohnschutz
zum Mindestlohn

Ad: Stimmlung vom 18. Mai 2014

UNIA

Pas de progrès sans pression. Le développement des mesures d'accompagnement depuis 1999

Les Accords bilatéraux I sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002, la libre circulation des personnes intégrale au 1^{er} juin 2004. C'est aussi à cette date que les mesures d'accompagnement qui avaient été adoptées en 1999 sont entrées en vigueur dans leur intégralité (voir chronologie aux pages 69, 111). Dans la politique migratoire suisse, elles ont remplacé le contrôle unique des salaires et des conditions de travail des immigré-e-s à leur premier engagement. La préférence indigène formelle lors de l'attribution des permis de travail a ainsi disparu.

Déjà dans la phase de transition vers la libre circulation des personnes (LCP) intégrale, il est vite devenu clair que les mesures d'accompagnement (MA I) ne seraient pas suffisantes pour garantir une protection efficace des salaires et des conditions de travail. C'est pourquoi l'USS a exigé en 2003 un renforcement des MA par un 2^{ème} train de mesures.

D'une part, les syndicats étaient préoccupés par les problèmes de mise en œuvre des mesures de protection. Les commissions tripartites ont rencontré des difficultés de mise en route dans les cantons, souvent en raison de la résistance passive – et parfois active – des employeurs et des autorités. Des contrôles efficaces faisaient défaut dans la plupart des cantons, de même que des règles claires sur la manière de les financer. Des lacunes ont été constatées dans l'observation du marché du travail et dans les annonces de travailleurs détachés.

D'autre part, l'USS cherchait une réponse au nombre relativement élevé de cas d'abus. Ces cas se sont multipliés, pas uniquement suite à la libéralisation du marché du travail, mais aussi parce que les nouveaux contrôles permettaient de faire remonter à la surface les abus pratiqués par le passé. Les problèmes que les MA ont permis de déceler ont notamment été constatés dans le domaine de la location de personnel : depuis 1998, les agences suisses de travail temporaire peuvent également louer les services de frontaliers/ères et de titulaires de permis de brève durée, ce qui a entraîné une forte augmentation de la part du travail temporaire par rapport au volume total de travail.

En vue de l'extension des Accords bilatéraux aux nouveaux pays UE¹, la Suisse a négocié les Accords bilatéraux II au printemps 2004.² L'accord a été conclu le 19 mai 2004, avant l'entrée en vigueur intégrale de l'Accord sur la LCP.

Sur la voie des MA II

Lors de la conférence de presse de l'USS du 21 octobre 2004, Serge Gaillard, secrétaire dirigeant de l'USS explique : « On ne peut pas introduire la libre circulation des personnes et croire qu'il ne va rien se passer. Même si les MA sont appliquées, il y aura une pression générale sur les salaires. Si les MA ne sont pas mises en œuvre de manière rigoureuse, plus aucun projet de loi européen ne passera la rampe. » Paul Rechsteiner, président de l'USS, a déclaré à la même occasion : « L'USS et ses fédérations affiliées ont dès le début fait dépendre leur position sur l'extension des Accords bilatéraux aux nouveaux États UE de mesures efficaces de protection des salaires et des conditions de travail. Nous avons aussi précisé que nous n'hésiterions pas à lancer le référendum si des mesures de protection des salaires insuffisantes ou insuffisamment mises en œuvre nous y contraignaient. (...) La LCP avec l'UE est la plus grande ouverture de la Suisse depuis des décennies sur le plan de la politique économique et du marché du travail. Elle ne peut réussir que si les intérêts sociaux de la population suisse sont pris en compte, c'est-à-dire si l'ancien système de contrôles par la police des étrangers est remplacé par une nouvelle protection non discriminatoire des travailleurs/euses. »

Ces mises en garde claires de l'USS ont été prononcées du fait que les écarts de salaires et de revenus entre les nouveaux pays d'Europe centrale et orientale et la Suisse étaient bien plus grands qu'entre la Suisse et les anciens pays UE. En Pologne, par exemple, le produit intérieur

brut par personne représentait un huitième du PIB suisse. Le pouvoir d'achat moyen en Pologne n'atteignait pas 30% du pouvoir d'achat en Suisse. En outre, les nouveaux pays membres, à l'exception de la Hongrie et de la Slovénie, connaissaient un chômage très élevé et des salaires minimums très bas. En Pologne, le salaire minimum était d'à peine 160 euros, soit 240 francs suisses.³

Pression interne au sein des syndicats

La position de l'USS reflétait aussi la pression syndicale interne croissante, exercée tout particulièrement par les représentant-e-s des branches artisanales et par les régions frontalières (surtout le Tessin). « En février 2003 déjà, les comités centraux de la FTMH et du SIB ont établi que les syndicats devaient rejeter le projet de loi si des mesures cadres supplémentaires n'étaient pas remplies. », écrit Rebekka Wyler dans sa vaste étude sur les syndicats suisses et l'Europe « Schweizer Gewerkschaften und Europa » (2012) : « En automne 2004, le SIB et la FTMH ont rédigé une prise de position commune à l'adresse du Département fédéral de l'économie, en complément d'une prise de position de l'USS, ce qui était inhabituel, car l'USS avait la fonction centrale de représentation des intérêts syndicaux face aux autorités fédérales. Mais il s'agissait ici d'intensifier la pression syndicale, afin de pousser le gouvernement à développer les MA. »⁴ Le Congrès de fondation d'Unia du 16 octobre 2004 à Bâle a donné lieu à un débat interne très émotionnel : « Deux projets de résolution ont été soumis au Congrès, l'un émanant des comités centraux réunis et l'autre du Tessin. La variante tessinoise exigeait le lancement immédiat du référendum contre l'extension de la LCP, alors que les représentant-e-s des organes et de la majorité soutenaient qu'il fallait garder la carte du référendum en réserve et poser des exigences en matière de MA. »⁵ Une réunion extraordinaire du Comité directeur USS du 21 décembre 2014 et une Assemblée des délégué-e-s extraordinaire d'Unia du 15 janvier 2015 ont finalement décidé à une large majorité de renoncer au référendum, après que les conditions légales minimales relatives au renforcement des MA ont été remplies par le Parlement.

En réaction aux interventions syndicales, le ministre de l'Économie Josef Deiss avait entre-temps mis sur pied un groupe de travail tripartite sous la direction du Seco. Ce groupe a élaboré les bases pour une amélioration des MA, qui ont été mises en consultation en été 2004 par le Conseil fédéral. Après une rencontre avec les présidents de l'USS et d'Unia peu après le Congrès de fondation d'Unia, le conseiller fédéral Deiss a en outre mis en place une « Task force » tripartite visant à faire pression sur les cantons, afin qu'ils mettent en œuvre sans délai les MA I et prennent toutes les mesures pour que les MA II soient mises en vigueur au plus vite.

« L'USS et ses fédérations affiliées ont dès le début fait dépendre leur position sur l'extension des Accords bilatéraux aux nouveaux États UE de mesures efficaces de protection des salaires et des conditions de travail. »

Paul Rechsteiner, Président USS

MA II : le résultat des négociations

Les mesures d'accompagnement II sont finalement entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Par rapport aux MA I, elles ont apporté les améliorations suivantes :

- Obligation pour les cantons d'engager ou de financer suffisamment d'inspecteurs pour la surveillance du marché du travail. Les syndicats avaient demandé 150 postes supplémentaires pour les contrôles (valeur directrice : un inspecteur pour 25 000 places de travail). Cet objectif a été repris par les autorités, la Confédération assurant 50 % du financement.
- Obligation pour tous les employeurs de communiquer les principales conditions de travail par écrit, afin de faciliter le contrôle.
- Durcissement de la loi sur les travailleurs/ euses détachés : les employeurs étrangers qui travaillaient en Suisse devaient désormais payer des contributions paritaires pour le perfectionnement professionnel, ainsi que des frais de contrôle et des cautions, si tel était déjà le cas pour les employeurs suisses. Les indépendant-e-s devaient justifier leur statut sur demande.
- Durcissement des sanctions : une interdiction d'accès de cinq ans au marché suisse pour les fournisseurs étrangers pouvait être décrétée lors d'infractions de moindre gravité, par exemple en cas de refus de respecter l'obligation de renseigner.
- Des dispositions dans la loi sur le service de l'emploi et la location de services qui ont pour but d'empêcher les abus dans le travail temporaire. Ainsi, les agences de travail temporaire étaient désormais tenues de payer les contributions de formation continue et aux frais d'exécution qui étaient fixées dans les différentes branches. Pour les engagements de longue durée, les agences temporaires étaient désormais également tenues de payer les contributions pour les systèmes de pré-retraite. Enfin, elles ont été soumises aux organes de contrôle et aux possibilités de sanction des partenaires conventionnels de la branche correspondante.
- La possibilité de déclarer des CCT de force obligatoire a été assouplie en cas d'abus avérés. La seule condition à remplir était que 50 % des travailleurs/ euses de la branche concernée soient soumis à la CCT existante. Jusque-là, 30 % des employeurs devaient aussi être soumis à la CCT.⁶

La pression syndicale a permis de faire adopter par le Parlement le compromis négocié entre les partenaires sociaux, et même d'obtenir des améliorations dans la dernière phase de consultation. Aucun accord n'a malheureusement pu être trouvé sur la question importante de la sous-traitance : la revendication portait sur une responsabilité solidaire de l'entrepreneur principal envers les sous-traitants étrangers. La Société suisse des entrepreneurs s'y est opposée. Il n'a pas non plus été possible de réaliser des progrès en ce qui concerne la protection contre le licenciement des membres de commissions du personnel et des personnes de confiance des syndicats. Cela aurait permis un contrôle plus efficace des MA. La promulgation, à titre préventif, d'une déclaration de force obligatoire pour une CCT, respectivement de salaires minimums dans des branches problématiques, n'a pas non plus trouvé grâce auprès de la partie adverse.

Contre l'opposition de gauche et de droite

Ces revendications insatisfaites ont incité une partie de la gauche radicale à lancer le référendum contre les Bilatérales II, avec pour cible également les MA II. Mais la droite a aussi lancé le référendum. Et sur les 87 000 signatures récoltées, seules 7 000 ont été réunies par la gauche. La critique fondamentale de la gauche à l'encontre du caractère capitaliste de l'UE différait peu des arguments développés lors des Bilatérales I et ses revendications concrètes correspondaient pour l'essentiel à celles des syndicats. L'opposition de gauche invoquait l'argument selon lequel les syndicats n'avaient pas obtenu tout ce qu'ils avaient demandé.⁷

Malgré la double opposition d'une partie de la gauche et de la droite et malgré les inquiétudes justifiées quant à l'évolution du marché du travail, les citoyens/nés ont accepté le 25 septembre 2005 à 56 % l'extension de l'Accord sur la LCP et l'amélioration des MA II (avec une participation de 54,5 %). Par rapport aux 67,2 % de Oui aux Bilatérales I, le soutien à notre politique d'intégration européenne était nettement moins marqué. Nous l'avons interprété comme un avertissement. Il était dès lors d'autant plus important de se rappeler que l'impact des mesures d'accompagnement dépendait en grande partie de la volonté de mise en œuvre des cantons et des employeurs dans les commissions correspondantes. Le malaise dans nos rangs en raison du risque croissant de précarisation des emplois et de dumping salarial a obligé les syndicats à s'engager davantage, surtout dans les cantons, pour accélérer la mise en œuvre. Cette tâche a été menée à bien. Et pourtant, nous n'avons réussi qu'en partie à réduire les différences régionales. À l'époque comme aujourd'hui, la mise en œuvre des MA est plus difficile dans les cantons où la droite est forte et les syndicats relativement faibles.

La Roumanie, la Bulgarie et les MA III

Dans un bilan intermédiaire pour le Comité directeur de l'USS (2007), Daniel Lampart écrit : « Les MA se sont tout d'abord révélées appropriées dans la pratique. Mais en même temps, des lacunes ont été constatées. Les MA doivent être améliorées. D'autant plus qu'avec l'extension de la LCP à la Roumanie/la Bulgarie, l'UE compte deux nouveaux pays membres avec lesquels il existe d'importantes différences de salaire et où la volonté d'émigrer est marquée. Le besoin d'agir existe à différents niveaux. Il faut améliorer les dispositions légales et apporter des améliorations à leur application. Parallèlement, les employeurs sont appelés avec les syndicats à combler les lacunes dans le filet de sécurité des CCT. »

En matière de LCP également, un nouveau cycle avait alors commencé. Le 1^{er} juin 2007, les anciens contingents étaient enfin supprimés et des dispositions facilitées pour les frontaliers/ières sont entrées en vigueur.

En vue de la nouvelle votation populaire, les syndicats ont certes réussi à convaincre le Conseil fédéral et le Département fédéral de l'économie de mettre à nouveau en place un groupe de travail des partenaires sociaux sous la direction du Seco. Sous la pression patronale, le mandat de ce groupe de travail était toutefois fortement limité : on ne pouvait pas modifier la loi, mais seulement apporter des améliorations

dans l'application des MA au niveau des ordonnances. Malgré cette condition préalable, il a été possible d'apporter d'autres améliorations au mécanisme de protection des conditions de travail. Le résultat des négociations était le suivant :

- Les contrôles auprès des employeurs suisses ont été augmentés de 50%. Le nombre de contrôles a ainsi passé de 22 500 à 27 000. Contrairement à ce qui était pratiqué jusque-là, la Confédération participait au financement des contrôles par les commissions paritaires.
- Introduction de l'obligation de faire suivre aux autorités les annonces de travailleurs/ euses étrangers auprès d'employeurs suisses. Cette obligation n'existait auparavant que pour les travailleurs/ euses détachés d'entreprises étrangères.
- Augmentation de la limite supérieure des amendes de 5000 à 10 000 francs.
- Création d'une plateforme internet fournissant des informations sur les salaires minimums et les conditions de travail dans les CCT.
- Compétence des caisses de chômage pour signaler les soupçons de sous-enchère salariale aux inspecteurs des salaires.
- Autorisation de bloquer préventivement des chantiers en cas de soupçon de sous-enchère salariale.
- Recours à la voie juridique pour introduire un système de cautions dans les CCT qui puisse être déclaré de force obligatoire. Auparavant, les cautions ne pouvaient pas être déclarées de force obligatoire, pas non plus dans les CCT DFO. Il s'agissait d'un postulat important des branches de l'artisanat qui étaient confrontées au problème que les sanctions contre les entreprises détachant du personnel ne pouvaient pas être imposées en recourant aux tribunaux allemands et autrichiens.

D'autres avancées ont trait à la politique conventionnelle. La voie a été ouverte à la première CCT de la branche du travail temporaire, mais aussi au premier contrat-type de travail national avec des salaires minimums pour l'économie domestique (avec 100 000 travailleurs/ euses soumis). Et grâce à une médiation du Seco, le syndicat Unia est parvenu à empêcher un démantèlement massif de la Convention nationale du secteur principal de la construction. Grâce à la pression syndicale, le Conseil fédéral et le Parlement ont aussi renoncé à assouplir les normes sociales dans la révision de la loi sur les marchés publics : en Suisse, il faut continuer de verser des salaires suisses et non pas des salaires polonais ! Il a toujours été important d'encourager le gouvernement à ne pas céder à la pression de l'UE visant à affaiblir les MA.

Bien que d'autres postulats importants, comme l'introduction de la responsabilité solidaire de l'entrepreneur principal ou d'une protection renforcée contre les licenciements des représentants des travailleurs/ euses n'aient pas été pris en compte dans les MA III, tant l'USS qu'Unia ont décidé, sans grand débat, de dire Oui à l'arrêt fédéral qui liait deux décisions : la poursuite de la libre circulation des personnes et son extension aux nouveaux pays membres UE, la Roumanie et la Bulgarie.

Après que le référendum, lancé cette fois uniquement par la droite, mais soutenu en votation par la gauche radicale, a abouti de justesse, le résultat du vote populaire du 8 février 2009 était, avec 59,6 % de Oui, plus net que quatre ans auparavant. L'opposition de gauche a à nouveau déploré la défaillance du dispositif de protection et revendiqué un renforcement des MA.⁸

Juste après ce vote perdu, l'UDC a annoncé le lancement d'une nouvelle initiative populaire visant à restreindre la LCP. C'était l'initiative populaire « contre l'immigration de masse », déposée en février 2012.

Pour lutter contre les chaînes de sous-traitants : MA IV

En 2011 et 2012, nous sommes parvenus pour la première fois à obtenir une amélioration des MA sans la pression d'une votation populaire sur la politique d'intégration européenne. Cela était dû à l'évolution défavorable du marché du travail, aux difficultés persistantes liées aux conditions de travail dans la location de services (la CCT du travail temporaire n'était pas encore déclarée de force obligatoire), aux problèmes rencontrés avec l'accroissement de la fausse indépendance et avec les chaînes de sous-traitants dans les branches de l'artisanat qui ont conduit à des conflits sociaux spectaculaires (voir page 72).

Les bases pour de nouvelles adaptations ont été élaborées par une commission tripartite sous la direction du Seco et intégrées dans le message du Conseil fédéral du 2 mars 2012. L'instrument existant allait être complété par les mesures suivantes :

- Lutte contre les faux-indépendants parmi les prestataires de service étrangers.
- Possibilités de sanctionner les employeurs qui occupent des travailleurs/euses en Suisse et ne respectent pas les salaires minimums obligatoires des contrats-types de travail.
- Introduction d'une possibilité de sanctionner les entreprises de détachement qui ne respectent pas l'interdiction exécutoire d'offrir ses services.
- Possibilités de sanctions en cas d'infractions aux CCT déclarées de force obligatoire selon la procédure facilitée.

Le Conseil fédéral n'a pas pris en compte la revendication syndicale d'une réglementation plus stricte de la responsabilité solidaire de l'entrepreneur principal en cas de dumping salarial dans les entreprises sous-traitantes. Il a fallu développer une pression supplémentaire pour amener les politiques à enfin s'attaquer à ce problème urgent. Cette revendication a été à nouveau présentée avec insistance au Congrès d'Unia du 31 mars 2012. Unia a signalé les expériences étrangères, notamment en Autriche où la responsabilité solidaire avait déjà été introduite en 2009, à l'initiative de la grande entreprise de construction Strabag ! – Dans une pétition lancée par Unia, 27 318 personnes ont exigé la fin du dumping salarial dans les chaînes sous-traitance. À la conférence de presse de l'USS du 22 août 2012, à la veille des délibérations parlementaires, Paul Rechsteiner a à nouveau souligné l'urgence de cette question : « Depuis que les accords bilatéraux s'appliquent aussi à l'Union européenne des huit (extension à l'Europe centrale et orientale), les abus grossiers s'accumulent, sous forme de pression sur les salaires à travers le transfert de travaux à des chaînes de sous-traitance. Et cela même sur des chantiers de pouvoirs publics. Lorsque les salariés de la métallurgie travaillant à l'usine d'incinération des déchets de Winterthur ne reçoivent que 8,45 francs de l'heure au lieu des 22,70 francs garantis par la convention collective de travail (CCT), c'est là contourner toute protection des salaires. Cela fait trop longtemps que les conditions de travail

devraient aussi être garanties en cas de transfert de mandats à des sous-traitants. (...) Au Parlement désormais d'agir comme il se doit sur cette question. »⁹

Malgré la résistance des employeurs, en particulier de la Société suisse des entrepreneurs, le Parlement a finalement adopté une solution adéquate lors de la session d'hiver 2012 : la responsabilité en chaîne de l'entrepreneur principal en matière de conditions de travail et de salaire dans toutes les entreprises de sous-traitance. Les partenaires sociaux disposaient ainsi de la base nécessaire leur permettant de contrôler et faire appliquer ces normes de façon plus efficace. Les MA IV sont entrées en vigueur à mi-2013.

Le problème du travail temporaire ...

Sous le titre « Halte au dumping salarial par les agences de travail temporaire », l'USS a thématiqué lors d'une conférence de presse, le 4 juillet 2011, un autre problème majeur. Les partenaires sociaux de la branche du travail temporaire s'étaient certes depuis longtemps mis d'accord sur une première CCT. Mais il avait été convenu que la déclaration de force obligatoire (DFO) était une condition à son entrée en vigueur.

« Le point crucial à ce propos est que les employeurs de différentes branches refusent depuis longtemps d'appliquer la CCT aux travailleurs/euses temporaires, afin de fixer des conditions de travail inférieures à celles de la CCT du travail temporaire, et qu'ils ont fait opposition à la DFO dans ce but », a déclaré Paul Rechsteiner lors de la conférence de presse : « Ce qui est particulièrement préoccupant, c'est que des entreprises fédérales comme les CFF ou Swisscom (contrairement à La Poste) ne sont pas disposées à respecter le niveau de protection de la CCT du travail temporaire. »

Au cours de l'année suivante, une solution de compromis a pu être trouvée dans ce dossier et la branche du travail temporaire recevait pour la première fois une CCT DFO. C'était une étape importante, car cette CCT couvrait à l'époque plus de 200 000 travailleurs/euses (315 000 en 2017). Paul Rechsteiner a également signalé à la conférence de presse du 7 janvier 2014 une autre lacune importante : « Comme beaucoup d'autres exemples, cette CCT montre les lacunes des règles actuelles en matière de DFO. En raison du quorum des employeurs, qui n'existe qu'en Suisse sous cette forme dépassée, les petites agences de travail temporaire les plus exposées au risque de dumping peuvent se soustraire aux règles de la CCT. » Et cela parce que le Conseil fédéral ne peut déclarer une CCT de force obligatoire que si 50 % des employeurs d'une branche sont organisés dans l'association de branche.

C'est aussi pour cela qu'une nouvelle tentative a été lancée en 2013 pour améliorer les MA. Des jalons importants en matière de politique migratoire devaient être posés : Il s'agissait de la « clause de sauvegarde » envers les anciens États membres de l'UE, de l'extension de la LCP à la Croatie, de la votation sur l'initiative de l'UDC « Contre l'immigration de masse » et de l'initiative populaire « Ecopop ».

À l'Assemblée des délégué-e-s de l'USS du 22 mai 2013, un nouveau paquet de revendications a été formulé. Il contenait à nouveau un assouplissement des règles pour l'obtention de la DFO, une amélioration de l'instrument des contrats-types de travail, un durcissement des mesures

contre l'indépendance fictive et une augmentation des moyens financiers de la Confédération pour les contrôles ainsi qu'un renforcement de la protection contre le licenciement des représentant-e-s du personnel.

Le Conseil fédéral et le Parlement, sous la pression massive des associations patronales, n'étaient malheureusement pas prêts à faire des concessions. Les leçons tirées du vote sur l'EEE étaient manifestement déjà oubliées. Les conséquences ne se sont pas fait attendre : le 9 février 2014, le peuple a accepté, à une faible majorité, l'initiative de l'UDC «contre l'immigration de masse». Les syndicats avaient bien sûr appelé à voter Non, mais en raison de l'attitude intransigeante des employeurs et des autorités, ils n'avaient pas pu ni voulu conduire une campagne déterminée.

... et MA V ?

Le nouvel appel en faveur de mesures d'accompagnement renforcées, lancé à l'AD de l'USS de juin 2013 et à l'AD d'Unia de décembre 2013 a eu un double effet :

- D'une part, un rapport du Seco offrant un large aperçu de la situation des CCT en Suisse. Ce rapport devait servir de base à la réforme des normes relatives à la déclaration de force obligatoire (DFO) des CCT, exigée par les syndicats, mais non réalisée.
- D'autre part, la mise en place d'un groupe de travail tripartite par le Conseil fédéral. Sans vraiment se soucier du timing, il n'a examiné les résultats pour la première fois qu'un mois après la votation sur l'initiative UDC IIM. Après une deuxième discussion, il a mis un projet de loi en procédure de consultation en septembre 2014. Celui-ci contenait des améliorations pour les contrats-types de travail, la déclaration de force obligatoire de CCT et l'exécution ainsi qu'une augmentation du montant des sanctions. Et cela en dépit des appels de l'UDC et d'une partie du PLR pour un démantèlement des MA en vue de la réintroduction de contingents.

Le 1^{er} avril 2015, le Conseil fédéral a décidé de suspendre le renforcement prévu des MA. Seul le montant des sanctions administratives devait être augmenté. Le Parlement s'est rallié à cette proposition à l'automne 2016 : il a relevé le montant maximal des amendes de 5000 à 30 000 francs dans la loi sur le détachement et décidé une petite amélioration des conditions de prolongation des contrats-types de travail.¹⁰

Pour ce qui est de l'exécution, le nombre de contrôles des salaires effectifs a été augmenté : 39 557 contrôles ont été effectués en 2013 et 44 753 en 2015. Certains cantons, comme le Tessin et Genève, ont fortement développé le dispositif de contrôle. Suite à une initiative populaire cantonale des syndicats, il existe aujourd'hui à Genève un nouvel organe de contrôle paritaire, l'inspection des entreprises, avec un inspecteur/trice pour 10 000 travailleurs/euses. Le 23 août 2017, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter le nombre minimum de contrôles du respect des salaires et des conditions de travail de 7000 par an.

Dans les cantons de Genève, du Jura, du Tessin et du Valais, plus de vingt contrats-types de travail avec salaires minimums sont entrés en vigueur. Aucun canton suisse alémanique n'a suivi cet exemple ! La déclaration de force obligatoire facilitée de la CCT du nettoyage de Suisse alémanique s'est déroulée sans difficulté (en vigueur depuis le 1er janvier 2016). On pourrait mentionner ici d'autres avancées. Il n'en reste pas moins que différentes mesures que le Conseil fédéral avait mises en consultation n'ont pas abouti, bien que les revendications syndicales allaient bien au-delà.

À ce propos, il convient de mentionner l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, lancée par le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann en 2011. L'issue du vote du 9 février 2014 aurait dû renforcer l'importance de cette initiative. À ce jour, les « tables rondes » avec la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux n'ont que très peu apporté en substance. Sur les quatre champs d'action prioritaires – relever le niveau des qualifications, améliorer la conciliation entre vie professionnelle et familiale, créer de bonnes conditions pour l'activité professionnelle des travailleurs/euses âgés et encourager l'innovation – les syndicats ont concentré leurs efforts sur l'emploi des travailleurs/euses âgés. Au cours des quatre Conférences nationales qui ont eu sur ce thème depuis lors, ils ont présenté les propositions suivantes :

- Les employé-e-s de longue date de plus de 50 ans doivent bénéficier d'une protection spéciale contre le licenciement.
- Les chances des chômeurs/euses âgés de trouver un emploi doivent être améliorées.
- Les travailleurs/euses (et les chômeurs/euses) doivent pouvoir bénéficier, à partir d'un certain âge, d'un bilan professionnel et d'une orientation de carrière.
- La protection sociale et contre les discriminations doit être améliorée.

Pour les employeurs et les autorités, une meilleure protection contre les licenciements est restée tabou. En ce qui concerne la protection sociale des travailleurs/euses de 58 ans et plus, des améliorations auraient été possibles avec la « Prévoyance vieillesse 2020 ». Malheureusement, cet objet a été refusé par le peuple le 25 septembre 2017. L'« obligation d'annonce des places vacantes » décidée par le Parlement comme alternative au système de contingentement après le vote sur l'initiative « Contre l'immigration de masse » peut représenter un avantage pour les demandeurs/euses d'emploi âgés, aujourd'hui défavorisés, si elle est mise en œuvre de manière conséquente. (voir chapitre 8).

Le chemin vers une protection efficace des salaires et des conditions de travail dans le cadre du régime de libre circulation des personnes est encore long. Ces explications montrent toutefois que des avancées importantes ont été réalisées, souvent seulement après la deuxième ou la troisième tentative. Jusqu'ici, nous nous sommes heurtés à un mur avec les revendications portant sur les droits des travailleurs/euses. La revendication qui rencontre la plus grande adhésion dans l'opinion publique est celle de la protection des travailleurs/euses âgés contre le licenciement. Une forte mobilisation devrait permettre à cette revendication de réaliser une percée ces prochaines années.

Avec nos mesures d'accompagnement, nous sommes désormais en tête des pays européens en matière de protection. Cela génère une nouvelle pression, notamment de l'UE.

Sous la pression de l'UE

Pendant toutes ces années, les syndicats ont aussi dû se battre sur le front extérieur pour les mesures d'accompagnement. Déjà en 2007, la Commission UE avait commencé à critiquer les mesures de protection négociées en Suisse, en raison de leur caractère prétendument discriminatoire à l'égard des citoyens/nés UE. Derrière cette critique se cachaient les employeurs et les autorités des Länder allemands et autrichiens limitrophes, notamment le Bade-Wurtemberg, la Bavière et le Vorarlberg.

Un groupe de travail international associant les partenaires sociaux a été mis en place à mi-2008. Les plaintes relatives à l'exécution des MA étaient nombreuses. Le respect des exigences présentées par l'UE aurait signifié un affaiblissement notable de notre dispositif de protection contre le dumping salarial. Jusqu'en mai 2009, nous avons cependant trouvé une solution à l'amiable sur de nombreux points. Mais nous n'avons pas pu nous entendre sur la question des cautions à payer par les employeurs qui, dans le système suisse, ne constituait pas une discrimination. Car les quelques CCT qui prévoient des cautions établissent clairement que les règles qui s'y rapportent s'appliquent aussi bien aux entreprises étrangères que suisses. Tant qu'il n'est pas possible d'amener les tribunaux allemands et autrichiens à imposer des sanctions aux entreprises de détachement, il n'y a aucune raison d'y renoncer.

Un compromis a en revanche été trouvé sur la question centrale de la protection des salaires : la « règle des 8 jours » en cas de détachement de travailleurs/euses. Nous n'avons pas cédé sur le principe que les travailleurs/euses détachés par des entreprises étrangères doivent être annoncés 8 jours à l'avance. L'UE avait demandé un délai maximal de 2 jours, ce qui aurait de facto rendu impossible tout contrôle des salaires. Nous avons pu démontrer que dans 95 % des cas, cette annonce préalable ne posait aucun problème. Pour les engagements urgents, nous avons convenu des exceptions. Malheureusement, ce compromis n'a pas duré longtemps. Une année et demie plus tard, l'UE est revenue à charge avec son ancienne revendication qu'elle a maintenue jusqu'à aujourd'hui.¹¹ Cela nous a contraints, ces dix dernières années, à mener des luttes défensives.¹²

La question de la protection de nos mesures d'accompagnement est actuelle depuis 2012, aussi dans le cadre des négociations pour un « Accord-cadre institutionnel » entre la Suisse et l'UE. Tant que la Cour européenne de Justice (CEJ) rend des arrêts anti-sociaux qui entraînent un démantèlement des mesures de protection contre le dumping salarial et les droits des travailleurs/euses (voir chapitre 7), les syndicats suisses n'accepteront pas de faire des concessions sur la protection existante. La volonté des syndicats à entrer en matière sur un Accord-cadre présuppose que les mesures d'accompagnement en soient exclues. Un Accord-cadre gagnerait davantage de soutien dans les rangs des salarié-e-s si l'UE et la CEJ s'orientaient à nouveau davantage

vers une « Europe sociale ». La proclamation du « socle européen des droits sociaux » (2017) est un premier petit pas dans cette direction. La révision de la directive UE sur le détachement conclue récemment peut en devenir le prochain pas.

- 1 L'UE s'est élargie à dix nouveaux États membres le 1^{er} mai 2004. Après l'adhésion de l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la République Tchèque, la Hongrie, Malte et Chypre, elle comptait désormais 25 pays.
- 2 Les Accords bilatéraux II couvrent neuf thèmes : coopération policière et judiciaire (Schengen/Dublin), fiscalité de l'épargne, lutte contre la fraude, produits agricoles transformés, environnement, statistique, promotion des films, formation et jeunesse, pensions de retraites. Concernant l'Accord Schengen/Dublin, le référendum a été lancé. Le peuple l'a accepté le 5 juin 2005 avec 54,6% de Oui.
- 3 Déclarations de Serge Gaillard à la conférence de presse de l'USS du 13 mars 2003.
- 4 Rebekka Wyler, « Schweizer Gewerkschaften und Europa » (2012), p. 162/163.
- 5 Wyler, loc.cit., p. 164.
- 6 Dans le rapport de Renzo Ambrosetti, Vasco Pedrina et Hans Baumann au CC d'Unia du 15 décembre 2004 « Extension de la LCP aux États de l'Est et MA supplémentaires contre le dumping salarial » figure une évaluation détaillée des améliorations obtenues au niveau de la loi et des ordonnances.
- 7 Brochure du Mouvement pour le socialisme (MPS) « Non au dumping salarial et social ! – Non à des mesures d'accompagnement inefficaces » (2005).
- 8 Déclaration du MPS dans « Solidarietà » du 25 septembre 2008 + Déclaration et argumentaire du « Comité ouvrier pour le Non à la libre exploitation des travailleurs » du 15 décembre 2008.
- 9 Dans l'article, « Parlement, ouvre donc les yeux ! », du service de presse USS du 7 septembre 2012, on peut lire : « Toujours plus d'entreprises sous-traitantes de l'Union européenne (UE) violent grossièrement les conditions de travail suisses :
Bâle, le 20 août dernier : Unia rend publique une énorme sous-enchère salariale sur un chantier de la Foire de Bâle. Berne, le 21 août : l'Union syndicale suisse (USS) dénonce la grave sous-enchère pratiquée dans l'horticulture. Retour à Bâle le 22 août, où des chauffeurs sont payés 13,20 francs de l'heure sur un chantier ! Armasuisse Ittigen, le même jour : Unia signale un monstrueux cas de sous-enchère salariale et des durées du travail beaucoup trop longues. ... »
- 10 Voir Loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (modification du 30 septembre 2016) : « Si les dispositions d'un CTT fixant des salaires minimaux au sens de l'al. 1 font l'objet d'infractions répétées ou s'il existe des indices que l'arrivée à échéance du CTT peut conduire à de nouveaux abus au sens de l'al. 1, l'autorité compétente peut, sur demande de la commission tripartite, proroger le CTT pour une durée limitée. ... »
- 11 Dans le rapport de la Commission UE au Parlement européen « EEE-Suisse : obstacles à la pleine mise en œuvre du marché intérieur » (décembre 2010), on peut lire : « Les entreprises de l'UE ont signalé plusieurs obstacles à la mise en œuvre de la libre circulation des personnes ; en fait notamment partie l'obligation d'annonce dans les 8 jours pour les entreprises de l'UE qui souhaitent fournir des services en Suisse... ». Dans les rapports annuels de la Commission UE au Conseil européen sur les relations entre les pays UE/AELE, cette critique est répétée de façon directe ou indirecte.
- 12 Dans l'argumentaire de l'USS du 11 juin 2014 « Protection des salaires seulement grâce à une annonce correcte et un système efficace de sanctions », Daniel Lampart, premier secrétaire de l'USS, explique en détail l'importance de la « règle des 8 jours » et des cautions pour notre dispositif de protection.

Chronologie des mesures d'accompagnement (MA)

Depuis l'entrée en vigueur des premières mesures d'accompagnement en 2004, ces dernières ont été améliorées et renforcées à plusieurs reprises. Introduites suite à l'Accord de libre circulation des personnes conclu avec l'UE le 1^{er} juin 2002, elles servent à protéger les conditions suisses de salaire et de travail.

MA I 2004	MA II 2006	MA III 2009	MA IV 2013	MA V 2016 / 2018
Loi sur les travailleurs détachés (par analogie à la directive UE)	Extension du catalogue des dispositions sociales à respecter	Augmentation du nombre d'inspecteurs (de 150 à 200)	Durcissement des dispositions applicables aux faux indépendants (preuves de l'indépendance effective, sanctions plus sévères)	Augmentation du montant des amendes maximales dans la loi sur les travailleurs détachés de Fr. 5000.– Fr. 30 000.– (2016)
Surveillance et contrôles par des commissions paritaires et tripartites	Augmentation du nombre d'inspecteurs du travail (à 150) dans les cantons et les commissions paritaires	Fixation d'un nombre minimum de 27 000 contrôles des salaires (en vigueur dès 2010)	Introduction de la responsabilité solidaire. L'entrepreneur principal est responsable des conditions de travail dans les entreprises sous-traitantes	Assouplissement des demandes de prolongation des CTT* (2016)
Possibilité d'introduire des CTT* étatiques avec salaires minimums obligatoires dans les branches	Obligation de communiquer par écrit les conditions de travail clés	Durcissement des sanctions	Obligation des employeurs étrangers d'annoncer le salaire brut de leurs travailleurs/euses détachés	Augmentation du nombre minimum de contrôles des salaires à 35 000 (2018)
Assouplissement de la DFO* des CCT*. En cas de sous-enchère abusive et répétée, les dispositions CCT sur les salaires minimums, la durée du travail et l'exécution paritaire peuvent être déclarées de force obligatoire.	Amélioration des dispositions DFO: dans certains cas, les CCT peuvent être déclarées de force obligatoire dans le domaine des salaires minimums. De plus: le quorum des employeurs est supprimé, tandis que celui des employé-e-s passe de 30 à 50%.	Introduction d'un système de cautions dans les CCT, qui peut être déclaré de force obligatoire.	La CCT pour les travailleurs/euses temporaires (315 000 travailleurs/euses) est déclarée de force obligatoire. Elle entre donc en vigueur pour la première fois.	Introduction d'une « obligation d'annoncer les postes vacants », aussi appelée « préférence aux chômeurs/euses ». Elle vise à favoriser le placement des personnes inscrites auprès des offices régionaux de placement (ORP) (en vigueur depuis mi-2018)
	Obligation d'annonce : 8 jours à l'avance			
	Les indépendants doivent fournir, sur demande, la preuve de leur statut			
	Durcissement des sanctions			

* CTT contrat-type de travail
DFO déclaration de force obligatoire
CCT convention collective de travail



L'expérience tessinoise – Lutte contre les abus dans un contexte difficile

Renzo Ambrosetti, ancien co-président d'Unia

Les secteurs de l'artisanat et du bâtiment se prévalent au Tessin d'un partenariat social de longue date qui s'est établi dès l'après-guerre. Les principales branches professionnelles sont couvertes par des conventions collectives de travail dont l'application et le contrôle sont confiés à des Commissions paritaires cantonales (CPC). La qualité et la compétence des CPC ont vite été reconnues, également par l'autorité cantonale responsable du marché du travail. Une étroite collaboration s'est instaurée et les demandes de permis de travail pour la main-d'œuvre étrangère étaient soumises pour examen préalable aux CPC. Celles-ci vérifiaient si le contenu des contrats individuels de travail était conforme aux dispositions des CCT. Cette procédure a été appliquée jusqu'à l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes (LCP) et des mesures d'accompagnement en 2004. Depuis lors, le contrôle se fait a posteriori.

En vue de l'entrée en vigueur de la LCP, les partenaires sociaux se sont penchés sur la question de savoir comment le canton pouvait se prémunir au mieux contre la pression inévitable de la Lombardie voisine. Dans une intervention parlementaire, Edo Bobbià, membre du Grand Conseil et secrétaire de la Société des entrepreneurs en bâtiment, et Renzo Ambrosetti, président de la FTMH, proposèrent vers la fin des années 1990 de créer une pré-commission tripartite et une institution chargée du contrôle des travailleurs/euses détachés, comme l'exigeaient les mesures d'accompagnement des commissions paritaires. C'est ainsi qu'une commission tripartite et l'Association interprofessionnelle de contrôle (AIC) ont été instituées au début des années 2000. Cette association comptait déjà dix-sept commissions paritaires en 2003. Le canton a mis à disposition les fonds nécessaires au démarrage et a engagé un premier inspecteur. En 2017, l'AIC a effectué 2160 contrôles sur un total de 14 090 annonces. Le plus grand nombre de contrôles a été effectué en 2014 avec 2300 contrôles sur 26 100 annonces.

Contrairement au reste de la Suisse, au Tessin, le dispositif prévu par les mesures d'accompagnement (MA) était prêt dès l'entrée en vigueur de la LCP en 2004 et avait en partie déjà été testé. Cela a permis de lutter contre les abus dès le départ.

Le premier rapport du Seco sur les MA a mis en évidence un nombre élevé d'infractions au Tessin dans le domaine des travailleurs/euses détachés par rapport aux autres cantons. Les médias se sont beaucoup intéressés aux causes de ce taux élevé. La réponse était simple : au Tessin, il y avait des contrôles, ailleurs PAS.

Combattre les abus dès le début : blocage de la frontière au Tessin après 2004.

En 2017, un contrat-type de travail (CTT) a été adopté dans le domaine des « call centers », le premier en Suisse. Encore aujourd'hui, le Tessin compte le plus grand nombre de CTT dans dix-sept catégories professionnelles différentes des secteurs secondaire et tertiaire. Cela a été possible, car les différents acteurs – associations patronales, syndicats et canton – étaient unanimes à reconnaître que les abus et le dumping devaient être combattus.

Également dans le cadre des améliorations ultérieures des MA, le Tessin a été très actif en proposant dans les Commissions consultatives et par le biais d'interventions parlementaires au niveau fédéral de nouvelles mesures visant à rendre les MA plus efficaces et efficientes. Le résultat a été décevant : à Berne, ils ont mis des années à comprendre les spécificités de la réalité tessinoise. Cela a eu pour conséquence que la population tessinoise a voté systématiquement contre toute ouverture à l'Europe et que les décisions prises par le Parlement cantonal en matière de protection de l'emploi indigène n'étaient pas conformes au droit supérieur.

Le Tessin est situé à la frontière d'un pays qui vit une situation économique désastreuse avec un taux de chômage élevé et une croissance nulle. Le marché du travail tessinois est donc la solution toute trouvée pour les entreprises et les petits patrons italiens.

Malgré l'augmentation du nombre d'inspectrices et d'inspecteurs de l'inspection cantonale du travail, des commissions paritaires, de l'AIC et des registres professionnels (ils sont actuellement au nombre de 22) et malgré le développement de synergies et une meilleure coopération dans l'activité de contrôle avec les garde-frontières, les douanes, la Suva, la police et le ministère public, le marché du travail tessinois continue de subir une forte pression et d'enregistrer un grand nombre d'abus.

Les MA en vigueur se présentent comme un corset trop étroit pour prendre des mesures efficaces, telles que la suspension immédiate des travaux, des amendes plus élevées, une meilleure protection des travailleurs/euses (en particulier de celles et ceux qui dénoncent les abus).

D'un point de vue objectif, nous pouvons cependant dire que les MA ont permis de révéler des situations qui existaient en partie déjà avant l'entrée en vigueur de la LCP et de combattre des dérives sur le marché du travail. Il ne faut pas non plus oublier que ces MA donnent plus de pouvoir aux syndicats dans la réglementation du marché du travail. Dans ce sens, le retour à une politique de contingentement n'aiderait pas à résoudre les problèmes du marché du travail tessinois.

Luttes ouvrières contre le dumping salarial Trois exemples :

Les mesures d'accompagnement (MA) ont souvent pu être améliorées dans le cadre des votes populaires sur l'intégration européenne, lorsque les syndicats posaient leurs exigences. Les nombreux progrès n'auraient toutefois pas été possibles sans multiplier les actions de mobilisation et de lutte : la première lutte syndicale réussie contre la sous-enchère en matière de salaires et de conditions de travail a eu lieu sur le chantier des transversales alpines de Sedrun en 1998. Elle concernait les travailleurs détachés d'Afrique du Sud. Pour illustrer toutes les actions et grèves contre le dumping salarial et social, principalement organisées ou soutenues par le syndicat Unia dans différents cantons, voici trois exemples des années 2013 et 2014.

Octobre 2013 : gare principale de Zurich

Depuis décembre 2012, des faux indépendants de Pologne ont effectué des travaux de protection contre les incendies sur le chantier des CFF de la nouvelle gare de transit de la Löwenstrasse pour seulement 3000 francs par mois. Temps de travail : plus de 60 heures par semaine. Ces travailleurs avaient déjà reçu des instructions chez eux sur la manière de se déclarer comme « indépendant ». Par la suite, ils ont été engagés – via une structure entrepreneuriale complexe – par l'entreprise « AB Brandschutz AG » basée à Winterthur qui avait reçu officiellement le mandat de la gare.

Lors d'un contrôle effectué durant la première quinzaine d'octobre 2013, deux travailleurs polonais n'ont pas pu prouver leur statut d'indépendant. Embarrassé, leur supérieur déclara qu'ils ne reviendraient plus sur le chantier, qu'ils n'auraient pas de quoi se loger et auraient dû rentrer en Pologne sans être payés pour les heures de travail fournies.

Le 17 octobre 2013, Unia a exigé de l'Office cantonal de l'économie et du travail (AWA) de Zurich la fermeture du chantier jusqu'à la résolution des problèmes. L'Office n'a pas bougé. Une trentaine de travailleurs polonais ont ensuite pris part à une grève qui a duré trois jours et a fait grand bruit. Le 25 octobre, on pouvait lire dans la « Neue Zürcher Zeitung » : « Unia sort gagnante » : « Dans la nuit de mercredi à jeudi, le syndicat, l'entreprise 'AB Brandschutz AG' de Winterthur et les CFF se sont mis d'accord, au terme d'après négociations, sur le versement d'arriérés de salaires pour

un montant de 700 000 francs. Les travaux peuvent donc reprendre, le blocage est levé. » Le même jour, le « Tages-Anzeiger » écrit de son côté : « La grève à la gare principale de Zurich illustre de manière exemplaire comment les astuces les plus simples via des sociétés-écrans et des salaires de dumping peuvent nuire à l'artisanat indigène. »

Le succès syndical et l'indignation face à la passivité des autorités cantonales ont conduit au lancement de la pétition « Halte au dumping salarial – plus de protection pour nos salaires » qui a réuni 10 656 signatures en 10 jours. La pétition exigeait une réponse officielle à deux questions :

- Pourquoi l'AWA ne met-il pas tout en œuvre pour détecter et prévenir systématiquement le dumping salarial ?
- Comment le gouvernement entend-il protéger les salaires et les conditions de travail à l'avenir ?

Parallèlement, le PS, les Verts et l'« Alternative Liste » ont déposé une interpellation au Parlement cantonal. La réponse du gouvernement n'était pas satisfaisante. Par la suite, Unia a régulièrement demandé, également au niveau national, la fermeture immédiate des chantiers dans de telles situations.

2 novembre 2013 : Mont-Pèlerin (Vaud)

Trente menuisiers italiens détachés en Suisse ont fait grève du 9 au 13 novembre 2013 contre leur employeur italien. Travaillant en Suisse depuis août 2013, on avait tenté de calmer le jeu en leur versant un acompte de 50 francs sur leur salaire. Le salaire horaire convenu était de 12 francs, c'est-à-dire moins de la moitié du salaire conventionnel prévu par la CCT du second-œuvre romand.

En tant que sous-traitant, l'employeur se trouvait en bout de chaîne. Les propriétaires de l'hôtel avaient initialement confié leur mandat à l'entreprise générale « Swiss Development Group SA ». Celle-ci a transmis le mandat à l'entreprise italienne Vitrani qui a mandaté à son tour l'entreprise incriminée. Pour contourner la durée maximale de trois mois pour le détachement de travailleurs, cette entreprise sous-traitante avait fondé une autre entreprise. Cela lui permettait d'engager deux fois les mêmes menuisiers. Ici aussi, la grève a été couronnée de succès.

3 février 2014 :

chantier de la multinationale du vêtement Zara à Zurich

Le blocage syndical sur le chantier Zara à la Bahnhofstrasse de Zurich a débuté le 24 février 2014. Les peintres, plâtriers, constructeurs métalliques et techniciens recevaient de leurs entreprises espagnoles entre 900 et 2000 euros de salaire par mois. Le porte-parole de Zara s'est justifié, dans un cas concret, dans le « Tages-Anzeiger » du 25 février 2014 ainsi : « Le travailleur concerné n'a pas un salaire de 900 euros comme indiqué sur la fiche de paie, mais de 3150 euros. Cette différence s'explique par les coûts de transport, d'hôtel et de repas. » Unia a répliqué : « Si une entreprise zurichoise envoie un travailleur à Genève, elle doit lui verser le salaire complet plus les frais d'hôtel et de voyage. » Ce n'est que trois semaines plus tard, le 11 mars, qu'une solution a pu être trouvée. L'entreprise principale « GOA Invest » a reconnu le non-respect des obligations conventionnelles de tous ses sous-traitants et a mis à disposition la somme de 450 000 francs.

Après cette action de blocage et en raison de l'attitude passive des autorités cantonales, mais aussi compte tenu des abus dans un nombre croissant de branches – pas uniquement dans le canton de Zurich – la région Unia Zurich / Schaffhouse a décidé, d'entente avec l'Union syndicale du canton de Zurich, de lancer une initiative populaire cantonale pour la mise en œuvre des conditions minimales de salaire et de travail (initiative « Contre le dumping salarial »). On estimait qu'il existe certes des organes de contrôle mais sans « instruments efficaces pour faire appliquer les réglementations existantes », comme l'a écrit l'Agence télégraphique suisse. Il était surtout nécessaire d'avoir des réglementations claires relatives à l'interruption du travail dans les entreprises en cas de violation des dispositions légales sur la protection des salaires et des conditions de travail. Les signatures nécessaires pour cette initiative contre le dumping salarial ont été récoltées dans un temps record de 33 heures. Néanmoins, 37 % seulement des votant-e-s ont glissé un Oui dans les urnes le 28 février 2016. Dans le camp bourgeois et des employeurs, l'initiative a été critiquée comme étant « disproportionnée. »

Service spécialisé « Analyse des risques »

Durant la période 2014 / 2015, la région Unia Zurich-Schaffhouse a mis en place, d'entente avec l'entreprise générale « Allreal AG », un « service spécialisé d'analyse des risques ». À l'origine, il devait s'agir d'un projet commun d'Unia et de la Société cantonale des entrepreneurs, mais peu après celle-ci s'est retirée : le service spécialisé a pour objectif de prévenir le dumping salarial. Il examine sur mandat des maîtres d'œuvre et des entreprises générales les risques de dumping salarial chez les mandataires potentiels avant l'attribution des travaux. « Cela se fait sur la base d'informations des entreprises, des commissions paritaires et des syndicats », a écrit la « Wochenzeitung » le 19 novembre 2015 : « Lors de l'appréciation de la situation, il est notamment tenu compte de l'existence de chaînes de sous-traitance, mais aussi de procédures de faillite ou d'irrégularités dans les décomptes des assurances sociales. » La création de ce service spécialisé a provoqué à l'époque de fortes tensions entre Unia et la Société suisse des entrepreneurs. Nous menons actuellement des négociations difficiles au niveau national à la recherche d'une solution qui puisse être portée par tous les partenaires sociaux.



La lutte contre le
dumping salarial :
gare centrale de
Zurich. (en haut)
Unia Mont-Pèlerin,
Vaud. (au milieu)
Multinationale de la
mode Zara à Zurich.
(en bas)
UNIA



La lutte contre le dumping salarial :
Massongex, VS 15.3.2016 (en haut)
UNIA/ Thierry Porche.

Plâtriers au chantier FIFA de Zurich,
5.4.2015 (à droite, en haut)
KEYSTONE/ Ennio Leanza.





AUGMENTER
NOS SALAIRES

Droits sociaux fondamentaux, marché libre, Europe. La difficile lutte contre le dumping salarial

Il est bien connu que le problème du dumping salarial n'est pas limité à la Suisse. Plusieurs pays de l'UE y sont confrontés. Pour contrer ce phénomène, l'instrument le plus efficace est une politique européenne coordonnée. L'expérience montre que cette action n'est possible que si les membres de la Confédération européenne des syndicats (CES) adoptent une position commune et créent la pression nécessaire face à leurs propres gouvernements et aux autorités de l'UE.

Début 2006, l'Union syndicale suisse (USS) décide de s'engager activement au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES) pour thématiser des postulats importants qui concernent particulièrement la Suisse en tant que pays non-membre de l'UE. Le but visé était de mettre en place une politique européenne des salaires minimums et une stratégie commune pour protéger les salaires et les droits des travailleurs/euses, notamment en cas de détachement de travailleurs/euses d'un pays vers un autre avec, en point de mire, une harmonisation vers le haut des standards sociaux, également dans notre propre intérêt. Les bas salaires et le dumping salarial en Europe engendrent une pression supplémentaire sur notre marché du travail et favorisent des courants xénophobes au sein de la population. Ce faisant, l'USS a rencontré de nombreux obstacles¹.

Etant donné que ce chapitre se focalise sur un seul aspect de notre engagement dans le cadre européen et se veut critique, il convient au préalable de souligner que

- la **libre circulation des personnes** (LCP) dans l'ensemble du mouvement syndical européen est considérée comme une **liberté fondamentale** positive des citoyens/nes européens qu'il s'agit de préserver malgré toutes les attaques de la droite populiste ;
- la LCP n'a pas entraîné une **mobilité** excessive dans la plupart des pays de la zone UE ;
- seuls quelques pays comme le Luxembourg sont confrontés à une **immigration élevée** comparable à celle de la Suisse et seulement une partie d'entre eux comme l'Autriche et l'Allemagne doivent faire face à une **pression salariale** accrue ;
- les priorités, la force et la capacité de mobilisation des syndicats varient fortement d'un pays à l'autre, ce qui rend difficile le développement d'une **stratégie commune** efficace.

Encore dans le courant des années 1990, nous avons profité des développements positifs dans le domaine du droit du travail au sein de l'UE. Il convient de mentionner ici la directive de l'UE sur le détachement des travailleurs/euses (Directive Détachement) ou celle sur la participation, qui ont trouvé par la suite leur pendant dans la législation suisse sur le détachement et dans «Swisslex I».

Les quatre jugements de la Cour européenne de justice (CEJ) sur les cas Laval, Viking, Rüffert et Luxembourg entre décembre 2007 et juin 2008 ont toutefois mis en évidence le tournant vers la dérégulation du marché du travail et l'affaiblissement des droits des travailleurs/euses dans l'UE en cours. Cette évolution, amorcée depuis quelques années, avait motivé l'engagement de l'USS.

Les cas Laval, Viking, Rüffert et Luxembourg de la CEJ

Ces quatre procédures légales visaient à remettre en cause d'une manière ou d'une autre le principe valable dans l'UE selon lequel le niveau salarial et social des «vieux pays» à haut niveau de salaire ne devait pas être mis à mal par des offres salariales insuffisantes des nouveaux pays du Centre et de l'Est européens :

Dans le cas Viking, les syndicats finlandais ont organisé une grève dans la compagnie maritime qui voulait transférer un ferry sous pavillon estonien pour contourner la CCT finlandaise. Cet arrêt, comme pour le cas Laval, s'attaquait surtout au modèle scandinave de partenariat social.

Dans le cas Laval, l'entreprise de construction lettone Laval avait reçu un mandat pour la construction d'une école en Suède. Elle n'était pas disposée à négocier les conditions de travail en Suède avec le syndicat suédois du bâtiment. Le syndicat a alors décidé de bloquer le chantier, pour empêcher que les conditions de travail sur ce chantier soient inférieures à celles fixées par la CCT suédoise.

Les entreprises Viking et Laval ont déposé plainte en réclamant des dommages et intérêts. La CEJ a certes reconnu dans les deux cas le principe du droit de grève pour imposer de meilleures conditions de travail, mais elle a jugé que les mesures de lutte déployées étaient « disproportionnées » et donc « discriminatoires » pour les entreprises concernées.

Le cas Rüffert concernait la construction d'une prison en Allemagne. Une entreprise sous-traitante polonaise a porté plainte contre le Land allemand de Basse-Saxe qui voulait lui infliger une amende conventionnelle pour non-respect de la CCT régionale du bâtiment. Selon la loi sur les marchés publics, les mandats ne sont attribués qu'aux entreprises qui s'engagent à respecter les conventions de branche concernées. La CEJ était d'avis qu'une telle disposition allait au-delà de la loi sur le détachement des travailleurs/euses, car les salaires prévus par la CCT régionale du bâtiment étaient supérieurs à ceux fixés par la CCT nationale déclarée de force obligatoire. La CEJ y a vu une discrimination, resp. une restriction à la libre circulation des services, ce qui semble particulièrement absurde, étant donné que les dispositions d'adjudication des commandes publiques s'appliquent à toutes les entreprises, donc également aux prestataires indigènes.

L'arrêt Luxembourg fait suite à une plainte pour non-respect des Traités de la part de la Commission de l'UE contre le Grand-Duché de Luxembourg. Ce pays avait appliqué la Directive Détachement UE de manière beaucoup plus large que d'autres pays (dans le sens de nos mesures d'accompagnement). La CEJ s'est ralliée à la position de la Commission de l'UE soulignant que le Luxembourg avait établi des dispositions et des prescriptions de contrôle trop strictes dans sa loi sur le détachement qui allaient au-delà des normes minimales fixées dans la Directive Détachement UE. Le jugement remettait aussi en cause l'application des dispositions des CCT déclarées de force obligatoire aux prestataires étrangers.

Difficile travail de persuasion au sein de la CES

À l'automne 2008, l'USS a présenté un texte d'orientation au comité exécutif de la CES intitulé «Nouveau positionnement syndical pour imposer les droits des travailleurs/euses dans l'UE». Dans la partie relative à l'analyse, on peut notamment lire : «En référence aux cinq libertés fondamentales de l'UE, la CEJ a considérablement limité l'application des CCT, le recours aux mesures de lutte syndicales ainsi que les possibilités de contrôle des inspectorats du travail. En subordonnant les droits sociaux fondamentaux à la libre circulation des services, considérée comme un 'super droit fondamental pour employeurs', la CEJ a opéré un virage préoccupant. Les jugements selon lesquels les libertés européennes fondamentales priment sur la souveraineté nationale dans le domaine de la protection des travailleurs/euses sont en rupture avec la pratique en vigueur.»² Sont désignées libertés européennes fondamentales la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs/euses, la liberté d'établissement et la libre circulation des capitaux et paiements. Ces arrêts ont remis en cause le principe «À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit» qui prévalait depuis l'entrée en vigueur de la Directive Détachement UE au milieu des années 1990. Ce principe

signifie que ce sont les salaires et les conditions de travail du lieu d'exécution de la prestation de service qui sont applicables et non pas ceux du pays d'origine du/de la travailleur/euse détaché. En outre, les arrêts de la CEJ ont remis en cause la priorité des droits sociaux fondamentaux face aux droits de la concurrence, les droits des entreprises primant sur ceux des travailleurs/euses. Le texte d'orientation de l'USS appelle donc la CES à reconnaître clairement le principe «À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit» au sein de l'UE et à élaborer un concept pour sa mise en œuvre aussi bien dans le droit primaire (au niveau constitutionnel), avec l'adjonction d'un «protocole de progrès social» aux Traités de Lisbonne, que dans le droit secondaire (au niveau législatif), avec une révision de la Directive Détachement UE.

«À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit» signifie que ce sont les salaires et les conditions de travail du lieu d'exécution de la prestation de service qui sont applicables et non pas ceux du pays d'origine du/de la travailleur/euse détaché.

Mais en 2008, il est difficile d'obtenir une large acceptation de ce principe par le Comité exécutif de la CES, sans parler de l'engagement pour une démarche européenne commune visant à faire passer ce principe dans l'UE. Ce n'est que lors d'une 2^{ème} tentative, en avril 2009, qu'il fut possible de gagner une majorité pour la reconnaissance de ce principe. Jusque-là, les représentant-e-s des pays du Centre et de l'Est européens avec certains représentant-e-s de pays de l'Ouest européen, qui ne se sentaient pas concernés par les problèmes de dumping salarial ou qui plaidaient pour une LCP sans mesures d'accompagnement comme leur propre gouvernement, ont barré la route à une entente.

Une reconsidération de leur position n'est intervenue qu'après deux événements ayant eu un grand écho. La Confédération syndicale britannique TUC qui était jusque-là sous l'influence du «New Labour» au pouvoir³⁾, changea sa position en février 2009 suite à une grève sauvage à la Raffinerie de pétrole Lindsay, en raison de l'emploi de travailleurs détachés sous-payés provenant du Portugal et de l'Italie. La revendication des grévistes «les emplois anglais aux travailleurs anglais» a sonné comme un appel pour la TUC.

Des représentant-e-s de poids des pays du Centre et de l'Est européens ont revu leur position un peu plus tard, lorsque leurs collègues polonais ont été confrontés à des ouvriers chinois travaillant à des conditions de travail chinoises sur les chantiers des nouveaux stades de football pour la Coupe européenne 2012 Pologne-Ukraine.

La résolution adoptée en 2009 par le Comité exécutif de la CES ne contient pas uniquement la reconnaissance du principe «À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit». Elle le concrétise en faisant figurer les revendications dans l'annexe «Clause pour le progrès social» aux Traités de Lisbonne. Cette annexe vise à clarifier la priorité des droits sociaux fondamentaux face aux libertés du marché unique. En outre, la CES a demandé une révision de la Directive Détachement UE.

Cela a été suivi par un échange de correspondance et des entretiens avec les autorités UE et les partenaires sociaux dans le cadre du «Dialogue social», mais sans résultats probants. Une mobilisation syndicale n'a pas pu être mise en route : la crise économique et financière de cette période a mis les confédérations syndicales nationales sur la défensive, à tel point qu'elles se sont mises en retrait dans leur propre pays pour préserver les acquis sociaux. Le soutien à la revendication d'une révision de la Directive Détachement s'est aussi effrité.

En mars 2010, le Comité de l'USS a pris note qu'il n'avait pas été possible «d'amener la CES à une action analogue à celle des syndicats de l'USS pour imposer les mesures d'accompagnement contre le dumping social, à savoir mettre en place une forte pression publique, qui n'exclut pas les menaces. De notre point de vue, le soutien syndical aux réformes institutionnelles aurait dû être lié à des concessions politiques substantielles des autorités de l'UE et des États membres de l'UE en faveur des droits des travailleurs/euses». Durant cette période, la question de l'adhésion d'autres pays du Sud-est européen se posait sur le plan institutionnel.

L'initiative citoyenne européenne ne sera pas lancée

L'USS a entrepris une nouvelle démarche, d'entente avec le syndicat allemand Ver.di, en organisant un séminaire à Berlin le 27 août 2010 avec la participation de hauts représentant-e-s des confédérations syndicales nationales ainsi que des fédérations européennes. À cette occasion, il s'est dégagé un consensus sur la nécessité d'agir davantage, tant sur le plan légal que politique, pour lutter contre les restrictions croissantes du droit de grève et de l'autonomie en matière de CCT. A cet effet, une stratégie syndicale offensive s'imposait. La discussion la plus intense et controversée a toutefois porté sur le lancement d'une initiative citoyenne européenne (ICE) pour les droits sociaux fondamentaux et contre le dumping salarial. On savait que ce chemin serait semé d'embûches.

« Jusqu'au Congrès CES de mai 2011, comme on peut le lire dans le PV du séminaire, nous devons encore fournir un grand travail de persuasion (...). Il convient de préciser qu'il vaut la peine de recourir à l'ICE comme instrument pour déclencher une vraie mobilisation sur le terrain et dans les entreprises. »

Notre force de persuasion n'a de loin pas suffi. À son Congrès des 5/6 novembre 2010, l'USS décida malgré tout de continuer à s'engager pour le lancement d'une ICE. En vue du Congrès 2011 de la CES, la Confédération allemande des syndicats DGB a toutefois préféré s'engager pour une initiative bilatérale avec les confédérations syndicales françaises en reprenant à son compte l'idée d'une campagne européenne sur les droits des travailleurs/euses, placée sous le titre « Les mêmes salaires, les mêmes droits », mais sans prévoir explicitement le lancement d'une ICE. Au Congrès de 2011, l'USS a tenté, en collaboration avec Travail.Suisse, de compléter ce projet par le lancement d'une ICE dans le but « de charger les autorités de l'UE de prendre les mesures nécessaires afin que la priorité des droits sociaux face aux libertés du marché unique ainsi que le principe 'À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit' soient applicables dans toute l'UE. » L'écho à cette proposition d'amendement est cependant resté fort limité. Une grande majorité a accepté la proposition DGB/confédérations françaises, sans aucune adjonction dans le sens de l'amendement suisse. Un groupe de travail du Comité exécutif CES s'est ensuite mis à la tâche pour réaliser la campagne adoptée. Une année et demie plus tard, tout son travail était classé.

Malheureusement, nous avons raison : il n'était pas possible de réaliser cette campagne sans un levier européen commun, comme une ICE. C'était une occasion manquée. La CES et ses affiliés nationaux ont par la suite payé un lourd tribut à leur incapacité à réaliser une mobilisation européenne efficace contre le dumping salarial et pour les droits des travailleurs/euses. Mais ce sont surtout leurs membres, les travailleurs/euses eux-mêmes, qui en ont été les victimes et les forces populistes de droite qui en ont profité. Bien sûr, d'autres facteurs ont également joué un rôle. La décision du peuple britannique en juin 2016 en faveur du « Brexit » est en tout cas à ce titre exemplaire. Cette issue a été la facture amère payée pour une politique de dérégulation et une LCP sans la moindre protection sociale, qui a été poursuivie sans aucun ménagement par les chef-fe-s de gouvernement qui se sont succédé depuis Margaret Thatcher.⁴

Sur la voie d'un protocole de progrès social

Depuis 2012, la CES est toutefois devenue nettement plus active au niveau de l'activité de lobby. Elle s'est engagée pour un durcissement de la Directive Détachement UE, ce qui a apporté quelques améliorations dans les mesures d'application en vigueur. En 2016, il a enfin été possible d'amorcer une véritable révision de la Directive Détachement. Le Parlement européen a adopté définitivement la Directive révisée le 28 mai 2018. Celle-ci ancre le principe « À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit » et elle apporte une série d'améliorations, notamment une définition plus large de la notion de salaire applicable aux travailleurs/euses détachés. Un autre postulat de la CES concernait les droits des travailleurs/euses mobiles en matière de sécurité sociale. Ici aussi, des lacunes dans le dispositif de

protection contre le dumping pourraient être comblées avec la révision de la Directive en examen.

L'objectif de la CES est la signature d'un « protocole de progrès social » à joindre aux Traités de l'UE. Il s'agit de clarifier dans quelle mesure les droits sociaux sont égaux ou supérieurs aux droits du marché, et cela sans modifier les Traités. Les ministres des Affaires étrangères de Suède, d'Allemagne et d'Autriche ont exprimé en 2017 leur soutien à ce postulat, d'entente avec les syndicats. Mais les résistances de nombreux pays qui pratiquent une politique néolibérale (en particulier ceux du Centre et de l'Est européens) n'ont à ce jour pas pu être brisées.

Ce n'est qu'après la montée du populisme de droite en Europe et qu'une crise existentielle du projet d'intégration européen est devenue évidente qu'un changement d'attitude des autorités de l'UE et d'une partie de ses États membres s'est peu à peu opéré. Le gouvernement français, déjà sous la présidence de F. Hollande, puis de E. Macron, s'est opposé ouvertement à la politique des gouvernements de l'Est européen, lesquels veulent continuer d'exporter leurs forces de travail et leurs services aux plus bas prix possibles. Avec Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission UE, le principe « À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit » est enfin officiellement reconnu au niveau politique.

Ce contexte aide à comprendre la révision de la Directive Détachement précitée ainsi que quelques autres réformes qui ont été mises en route dans le cadre du « Socle des droits sociaux. »⁵ En fait partie la création d'un inspectorat du travail européen, qui devrait avoir pour tâche de lutter contre les réseaux de dumping transfrontaliers. Il en va de même d'une nouvelle Directive visant à la transparence des rapports et des conditions de travail. Chaque travailleur/euse devrait recevoir un contrat de travail écrit dès son 1^{er} jour de travail.⁶ Ces nouveautés apporteraient des progrès dans la lutte contre le dumping en Suisse.

Ce nouveau climat n'est pas resté sans conséquences sur la jurisprudence de la CEJ. Celle-ci a exigé, dans un arrêt relatif à des travaux de construction dans une centrale électrique en Finlande, que les travailleurs détachés ne reçoivent plus les plus bas salaires, mais les salaires usuels ainsi que les indemnités de transport et de vacances. On peut donc espérer qu'une autre pratique juridique en matière de dumping salarial se fasse jour. Mais comme les bases constitutionnelles en la matière restent peu claires, les syndicats ne peuvent pas se sentir en sécurité, en tout cas pas tant qu'un « protocole de progrès social » ne soit signé ou que les Traités UE ne soient modifiés.

1 Pour ce qui est de notre engagement en faveur d'une politique européenne pour des salaires minimums et plus généralement pour une augmentation des salaires, nous renvoyons aux contributions suivantes de Andreas Rieger: « Mindestlöhne in Europa – auf welche Höhe? », Gegenblende DGB, 1/2015, www.gegenblende.dgb.de; « Mindestlohn – ein Hebel für die europäische Lohnpolitik », – « Sozialismus », 6/17, Hambourg; « Umkämpftes Projekt Europa », in « Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik » Nr. 65, 2/2014.

2 Texte d'orientation: « Repositionnement des syndicats pour imposer les droits des travailleurs/euses dans l'UE » – Comité USS du 3.9.2008

3 Le Gouvernement Blair a toujours défendu une LCP sans règles transitoires et sans mesures sociales d'accompagnement.

4 Vasco Pedrina, „Brexit and migration: a Swiss view“ Global Labour Column, 9/2016, www.column.global-university.org

5 Commission UE, « Le socle européen des droits sociaux présenté en 20 principes », 12.5.2017. Ces principes ont été adoptés, resp. « proclamés » lors du Sommet social de l'UE de novembre 2017.

6 La Commission UE vise à faire adopter ces directives encore cette année, à savoir avant la fin de cette législature.





Lutte contre le dumping salarial et pour la solidarité au lieu de l'exclusion.
2006–2016

À Berne (en haut à gauche).
Avec nos collègues européens à Strasbourg (en bas à gauche)
EXPRESS/Helke Grasser,
et à Bruxelles (en haut à droite).
À Bâle (en bas à droite).
UNIA



BERG

DISCRIMINATION

BERG

ABSCHOTTUNG

BERG

Après la défaite face à la droite nationaliste. Stratégies syndicales contre la discrimination

Lors de la 4^{ème} votation populaire sur les relations entre la Suisse et l'UE le 9 février 2014, la majorité des voix s'est tournée vers l'UDC avec sa revendication d'un retour au système de contingentement. Le résultat de l'initiative « Contre l'immigration de masse » (IIM) a toutefois été serré, avec 50,3 % de Oui.

Certains représentants des partis bourgeois et certains médias ont vite tiré la conclusion de ce vote fatal que le peuple ne croyait plus en la protection des salaires par les mesures d'accompagnement (MA). Ils ont exigé un démantèlement des MA, puisque les anciens contingents allaient être réintroduits.

Cette lecture du vote est fautive. Rétablir les faits était très important, aussi dans la perspective de la future stratégie des syndicats. La question de la migration était bien sûr prioritaire pour le tiers des votant-e-s qui votent toujours contre les étrangers/ères, mais les nombreux électeurs/trices qui jusque-là votaient différemment ont glissé un Oui dans l'urne le 9 février

2014, car ils craignaient pour leurs salaires et places de travail. En témoigne notamment le comportement de vote des citoyens/nes de plus de 50 et 60 ans et des personnes qualifiées occupant des positions de cadres inférieurs ou moyens. Le fait que trois mois plus tard ils n'étaient pas moins nombreux à voter Non à l'initiative syndicale sur le salaire minimum s'expliquait par la peur et les frustrations quant à leur propre position sur le marché du travail : au lieu de s'opposer aux puissants, ce sont les personnes les plus vulnérables en bout de chaîne, les salarié-e-s avec un passeport étranger, qui sont punis. Les syndicats

Les objectifs de la politique de contingentement n'ont pas pu être atteints, même avec les formes de discrimination les plus sophistiquées et dures envers les migrant-e-s.

et toutes les forces sociales mobilisées dans ces deux campagnes n'ont manifestement pas réussi à expliquer aux votant-e-s que seule une politique solidaire peut résoudre les problèmes existants et que seule une politique d'ouverture accompagnée socialement peut offrir une perspective positive.

« Une politique de repli national et de discrimination mène à l'impasse, comme l'ancien système de contingentement l'a suffisamment montré », ont écrit Vania Alleva et Vasco Pedrina¹ : « De ce fait, les mesures d'accompagnement restent centrales. Mais il faudrait à l'avenir mettre davantage l'accent sur de nouvelles mesures d'accompagnement susceptibles de répondre aux préoccupations des couches de la population qui se sentent menacées tout en ayant un effet de frein sur l'immigration. Concrètement, il s'agit de mener une politique active non discriminatoire du marché du travail qui favorise un bon travail pour toutes et tous, qui assure la conciliation de la profession et de la famille, l'égalité des chances pour les travailleurs/euses âgés grâce à une meilleure protection contre le licenciement ainsi que des possibilités de formation et de perfectionnement professionnels, etc. Mais cela concerne aussi d'autres domaines de la politique où des problèmes se posent, comme par ex. la concurrence absurde entre places économiques, comme au Tessin, pour mettre un terme au dumping salarial et fiscal. »²

Les mesures de protection sont arrivées trop tard

À la question de savoir si les syndicats portent une part de responsabilité dans le résultat de la votation, nous devons reconnaître que nous avons sous-estimé les chances d'un Oui à l'initiative de l'UDC. Mais il ne faut pas

non plus oublier que les associations patronales, dans l'année précédant la votation, comme avant le vote sur l'EEE de 1992, se sont fermement opposées à toute amélioration des mesures de protection.

Lors d'une discussion syndicale interne après le 9 février, une minorité a vivement critiqué le fait que, parallèlement à notre campagne du Non contre l'UDC, nous avons exigé des mesures de protection supplémentaires et dénoncé publiquement des cas d'abus manifestes en lien avec la libre circulation des personnes (LCP). Du point de vue de ces voix syndicales critiques, nous aurions dû défendre le principe de la LCP sans conditions. Avec la dénonciation publique de cas de dumping salarial, nous aurions apporté de l'eau au moulin des xénophobes.

Nous ne partageons pas ce point de vue. C'est une tâche centrale des syndicats de lutter contre les abus sur le marché du travail. C'est leur mission, leur raison d'être. Malgré l'intransigeance de nos adversaires, il était important de montrer qu'il est possible d'envisager cette question dans une perspective positive, à savoir une libre circulation des personnes accompagnée socialement.

Notre engagement contre les abus n'a pas été sans succès. En effet, quelques semaines après le vote, le Conseil fédéral a adopté des MA supplémentaires à l'attention du Parlement : une nouvelle facilitation de la déclaration de force obligatoire des CCT, des amendes plus élevées en cas de non-respect des règles, plus de contrôles dans les régions frontalières et dans les branches à risque, une limitation des sous-traitants pour les commandes publiques, etc. Malheureusement, cela n'a eu lieu qu'après la votation !

Confusion, interaction, principes clairs

Lundi soir 10 février 2014 après le dimanche du vote, les directions de l'USS et de Travail.Suisse se sont rencontrées pour discuter de la nouvelle situation et de la suite des travaux. Avec le recul, il semble très important d'avoir rappelé et réaffirmé certains principes lors de cette rencontre, qui nous ont servi de boussole dans la confusion politique. Il était clair que nous allions continuer à plaider en faveur de la libre circulation des personnes.

La LCP est avant tout un droit fondamental des travailleurs/euses et non pas uniquement un instrument des employeurs qui en abusent encore trop souvent. Pour le maintien et le développement de la LCP accompagnée socialement, nous nous sommes fondés sur les principes suivants après la victoire en votation de l'UDC :

— **« Le principe de la non-discrimination doit aussi s'appliquer à l'avenir.**

Un nouveau statut de saisonnier n'entre absolument pas en ligne de compte. Nous nous battons par tous les moyens contre la réintroduction de dispositions d'admission et de statuts discriminatoires : ces derniers favorisent les personnes hautement qualifiées au détriment d'actifs/ves peu qualifiés. Ils discriminent les personnes avec famille et lient les permis de séjour à un canton et à une branche. L'histoire montre que plus le permis de séjour est restrictif, plus les conditions de salaire et de travail sont précaires. C'est également la raison pour laquelle nous avons combattu avec force et succès l'initiative « Ecopop » qui a suivi le vote sur l'initiative « Contre l'immigration de masse » en novembre 2014.³

- **Il faut plus de protection des salaires et des conditions de travail, pas moins.** En Suisse, il faut payer des salaires suisses pour protéger les salarié-e-s et les emplois contre la concurrence de dumping. Les mesures appropriées sont notamment les suivantes : l'assouplissement de la déclaration de force obligatoire des CCT, le droit de suspendre les travaux en cas de soupçons de dumping salarial jusqu'à ce qu'ils soient écartés, le droit d'accès des syndicats aux entreprises, une meilleure protection contre le licenciement des personnes de confiance, des contrôles renforcés, etc.
- **Les Accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE doivent impérativement être assurés.** Ils sont très importants pour le niveau des salaires et pour la sécurité des emplois. Près de 55% de nos exportations et 75% de nos importations dépendent du commerce avec l'UE. À l'inverse, la Suisse n'est certes pas insignifiante pour l'UE, mais elle a dix fois moins de poids. « En d'autres termes, les rapports de force ne sont pas en faveur de la Suisse. Même après le 9 février, nous pouvons partir de l'idée qu'une majorité claire du peuple suisse continue à être favorable à des relations bien réglées et stables avec l'UE et au maintien des Accords bilatéraux. De nombreuses réactions montrent que l'opinion publique n'est pas suffisamment consciente de l'importance de nos liens avec l'UE », comme nous l'avons écrit juste après la votation.⁴

Que s'est-il passé depuis 2014 ?

Après la votation, le temps pressait. Selon le nouvel article constitutionnel 121a, sa mise en œuvre devait avoir lieu dans un délai de 3 ans. Le défi était d'autant plus grand qu'aucune solution à l'amiable avec l'UE n'était envisageable sans de nouvelles négociations sur l'Accord de libre circulation et un soutien européen à une limitation de l'immigration en Suisse. Sinon, la « clause guillotine » risquait d'être mise en œuvre, ce qui aurait entraîné la dénonciation automatique des Accords bilatéraux I.

L'UDC gagnante a immédiatement exigé une mise en œuvre conséquente du nouvel Article et a demandé concrètement une solution avec des contingents, le statut de saisonnier et la suppression des MA. Alors qu'avant la votation, elle défendait la position selon laquelle l'UE se serait déclarée ouverte à un compromis après un Oui à l'initiative « Contre l'immigration de masse », elle a depuis lors effectué un revirement à 180 degrés. Elle a ouvertement pris en compte une rupture avec l'UE et déclaré que les Accords bilatéraux I n'ont pas tant d'importance pour l'économie.

Le ministre de l'Économie Johann Schneider-Amman et son chef de la Direction du travail du Seco Boris Zürcher ont payé le prix de leur position anti-syndicale dictée par les associations patronales avant la votation populaire. Ils ont dû transmettre le dossier de la mise en œuvre de l'initiative UDC à la ministre de la Justice Simonetta Sommaruga. Celle-ci a réussi à convaincre le Conseil fédéral de proposer une mise en œuvre « fidèle à la Constitution » du nouvel article constitutionnel, basée sur une « clause de sauvegarde. »

Parallèlement, le Conseil fédéral a essayé pendant près de deux ans, en vain, à amener la Commission UE à accepter des négociations sur une révision de l'Accord de libre circulation, ce qui n'a rien de surprenant. Le président des patrons Valentin Vogt, de son côté, a tenté désespérément de réunir – dans le cadre d'un groupe de travail qu'il a lui-même mis en place – le camp patronal avec Christoph Blocher, resp. l'UDC et les autres partis bourgeois derrière la proposition d'un « système de contingentement light », incompatible avec les règles UE. Et cela, notons-le, contre les intérêts objectifs des entreprises qui dépendent de relations économiques bien réglées et stables avec leur principal partenaire commercial, l'UE. De notre point de vue, les pourparlers en cours depuis 2012/13 pour un Accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE, dont le résultat aurait pu remettre partiellement en question les MA, représentait une menace supplémentaire.

Pour les syndicats, l'ensemble de la situation était très inconfortable et laissait craindre le pire. Pendant presque trois ans, nous nous sommes dès lors résolument engagés pour l'application des principes précités et nous avons barré la route à toute tentative d'affaiblissement des MA. Nous avons même réussi à obtenir quelques améliorations tant au niveau de la loi que des ordonnances et nous avons créé une coalition pour une mise en œuvre conforme aux règles UE de l'Article 121a Cst. Pour nous, il n'était pas concevable qu'elle soit basée sur une « clause de sauvegarde » associée à un système de contingents.

Le véritable compte à rebours a commencé en 2016, car le délai pour les délibérations parlementaires relatives à la mise en œuvre dudit article expirait déjà à fin 2016. Le 5 mars 2016, le Conseil fédéral a présenté un « projet de loi sur la gestion de l'immigration ». Le projet contenait une « clause de sauvegarde » et prévoyait que « le Conseil fédéral détermine des nombres maximaux annuels pour les autorisations octroyées aux ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE, lorsqu'un certain seuil d'immigration est dépassé. A cet égard, le Conseil fédéral tiendra compte des intérêts économiques globaux de la Suisse, comme le prévoit la Constitution, et des recommandations d'une commission de l'immigration qui doit encore être créée. En parallèle, il prendra des mesures en vue d'encourager le potentiel des travailleurs en Suisse et d'adapter, si nécessaire, l'exécution de la législation sur les étrangers. Il entend ainsi réduire la demande de main-d'œuvre étrangère supplémentaire. »⁵ Dans sa présentation, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a clairement laissé entendre que le projet du Conseil fédéral n'était pas compatible avec l'Accord de libre circulation. Au nom du collègue, elle a déclaré : « Les pourparlers en cours avec l'UE seront poursuivis en vue de trouver une solution consensuelle. Le Conseil fédéral veut assurer la voie bilatérale. Un accord n'a pas encore été trouvé. Les consultations avec l'UE devraient se poursuivre au plus tard après le référendum sur le maintien de la Grande-Bretagne dans l'UE. »

Un plan sur la base d'un modèle de l'USS

L'issue négative du vote sur le Brexit en juin 2016 a péjoré la position de la Suisse officielle pour de tels pourparlers avec l'UE. Il ne fallait plus espérer un accord rapide sur une limitation de la libre circulation des personnes, en tout cas pas dans les délais fixés à l'Article 121 a. Dans ce contexte difficile, les syndicats et les représentants du PSS au Parlement ont réussi à s'entendre avec le PLR pour une mise en œuvre euro-compatible de l'article constitutionnel, basée sur une « obligation d'annoncer les postes vacants », donc sans clause de sauvegarde ni contingents.

La victoire claire et inattendue des forces d'ouverture contre l'UDC lors de la votation sur l'initiative dite « de mise en œuvre (expulsion des étrangers criminels) » de fin février 2016 a facilité la réalisation de cette solution. Avant la session parlementaire du 9 septembre 2016, l'USS a constaté : « Après les errements du Conseil fédéral avec le système des

contingents, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a osé se lancer et faire enfin une proposition pour la mise en œuvre de l'article constitutionnel 121a (initiative « Contre l'immigration de masse ») qui soit compatible avec les Accords bilatéraux. (...). Mais avec l'obligation de communiquer les postes vacants, la CIP-N a fait un pas dans la bonne direction. De nombreux pays européens, comme la Belgique, le Luxembourg, la Suède et d'autres encore ont déjà fait des expériences positives avec cette mesure. Les chômeurs et chômeuses défavorisés, par exemple en raison de leur âge, dans leurs recherches d'un emploi sont les premiers à en profiter. »

Après un échange intense entre les deux Chambres, le Parlement a adopté lors de la session d'hiver 2016 une « obligation d'annonce », dont la teneur est la suivante :

« La priorité accordée aux chômeurs en Suisse implique que les postes vacants dans des groupes de professions, des domaines d'activité ou des régions économiques qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne doivent être communiqués par les employeurs au service public de l'emploi. Cette mesure vise à favoriser le retour à l'emploi des personnes inscrites auprès du service public de l'emploi en Suisse. »⁶ Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire qui sont employables doivent pouvoir en profiter au même titre que les « indigènes », tout comme les citoyens/nes UE résidants ici et les frontaliers/ières au chômage. Les entreprises avec des groupes de professions sévèrement touchés par le chômage sont tenues, dès le 1^{er} juillet 2018, d'annoncer leurs places vacantes. Les professions concernées sont celles qui connaissent un taux de chômage de 8 % et plus. Il est prévu d'abaisser ce seuil à 5 % seulement en 2020.

L'UE s'est également accommodée de ce mode de mise en œuvre de l'« IIM », ce qui a rendu superflues des négociations pour une révision

Le principe de non-discrimination continuera de s'appliquer à l'avenir. Les relations entre la Suisse et l'UE se sont détendues et seront poursuivies. Les MA ont été maintenues, voire améliorées sur certains points.

de l'Accord de libre circulation. À la fin d'un débat houleux, le président USS Paul Rechsteiner écrit : « C'est maintenant sûr : il n'y aura pas de nouveau statut de saisonnier en Suisse, ni de nouveau système de contingents. La menace de voir l'avènement d'un tel système planait depuis l'acceptation de l'initiative UDC 'Contre l'immigration de masse'. Nous avons pu l'éviter au Parlement (...) La préférence donnée aux chômeurs et chômeuses qui a été adoptée est le fruit d'une coalition entre le PS et le PLR. Elle a été initiée au Conseil des États (...) La nouvelle coalition a été nécessaire parce que la proposition « fidèle » du Conseil fédéral de mettre en œuvre unilatéralement l'initiative UDC « Contre l'immigration de masse » en ayant recours à des contingents menait directement à l'impasse. »

« L'obligation d'annonce des postes vacants », poursuit Paul Rechsteiner, « est la base de la préférence donnée aux chômeurs et chômeuses dans des professions qui connaissent un chômage au-dessus de la moyenne. L'annonce aux offices cantonaux de placement doit redonner une chance aux personnes plus âgées en recherche d'emploi. A l'heure actuelle, malgré de bonnes qualifications, elles ne sont souvent même pas invitées aux entretiens d'embauche. L'USS a élaboré la proposition de l'obligation d'annonce il y a une année, sur la base d'un modèle que d'autres pays ont développé et l'a présentée au public en janvier 2016. La loi qui vient d'être décidée s'appuie là-dessus. »

Le fait que l'UE ait suspendu les programmes d'échange et de recherche ainsi que la reconduction de l'accord MEDIA, car la Suisse avait suspendu la ratification de l'Accord d'élargissement à la Croatie juste après l'acceptation de l'initiative UDC par le peuple, a fait rapidement comprendre à de larges couches de la population que les relations étroites qui lient la Suisse à l'UE ne sont pas de nature purement économique, mais couvrent de nombreux domaines, aussi la formation et la culture.

Le casse-tête des questions institutionnelles dans les relations avec l'UE

Les pourparlers et les négociations sur le maintien de la libre circulation des personnes étaient déjà difficiles après février 2014, mais le tout s'est encore compliqué avec la nouvelle réglementation des relations institutionnelles que l'UE a posée comme condition à la poursuite de la voie bilatérale avec la Suisse. Il était prévisible que de telles négociations allaient entraîner un paquet d'accords volumineux visant non seulement à régler les conflits actuels, mais aussi à maintenir les Accords bilatéraux existants. Le milliardaire et ancien conseiller fédéral Blocher et sa troupe de la droite nationaliste avaient annoncé déjà à mi-2014 qu'ils combattaient à coup de millions l'« adhésion déguisée à l'UE » qui se profilait.

Il faut reconnaître ici que la réglementation envisagée, laquelle fait l'objet de négociations depuis des années, n'est pas sans poser de problèmes, aussi aux syndicats. La reprise de la jurisprudence de la Cour européenne de justice (CEJ) exigée par l'UE, en particulier, est source de préoccupations. Le caractère inconvenant de la revendication de l'UE devient évident si l'on pense aux arrêts anti-sociaux de la CEJ de 2007/2008 sur les cas Laval, Viking, Ruffert et Luxembourg qui ont ouvert la porte au dumping salarial en Europe, comme nous l'avons décrit

au chapitre 7. Ces arrêts signifiaient une remise en cause du principe « À travail de valeur égale, salaire égal au même endroit », du droit de grève dans la lutte contre le dumping salarial et de l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux. La Suisse a rapidement ressenti les effets de ces décisions en 2008/09, lorsque l'UE a exigé qu'elle affaiblisse ses mesures d'accompagnement en raison de leur « caractère disproportionné ». Suite à des négociations dans un groupe de travail tripartite, mandaté par la Commission UE, avec la participation de la Suisse, de l'Allemagne et de l'Autriche, mais aussi des syndicats, un accord a été trouvé sans grandes concessions. Ce compromis n'a toutefois pas duré longtemps, comme nous l'avons déjà expliqué au chapitre 6.

La Commission et le Parlement de l'UE ont réitéré leurs revendications d'affaiblissement des MA dans les années suivantes. Notre position a toujours été la même : nous n'attendons aucune concession sur le principe de la LCP et nous ne voulons pas remettre en cause ce pilier fondamental de l'architecture UE. En revanche, nous attendons de la flexibilité et une volonté de concession concernant nos mesures de protection sociales qui ne sont pas discriminatoires et dont profitent aussi les citoyens/nes de l'UE qui travaillent ici.

La nouvelle initiative dite « de limitation » lancée par l'UDC et l'ASIN visant à dénoncer l'Accord de libre circulation sera une nouvelle occasion pour le peuple de se prononcer ces prochaines années sur la suite à donner. Nous voulons amener les électeurs/trices à renoncer à un système de contingentement au profit de relations stables et dynamiques avec l'UE. Mais cela ne sera possible que si la Suisse peut maintenir et développer des mesures crédibles de protection des salaires et des autres conditions de travail.

Les autorités UE devraient pouvoir le comprendre, d'autant plus que des efforts sont en cours au sein de l'UE pour mieux maîtriser le dumping salarial et pour renforcer les droits des travailleurs.



Considérations finales

Souvenons-nous : après le 9 février 2014, presque tous les acteurs bourgeois ont proposé d'introduire un système de contingentement. Certains milieux voulaient même supprimer la protection des salaires. Les syndicats ont été pratiquement les seuls à mettre en garde contre les conséquences négatives d'une telle évolution et à continuer à s'engager pour des mesures de politique sociale et du marché du travail non discriminatoires.⁷ Rétrospectivement, le bilan de notre action de ces dernières années est favorable. Les trois principaux objectifs que nous nous sommes fixés ont été atteints :

- Le principe de non-discrimination continuera de s'appliquer à l'avenir.
- Les relations entre la Suisse et l'UE se sont détendues et seront poursuivies.
- Les MA ont été maintenues, voire améliorées sur certains points.

Les syndicats ne peuvent toutefois pas se reposer sur leurs lauriers. Le dispositif de protection des salaires reste insuffisant. L'UE insiste sur un Accord-cadre institutionnel assurant le développement des Accords bilatéraux et cela est source d'incertitudes. Et la nouvelle initiative populaire de l'UDC contre la LCP lancée en janvier 2018 montre clairement que la « mise en œuvre light » de l'initiative « IIM » décidée par le Parlement avec l'« obligation d'annonce des places vacantes » au lieu de contingents discriminatoires n'est qu'une victoire d'étape.

1 Concernant l'évaluation réalisée à l'époque et la stratégie établie, lire « Personenfreizügigkeit und sozialer Schutz – Gewerkschaftliche Positionen zum Verhältnis Schweiz-EU nach dem 9. Februar 2014 », Vania Alleva, Vasco Pedrina, dans « Widerspruch », no. 65, 2/2014, p. 59 à 69.

2 La commune de Chiasso a organisé un événement promotionnel, trois mois avant la votation, pour vanter aux entrepreneurs italiens l'attractivité de la place économique tessinoise. Plus de 900 personnes intéressées se sont annoncées. Ce genre de politique a fait que plus de 4000 nouvelles entreprises se sont installées en Suisse en quelques années, dont la plupart offrent des emplois précaires dans l'industrie et les services.

3 L'initiative « Ecopop » voulait limiter l'immigration annuelle nette en Suisse à en moyenne 0,2% de la population résidante permanente. Cela aurait nécessité la réintroduction d'un système de contingentement. Cette initiative a été soumise au vote le 30 novembre 2014 et rejetée par 74,1% des votant-e-s.

4 Voir note 1).

5 Communiqué de presse du DFJP du 5 mars 2016 relatif au projet de loi sur la gestion de l'immigration.

6 Communiqué de presse du DFJP du 16 juin 2017 sur les modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre de l'article 121a Cst.

7 Rapport de Daniel Lampart au Comité de l'USS sur la mise en œuvre de l'article 121a du 23 novembre 2016.

« C'est la mise à mort du partenariat social »

Extrait de l'interview avec Aldo Ferrari, vice-président d'Unia (Événement syndical du 7 février 2018) au sujet de l'offensive lancée par l'UDC contre toute réglementation protégeant les travailleurs et contre les syndicats. Cette offensive s'inscrit dans la campagne pour son initiative populaire « Immigration sans libre circulation des personnes ».

L'UDC a déclaré la guerre à Unia. Et l'accuse de s'enrichir grâce aux CCT et aux chômeurs. Que répondre à ces attaques ?

En premier lieu, il s'agit d'une attaque contre le partenariat social et contre la protection des salariés et du marché du travail en Suisse. Les CCT sont là pour garantir des conditions dignes aux salariés et, du côté des employeurs, elles évitent la concurrence déloyale. Ce que dit l'UDC, c'est qu'il n'y a pas besoin de CCT, c'est la loi de la jungle qui doit primer.

Unia est très surpris de voir un Jean-François Rime, président de l'Usam, avec qui nous signons de nombreuses CCT, participer à ces attaques. Va-t-il recommander aux associations patronales de l'Usam de dénoncer les CCT dont elles sont partenaires ? Si c'est le cas, nous avons du souci à nous faire, salariés et employeurs ! Va-t-il mettre toutes les entreprises de l'artisanat à la

merci des tricheurs qui ne respectent pas les CCT ? Veut-il l'anarchie sur les chantiers ?

Le marché du travail est aujourd'hui régulé par ces CCT et le partenariat social. En les supprimant, veut-il que ce soit l'État qui le régule ? Lui qui défend un système libéral... La suppression des CCT, c'est la mise à mort du partenariat social.

Concernant les fonds paritaires, il faut relever qu'Unia investit beaucoup plus d'argent que ce qu'il touche pour garantir que les conditions de travail soient respectées sur les chantiers. Et il n'y a aucune raison qu'Unia travaille gratuitement. Les associations de travailleurs et d'employeurs financent elles-mêmes les contrôles du marché du travail. Et l'utilisation de cet argent fait l'objet de contrôles fiduciaires et du Seco garantissant sa bonne gestion. En ce qui concerne le chômage, c'est pareil. Unia a un contrat de prestations avec le Seco. Un quart

des indemnités de chômage versées en Suisse le sont par les caisses de chômage du syndicat. Et ces caisses sont aussi des institutions gérées par les partenaires sociaux, à l'instar des patrons qui s'occupent des caisses AVS et d'allocations familiales. Là encore, l'utilisation de l'argent fait l'objet de contrôles.

Que cherche l'UDC en dénonçant les CCT ?

Nous avons vu précédemment ce qu'elle cherche, et l'on peut expliquer les conséquences d'une disparition des CCT : diminution de la protection des travailleurs, loi de la jungle, travail à n'importe quel prix sur les chantiers, explosion du travail au noir. L'UDC veut supprimer le contrôle des conditions de travail (...). Et si les chefs de l'UDC estiment que les CCT et leurs réglementations, en matière de salaire notamment, coûtent trop cher aux entreprises, cela signifie clairement qu'ils veulent baisser les salaires (...).

Les contrôles de chantier font partie du travail quotidien des syndicats :

Logement d'ouvriers du bâtiment à la Schanzenstrasse 5 à Berne, 2011. UNIA

Visite de contrôle en Suisse romande (page de droite). L'Événement syndical / Neil Labrador







Comparaison entre le système de contingentement et la libre circulation des personnes. Un argumentaire

La libre circulation des personnes (LCP) comme modèle de migration donne de meilleurs résultats que le système de contingentement du point de vue des droits humains et de l'égalité des droits. Ce régime s'avère également avantageux sous l'angle des flux migratoires, de la sécurité de l'emploi, des droits des travailleurs/euses et de la protection des salaires ainsi que dans l'optique d'une économie orientée vers l'avenir. A titre de comparaison, voici quelques chiffres, preuves et arguments après 15 ans de libre circulation des personnes.

Argument n° 1 :

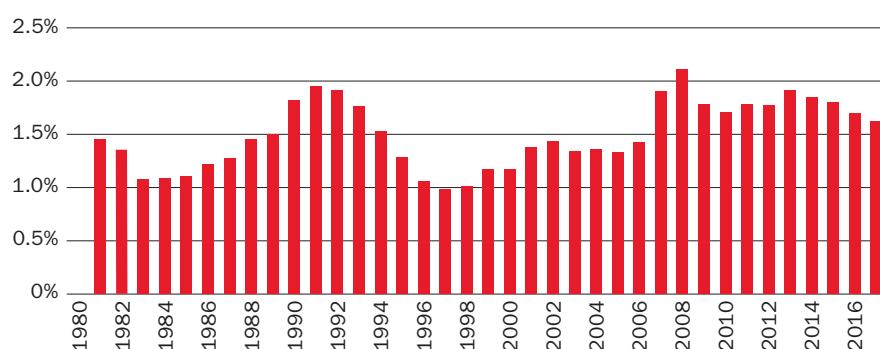
Le contingentement est dommageable pour toutes et tous

La longue histoire de la politique de contingentement en Suisse montre qu'un tel système enfreint non seulement les droits humains, mais qu'il ne freine aucunement l'immigration. De plus, le contingentement des immigré-e-s ne protège ni l'emploi, ni les salaires des Suisses, contrairement au but visé. Au contraire, il affaiblit leur place sur le marché du travail ainsi que, d'une manière générale, la position de la représentation des travailleurs/euses pour finalement mettre à mal l'économie.¹

Pas d'effet de limitation : l'immigration n'a pas été freinée par le système de contingentement, malgré le plafonnement du nombre d'immigré-e-s et la politique de rotation des saisonniers. Les fluctuations des cycles migratoires et conjoncturels montrent que l'évolution économique et le besoin en forces de travail des entreprises sont presque toujours déterminants pour la migration.² Le plus souvent, la politique a fixé les contingents en fonction des désirs des entreprises. A ce sujet, deux graphiques :

Immigration en Suisse :

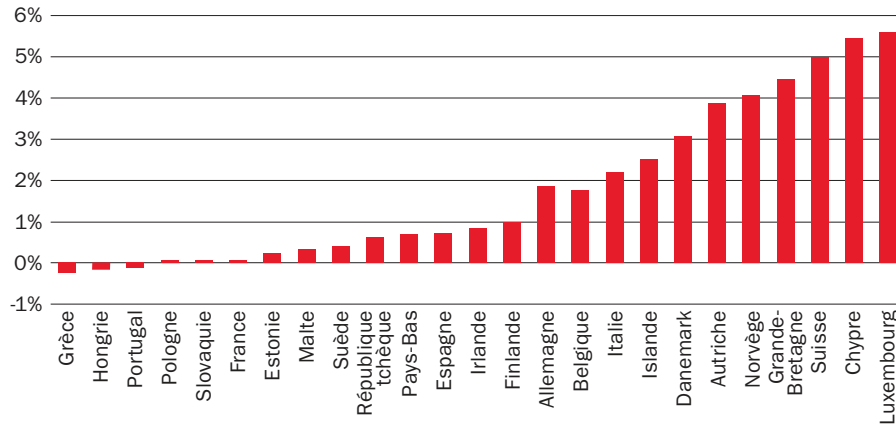
Variation du nombre d'immigré-e-s par rapport à la population résidante permanente (en %)



Source : <http://www.sgb.ch/aktuell/blog-daniel-lampart/>

Ce graphique montre que l'immigration fluctue en premier lieu en fonction des cycles conjoncturels. Quand est-ce que la libre circulation des personnes avec l'UE a été introduite ? D'après les chiffres de l'immigration, il est difficile d'établir l'année précise. L'équation « LCP = augmentation de l'immigration », respectivement « contingentement = restriction, voire diminution de l'immigration » est fautive. Dans son blog, Daniel Lampart écrit : « Si l'on considère la période depuis 1981 et que l'on compare les chiffres par rapport à la population suisse résidante, les valeurs de ces dernières années ne sont pas plus élevées qu'au début des années 1990. Il convient de noter à cet égard que la mobilité internationale a augmenté au niveau mondial. »

Immigration dans les pays UE. Augmentation ou diminution des travailleurs/euses étrangers de l'UE-27 par rapport à l'ensemble des personnes actives (différence 2006–2016 en points de pourcentage)

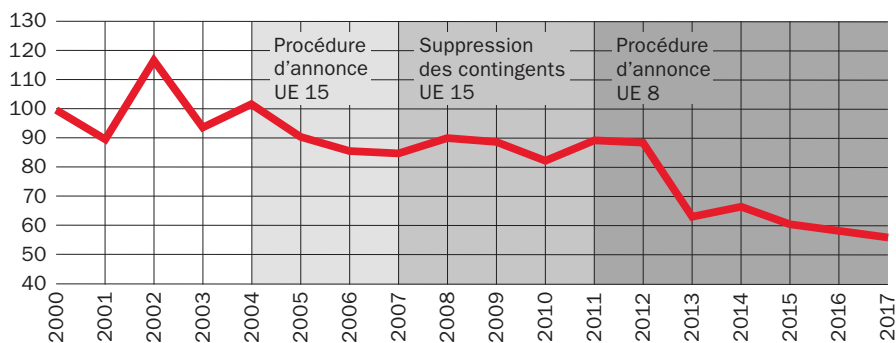


Source : Eurostat / calculs de l'USS, voir Analyses USS, « LCP, MA & Migration », 5/ 2018

Ce graphique montre que la proportion de travailleurs/euses étrangers provenant de l'UE a sensiblement augmenté dans tous les pays UE, à l'exception des pays en crise profonde.

Encouragement du travail au noir : lorsque la politique migratoire adoptait une attitude restrictive dans les phases de boom économique, l'économie contournait le contingentement en recourant au travail au noir. Pour l'année 1990, par exemple, l'on estime le nombre de travailleurs/euses au noir entre 120 000 et 180 000. Les chiffres officiels de la migration des années 1980 et 1990 ne prennent pas en considération les travailleurs au noir « sans papiers » et sous-estiment donc le recrutement de personnel.³ Avec l'introduction de la LCP, le travail au noir a diminué. L'USS estime que le travail au noir dans l'agriculture a diminué de moitié depuis l'entrée en vigueur de la LCP.

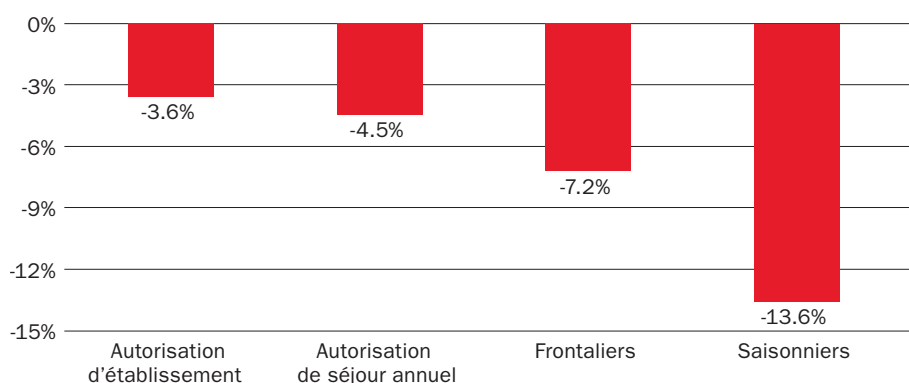
Recul du travail au noir dans l'agriculture avec la LCP (1999=100 ; valeurs en baisse=moins de travail au noir)



Analyses USS : Libre circulation des personnes, Mesures d'accompagnement & Migration, 5/ 2018

Politique de promotion des bas salaires : les statuts de séjour discriminatoires et le travail au noir ont aussi affaibli la défense des intérêts et les salaires des travailleurs/euses indigènes. À qualifications égales, les salaires des saisonniers étaient de près de 14 % inférieurs à ceux des Suisses. Cette situation a eu des effets négatifs sur l'évolution générale des salaires.⁴ De fait, le contingentement et le statut de saisonnier ont entraîné une politique étatique de promotion des bas salaires dans des branches structurellement faibles.⁵

Ecart salarial selon le statut de séjour dans l'ancien système des contingents (en % par rapport aux Suisses/esses, 1996)



Source : Wickler, H. R. et al. (Hrsg.): « Migration und die Schweiz », Seismo, Zurich.

Division de la classe ouvrière : leur statut de séjour limitait les migrant-e-s dans la représentation de leurs intérêts. Le statut de saisonnier et les contingents favorisaient une division xénophobe des travailleurs/euses selon les nationalités. Ils ont affaibli l'esprit de solidarité et porté préjudice à la représentation syndicale.

Économie en perte de vitesse : le système de contingentement a engendré une mauvaise gestion de l'économie, notamment une politique de faible productivité. Cela s'est avéré dommageable avec le temps.⁶ Et compte tenu des saisonniers bon marché, il manquait une impulsion essentielle pour rendre les structures économiques plus productives. Dans la fixation des contingents, le Conseil fédéral était facilement à l'écoute des « branches bien organisées, mais structurellement faibles », comme l'écrit Daniel Lampart. Concrètement, il s'agissait des secteurs de la construction, de la restauration et de l'agriculture. L'encouragement d'une immigration de travailleurs/euses non qualifiés à des conditions de travail précaires a eu pour effet un affaiblissement de la productivité et donc une politique de maintien de structures dépassées. Les branches plus productives et orientées vers l'avenir étaient désavantagées.

Exportation du chômage : les travailleurs/euses non qualifiés étaient aussi les victimes désignées des crises récurrentes. Ils tombaient plus rapidement au chômage et avaient plus de difficultés à retrouver un travail. Dans les années 1970, la Suisse pouvait encore exporter sans scrupules son

chômage de masse en renvoyant les saisonniers dans leur pays. Dans les décennies suivantes, plus particulièrement dès les années 1990, cela n'était plus possible, car beaucoup de saisonniers avaient pu transformer leur statut.

Contrôles moins efficaces : Le principe du contrôle par les autorités des conditions d'embauche des travailleurs/euses immigrés nouvellement admis a été abandonné avec la fin de la politique de contingentement. Ce contrôle était certes fort sensé, mais n'avait lieu qu'à l'embauche. Le système de contrôle actuel des mesures d'accompagnement est bien plus efficace, car les contrôles des salaires sont effectués tout au long de la période d'emploi. Cela permet de davantage lutter contre les abus. Les rapports de travail contrôlés ont passé, selon la statistique du Seco, de près de 31 000 en 2004 (introduction des MA) à près de 164 000 en 2016.

Argument n° 2 :

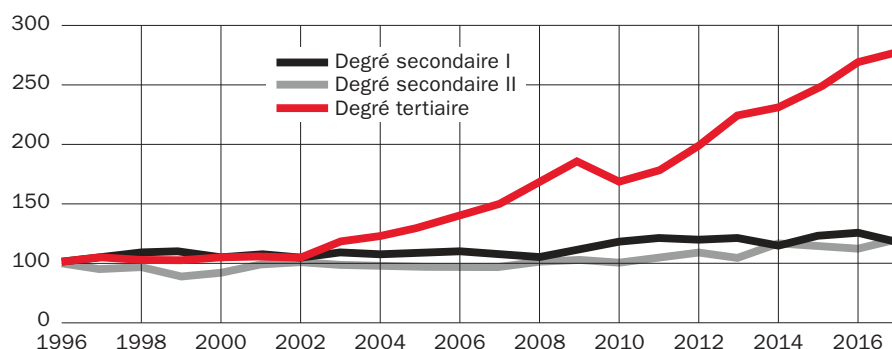
La migration a d'autres causes que la libre circulation des personnes

La forte immigration en Suisse de ces 15 dernières années n'était pas due à la libre circulation des personnes. La croissance économique et l'internationalisation progressive du marché du travail dans le contexte d'une rapide diffusion des nouvelles technologies de la communication ont été déterminantes pour l'augmentation de l'immigration. L'immigration nette est à nouveau en baisse depuis 2014. Ce faisant, la libre circulation des personnes a répondu au besoin de forces de travail hautement qualifiées. Des dispositions légales inhumaines comme le statut de saisonnier auraient tenu ces travailleurs/euses à l'écart de la Suisse, alors qu'une économie orientée vers l'avenir a besoin de personnel à qualifications élevées.

Croissance et migration : sous le titre « De la politique de contingentement à une immigration conditionnée par le marché du travail », on peut lire dans le rapport de la Confédération sur les 15 premières années de libre circulation des personnes (LCP) : « Après avoir surmonté la croissance molle des années 1990, l'économie suisse a connu, dès le tournant du siècle, un nouvel essor et requis un besoin élevé de main d'œuvre, dont le recrutement au sein de l'UE est devenu plus flexible et facilité en termes de coûts administratifs, grâce à l'introduction de la libre circulation ... L'immigration liée à la quête d'un emploi sous le régime de l'Accord de LCP... a entraîné un changement profond dans la composition structurelle de l'immigration. –Le transfert vers les services et la spécialisation croissante dans des activités à forte valeur ajoutée se sont accompagnées ces quinze dernières années d'une demande élevée de main d'œuvre hautement qualifiée ... La croissance démographique soutenue de ces dernières années et l'élévation du niveau de vie de la société ont induit également une demande de biens et de services de base, ce qui s'est traduit par une progression décalée de l'emploi dans les branches notamment de la construction, du commerce et des services personnels, lesquels ne nécessitent pour la plupart que d'un personnel faiblement qualifié. Cette main d'œuvre, pour sa part, a été de plus en plus souvent recrutée au sein de la

zone UE, d'une part car la population indigène s'est progressivement éloignée de ces secteurs d'activité du fait de ses qualifications plus élevées, d'autre part en raison du fait que le recrutement de personnel faiblement qualifié en provenance des États tiers n'est aujourd'hui plus possible de façon directe... La demande soutenue de main d'œuvre hautement qualifiée et le fait que la population indigène renonce à effectuer des activités moins exigeantes d'autre part se reflètent clairement dans la structure des qualifications des immigrés de l'UE.»⁷

Personnes étrangères actives selon le niveau de formation
Index 1996 = 100



Source : Office fédéral de la statistique

Internationalisation et migration : sous le titre « Internet, l'internationalisation de l'économie, l'abolition du statut de fonctionnaire et l'ouverture du marché aux travailleurs/euses temporaires font augmenter la migration », Daniel Lampart écrit en 2017 : « Un regard au-delà des frontières nationales montre que le recrutement de main-d'œuvre par les entreprises et les mouvements migratoires qui vont de pair se sont beaucoup plus internationalisés (...). Il y a diverses raisons à cela :

- **L'internationalisation générale de l'économie.** Aujourd'hui, davantage de personnes d'une même entreprise travaillent dans des pays différents. Exemple : il y a 10 ans, les entreprises suisses MEM occupaient en tout à l'étranger presque la moitié du nombre d'employé-e-s qu'elles occupaient en Suisse ; aujourd'hui ce sont environ 90 % (...).
- **Les offres d'emploi via Internet.** Aujourd'hui, presque tous les emplois sont proposés via internet. On peut les lire dans le monde entier. Avant 2002, elles passaient avant tout par la presse locale et nationale. Trouver des postes vacants en Suisse n'était à l'époque pas chose aisée pour les demandeurs/euses d'emplois de l'étranger.
- **L'ouverture du marché à la location de services.** Depuis 1998, les agences de travail temporaire de Suisse peuvent aussi placer des frontaliers/ères ainsi que des résidents/es de courte durée. Avant, un(e) travailleur/euse temporaire devait être au moins

titulaire d'une autorisation de séjour durable. La part du travail temporaire à la totalité du volume de travail a été multipliée par presque quatre ces 20 dernières années. Cela signifiait au moins en partie une claire précarisation des emplois.

- **D'autres ouvertures**, comme par exemple la reconnaissance des diplômes étrangers, la suppression des restrictions (cantonales) à l'accès au marché intérieur ou l'abolition du statut de fonctionnaire (...) ont eu pour effet qu'il y a été possible d'engager davantage de personnel qui n'était pas en possession d'un passeport suisse (...).

Daniel Lampart en tire cette conclusion : « Si l'on regarde froidement la réalité, l'introduction de la LCP a donc eu en premier lieu des effets qualitatifs et a beaucoup moins influencé les chiffres d'effectifs de l'immigration. Il y a moins de travail au noir et les emplois précaires des branches à bas salaire ont été moins encouragés (abolition du statut de saisonnier). Grâce à des conditions de séjour améliorées, plus de personnes qualifiées ont choisi de travailler en Suisse. La main-d'œuvre étrangère a aussi mieux pu se défendre contre les tentatives de pression et d'abus des employeurs. Et grâce aux mesures d'accompagnement, on a pour la première fois disposé d'instruments (notamment des contrôles) pour lutter au plan local contre la sous-enchère salariale. Les salaires s'en sont trouvés améliorés. Et il a été plus difficile pour les moutons noirs parmi les employeurs de recruter de la main-d'œuvre « bon marché » à l'étranger au détriment de la main-d'œuvre indigène. Mais l'ouverture des marchés aux travailleurs/euses temporaires et aux entreprises étrangères a engendré un nouveau potentiel d'abus. »⁸

Argument n° 3 :

De meilleures conditions grâce aux mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement (MA) – avec leur système développé de contrôles – permettent de combattre de manière offensive les abus et les pratiques illégales qui, dans le cadre de l'ancien système de contingents, restaient souvent cachés sous la surface du marché du travail. Il est dès lors faux de prétendre que la libre circulation des personnes (LCP) conduit, bien plus que l'ancien système de contingentement, au dumping salarial et à la substitution de travailleurs/euses indigènes sur le marché du travail. Le dumping salarial et les processus de substitution ont sans doute encore cours. Ils sont toutefois la conséquence des mécanismes économiques (capitalistes) dominants. C'est un fait que des mégatendances comme la précarisation des rapports de travail à l'ère de la dérégulation néolibérale et de la digitalisation ont également des effets dans des domaines sans migration. Ils ne peuvent être maîtrisés qu'avec une libre circulation accompagnée socialement.

Il n'en demeure pas moins que les régions frontalières sont confrontées à des problèmes aigus en raison d'importantes disparités sociales de part et d'autre de la frontière. C'est notamment le cas entre la grande région Lombardie, durement secouée par la crise (il s'agit pour les entreprises suisses d'un réservoir de 6 millions d'Italiens/nes dans un rayon de 50 km) et le petit Tessin (avec 350 000 habitant-e-s) dont l'économie croît. Ces problèmes des régions limitrophes exigent des mesures spécifiques pour la

protection de l'emploi et des salaires. Ils ne peuvent être résolus sans une nette amélioration de la structure du marché du travail et du développement économique dans le pays voisin. Il a néanmoins été possible, grâce aux mesures d'accompagnement social, d'empêcher dans une large mesure le dumping salarial et la substitution du personnel indigène. Si le dumping et les effets de substitution subsistent dans certaines professions, branches et régions, il ne s'agit pas de remettre en cause la LCP, mais d'encore renforcer les MA.

Migration et effets de substitution : dans le rapport de la Confédération de 2017 mentionné ci-dessus (Management Summary, p. 3/4), on peut lire : « Si l'on considère l'évolution du marché du travail au cours de ces quinze dernières années, on constate que l'immigration est venue compléter dans une large mesure le potentiel d'actifs, et non s'y substituer. Il suffit d'observer l'évolution du taux d'activité. Celui-ci a encore progressé au cours de la période considérée, alors qu'il était situé à un niveau déjà plus élevé pour les Suisses comme pour les immigré-e-s. (...) On ne saurait toutefois exclure le fait que la concurrence sur certains segments du marché s'est exacerbée du fait de l'immigration (...) Entre 2002 et 2016, les salaires réels en Suisse ont progressé de manière soutenue, soit en moyenne de 0,8 % par an. (...) Il est plus probable qu'un léger frein à la croissance des salaires des travailleurs hautement qualifiés soit lié à l'immigration. (...) En revanche, la croissance salariale des bas salaires, dans l'ensemble, a bien suivi la cadence des salaires moyens (...) ». Il y a lieu d'ajouter que les campagnes syndicales de ces 20 dernières années pour des salaires minimums – parallèlement aux mesures d'accompagnement – ont contribué à éviter que les secteurs à bas salaires ne s'étendent.

Migration et dumping salarial : l'expérience syndicale montre un bilan moins positif du tableau présenté ci-dessus, même si les conclusions principales sont justes. Comme D. Lampart l'a affirmé à la conférence de presse du Seco susmentionnée : « La pression sur les salaires est malheureusement une réalité. Dans les branches où des contrôles efficaces des salaires minimums sont effectués et où, dans la pratique, des sanctions sont systématiquement infligées (entre autres amendes, interdictions, suspensions des travaux), il est possible d'obliger les employeurs à assumer leurs responsabilités. Mais ces dernières années, les entreprises des branches sans salaires minimums ont recruté plus souvent du personnel à l'étranger. En l'absence de salaires minimums, les employeurs ne peuvent pas être mis à l'amende. Les statistiques montrent que les contrôleurs/euses des salaires ont constaté un nombre relativement élevé de cas de sous-enchère salariale dans quelques-unes de ces branches non protégées et que les salaires de départ sont désormais sous pression dans plusieurs branches. – Le commerce de détail, l'horticulture, des parties de l'industrie (montage, entretien des machines) ainsi que les structures d'accueil des enfants et les homes sont en point de mire. »⁹ Alessandro Pelizzari, secrétaire régional d'Unia, voit dans les effets de la LCP sur la structure des salaires un motif important du passage d'une partie des « couches moyennes » dans le camp des adversaires à la migration lors du vote sur l'initiative « Contre l'immigration de masse » du 9.2.2014 : « Certes, en remplaçant l'ancien système avec le droit de s'établir librement en Suisse, l'Accord de libre circulation des personnes a contribué à stabiliser plusieurs centaines de milliers de

ressortissants de l'UE établis en Suisse. Mais en recourant en même temps au recrutement massif de main-d'œuvre qualifiée et, surtout, de travailleurs avec des permis de courte durée, les employeurs ont réussi à mettre sous pression les salaires d'embauche à tous les niveaux. »¹⁰

Migration et travailleurs/euses âgés : lors de la votation sur l'initiative « Contre l'immigration de masse », l'on a retrouvé beaucoup de travailleurs/euses âgés dans le camp des adversaires de la LCP. Selon Daniel Lampart, cela s'explique principalement par le fait que « ces travailleurs sont désavantagés en Suisse lorsqu'ils sont en recherche d'emploi. Les problèmes sont particulièrement marqués chez les plus de 50 ans et les plus de 55 ans dans la branche informatique et les banques. Lors des phases antérieures de la libre circulation des personnes, les entreprises d'informatique ont par exemple, quand le chômage était faible, engagé avant tout du personnel en provenance de l'étranger. Aujourd'hui aussi, elles cherchent de la main-d'œuvre à l'étranger, alors que le chômage est en forte augmentation chez nous. Les principaux concernés sont les actifs/ves de plus de 50 ans (...). La Confédération et les cantons doivent appliquer systématiquement l'obligation d'annoncer les postes vacants décidée par le Parlement. »¹¹

Migration et sous-traitance : la tendance selon laquelle les entreprises transmettent leur mandats à des chaînes entières de sous-traitants est une des sources de la précarisation croissante des rapports de travail, notamment dans le secteur de la construction. La désintégration des chaînes de création de valeur qui en découle entraîne une augmentation de l'immigration. « Beaucoup confondent ce développement avec la LCP, écrit Daniel Lampart, et cela dans la mesure où le recours plus fréquent aux sous-traitants est attribué à la LCP et non pas à la maximisation des profits par les entreprises. C'est faux. »¹² En effet, un nombre croissant d'entreprises générales et principales cèdent de grandes parties de leurs mandats à des sous-traitants – souvent en chaîne – pour réduire les coûts. Cela n'a rien à voir avec la LCP. L'introduction de la responsabilité solidaire de l'entrepreneur principal en 2013 – pratiquement impensable sans le levier des Accords bilatéraux – a déjà eu des effets positifs dans l'exécution des mesures d'accompagnement et dans le respect effectif des CCT. Nico Lutz, chef du secteur de la construction chez Unia dresse le bilan intermédiaire suivant dans une enquête du Seco 2017 : « La responsabilité solidaire a eu un fort effet de prévention et de dynamisation dans l'amélioration de la mise en application des mesures d'accompagnement (MA). (...) Tous les efforts et projets IT des partenaires sociaux pour établir un registre professionnel et une banque de données sur l'application des MA dans plusieurs branches de l'artisanat ont été en grande partie déclenchés par la responsabilité solidaire. (...) La responsabilité solidaire est dès lors aussi un bon instrument pour maintenir la pression en faveur d'une professionnalisation de l'exécution des MA. » Cela ne signifie pas que les règles d'application de la responsabilité solidaire sont optimales. Dans la pratique, ces règles s'avèrent trop faibles¹³, même si la Suisse est en bonne position en comparaison internationale.

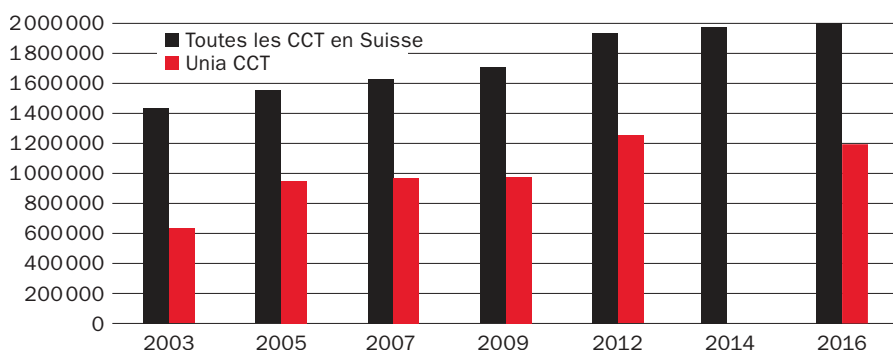
Argument n° 4 :

Les Bilatérales améliorent les rapports de travail en Suisse

Grâce à la libre circulation des personnes avec l'UE, nous avons pu obtenir l'introduction de mesures de protection dans le droit du travail suisse et dans le code des obligations, ce qui aurait été impossible à faire passer politiquement sous l'ancien régime de contingentement. Ces mesures ont eu un effet positif sur l'ensemble du marché du travail, et pas seulement pour les travailleurs/euses immigrés. Les syndicats ont pu considérablement accroître leur pouvoir de négociation grâce au fait que l'économie avait et a toujours besoin du soutien syndical pour faire passer en votation populaire toute ouverture politico-économique sur l'extérieur ainsi qu'en matière d'Accords bilatéraux avec l'UE.

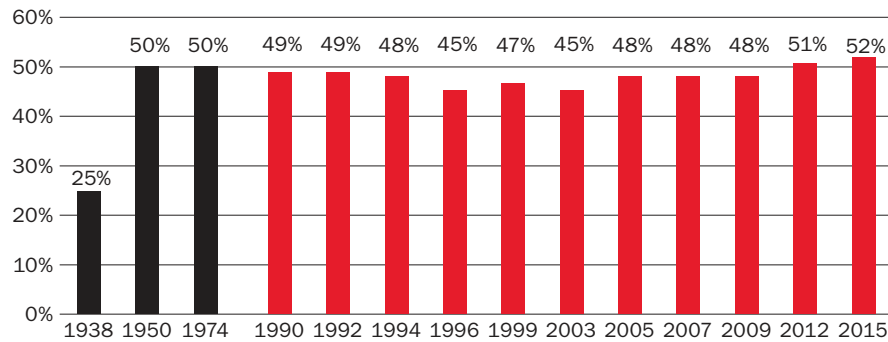
CCT déclarées de force obligatoire : d'une part, Peter Grünenfelder, directeur du Think Tank néolibéral de l'économie Avenir Suisse exagère lorsque, dans son « blog » du 23.8.2017 (paru aussi dans la NZZ), il parle de « Vergewerkschaftung der Schweiz » (syndicalisation de la Suisse) et lorsqu'il se lamente que « le marché du travail libéral est de plus en plus restreint, malgré la baisse des effectifs syndicaux. » Mais d'autre part, il a raison lorsqu'il écrit que « le nombre de travailleurs/euses soumis à une CCT déclarée de force obligatoire est en forte augmentation : entre 2003 et 2014, leur nombre a passé de 376 000 à 992 000. » – Être soumis à une CCT signifie pour tous les travailleurs/euses de pouvoir profiter d'une protection bien meilleure. Un assouplissement du dispositif relatif à la déclaration de force obligatoire des CCT et ainsi la possibilité de jouir de salaires minimums contraignants n'auraient pas pu être imposés dans des branches souffrant de dumping salarial sans le levier de l'ouverture économique face à l'UE. Grâce aux mesures d'accompagnement, le degré de couverture des CCT a passé, après de nombreuses années de recul, de 48 à 52 %. Ce pourcentage stagne à nouveau, car les dispositions relatives aux CCT déclarées de force obligatoire sont encore trop restrictives en Suisse, également en comparaison internationale.

Nombre de salarié-e-s soumis à CCT



Source : OFS, Unia

Degré de couverture des CCT en Suisse 1938–2015



Source : OFS, Unia

Salaires minimums : dans la pratique, la mise en application des salaires minimums contraignants progresse très lentement tant au niveau national que cantonal, surtout en raison de rapports de force défavorables en Suisse alémanique. Au niveau national, un seul contrat-type de travail (CTT) avec des salaires minimums contraignants a été obtenu, et cela pour les travailleurs/euse précaires de l'économie domestique. Au niveau cantonal, il existe actuellement 23 contrats-types avec salaires minimums contraignants. Le canton frontalier du Tessin est en tête avec 17 CTT dans l'industrie et les services. Le canton de Genève en comptait 5 à fin 2017. Grâce à des initiatives populaires cantonales, des salaires minimums légaux sont également introduits dans d'autres cantons latins.¹⁴ En revanche, les cantons suisses alémaniques n'ont aucun CTT cantonal avec salaires minimums. Par ailleurs, il y a lieu de relever que les syndicats sont parvenus à négocier un plus grand nombre de CCT avec des salaires minimums depuis l'introduction de la LCP. La percée réalisée en 2013 lors du renouvellement de la CCT de l'industrie des machines en est le meilleur exemple. Selon les statistiques de l'OFS, le nombre de personnes occupées soumises à une CCT avec des salaires minimums a passé de 1,06 Mio en 2003 à 1,79 Mio en 2016 (soit une augmentation de 70 %).¹⁵

Argument n° 5 : une dénonciation serait dommageable pour tout le monde

En raison de la « clause guillotine » négociée avec l'UE, une dénonciation de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entraînerait la dénonciation des Accords bilatéraux I. Cette dénonciation aurait des effets négatifs considérables sur les relations entre la Suisse et son principal partenaire économique, social et politique et menacerait les droits et les emplois des travailleurs/euses de toutes nationalités actifs en Suisse¹⁶.

Le jeu dangereux de l'UDC : avec sa nouvelle initiative dite « de limitation », l'UDC veut dénoncer l'Accord de libre circulation des personnes et réintroduire un système de contingentement. Elle est prête pour cela à envisager une dénonciation des Accords Bilatéraux I. Albert Rösti, président UDC déclare que la Suisse peut tout à fait vivre sans Accords bilatéraux. Leur importance serait « massivement gonflée » par ses partisans (Schweiz am Wochenende, 28.10.2017). À la question sur l'importance relative des

relations économiques entre la Suisse et l'UE, le Conseil fédéral répond brièvement avec les chiffres suivants : en 2016, la Suisse a exporté vers l'UE des marchandises pour une valeur de 13 500 Fr. par habitant alors que l'UE a fourni à la Suisse des marchandises pour un montant d'à peine 250 Fr. par habitant (NZZ du 14 mars 2018).

Jeu dangereux d'une partie de la gauche radicale : une minorité au sein du mouvement syndical est aussi hostile aux Accords bilatéraux, mais pour de toutes autres raisons : les Bilatérales seraient uniquement un projet patronal, l'accès au marché unique un pur instrument de dérégulation sociale. Bien sûr, l'économie a tout intérêt à poursuivre des relations bien réglées avec l'UE.¹⁷ Plus de la moitié des exportations suisses vont dans l'UE. En 2016, il s'agissait de 53 %. Dans certaines branches – comme les matières plastiques et les métaux – même trois quarts des produits sont livrés à l'UE. Les Accords bilatéraux facilitent la fourniture de marchandises suisses dans l'UE.¹⁸ Mais celles-ci profitent également aux salarié-e-s. Les relations avec l'UE sont d'une grande importance pour le niveau des salaires et pour la sécurité des places de travail. Elles garantissent aux ressortissant-e-s de l'UE l'égalité des droits (recherche d'un emploi, travailler et s'établir ici, regroupement familial). Elles assurent aux Suisses un droit de séjour dans les pays UE et une mise en réseau avec l'UE de la formation, de la recherche et de la culture. Elles facilitent les voyages des touristes en Europe, etc.

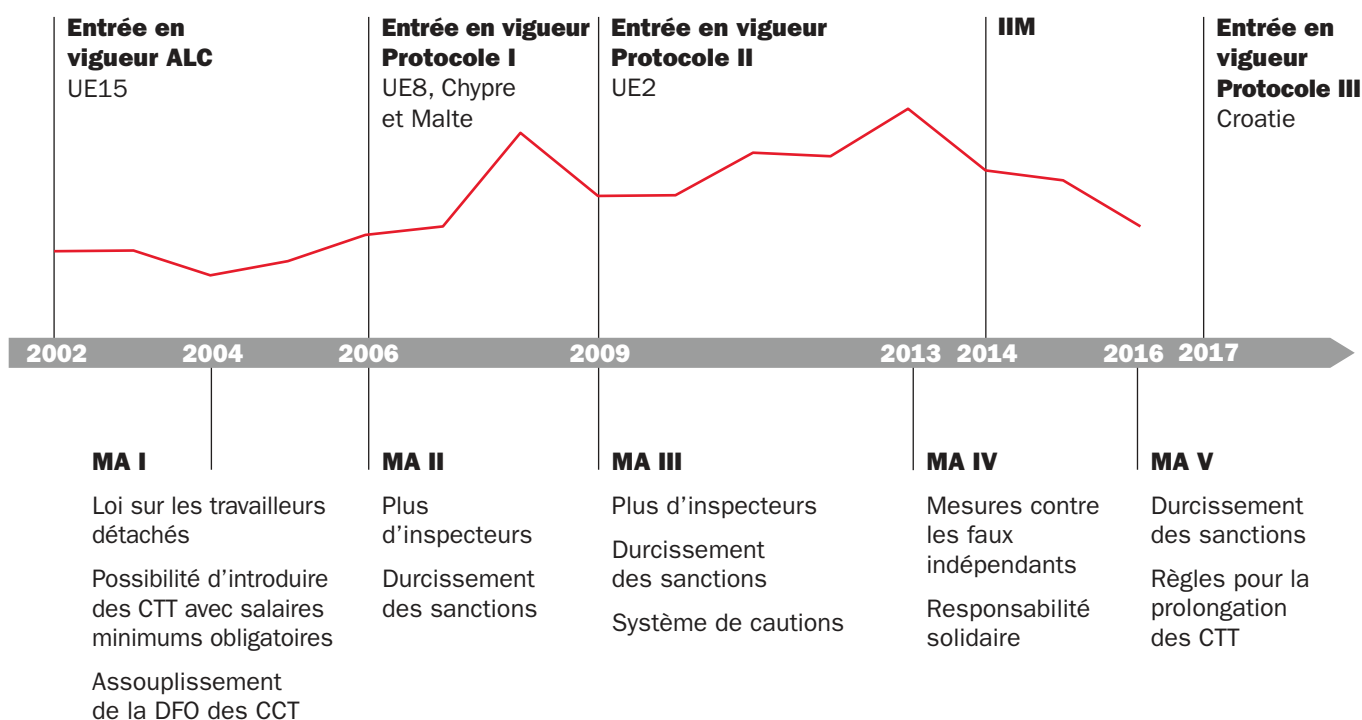
Libre circulation des personnes : l'immigration est en recul

En 2017, quelque 31 000 citoyens/nes des États UE et AELE ont immigré en Suisse (c'est 20% de moins que l'année précédente et la moitié par rapport à 2013). A fin 2017, 2,045 millions d'étrangers/ères vivaient en Suisse dont 70% en provenance des États UE et AELE. En comparaison, 464 000 Suisses/esses vivaient en 2016 dans ces mêmes États.

L'immigration en provenance de l'UE en 2017 n'a jamais été aussi faible que depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes (LCP). À la question de la « NZZ am Sonntag » du 14 janvier 2018 de savoir si ce recul est surtout lié à la conjoncture, Mario Gattiker, secrétaire d'État aux migrations, répond à juste titre : « Dans le passé, on a toujours constaté que la conjoncture était un facteur plus important que le modèle de régulation de la migration. L'immigration était plus élevée dans les années 1960 et 1970 avec les contingents qu'actuellement sous le régime de la LCP. Les contingents ont été constamment adaptés aux besoins du marché du travail. Il n'y avait pas de limitation de l'immigration. »

Le recul de l'immigration nette depuis 2014 s'explique avant tout par le choc du franc suisse de janvier 2015 (levée du taux plancher par la Banque nationale suisse), avec ses répercussions négatives sur le développement économique. La reprise économique avec le recul du chômage dans les pays de l'UE joue également un rôle non négligeable.

Étapes de l'ouverture du marché du travail et renforcement des mesures d'accompagnement (MA)



CTT contrat-type de travail
CCT convention collective de travail
DFO déclaration de force obligatoire
IIM Initiative contre l'immigration de masse
— Immigration nette UE/AELE

Source: SEM (SYMIC), Seco

- 1 Publication USS (2016): «Inhumain et économiquement nuisible. Anciens contingents: les faits», Berne 2016.
- 2 L'économiste et spécialiste du marché du travail George Sheldon affirme: «L'immigration a toujours été très dépendante de la conjoncture». La LCP avec l'UE, qui a été introduite progressivement depuis 2002, n'a pas eu une grande influence sur l'immigration selon les recherches de G. Sheldon. «La forte augmentation a commencé au milieu des années 1990, donc encore sous l'ancien régime de contingentement.» (Luzerner Zeitung du 22.1.2018).
- 3 Daniel Lampart, chef économiste USS, «Position sur le Rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes», Conférence de presse du Seco du 4.7.2017.
- 4 Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi Werner Haug: «Migration und die Schweiz», Zürich, Seismo Verlag, Zürich 2004, p. 275–301.
- 5 Paul Rechsteiner dans la «Neue Zürcher Zeitung» du 16.1.2014.
- 6 Andreas Frick (2015): «Die Einwanderungspolitik der Schweiz vor dem Abkommen mit der EU zur Personenfreizügigkeit», in Klaus Aberger, et. al., «Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandaufnahme», études KOF no 58, EPF Zurich 2015.
- 7 Confédération suisse; «15 ans de libre circulation des personnes», 13^e rapport de l'Observatoire relatif à l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE», 4.7.2017, p. 2.
- 8 Daniel Lampart, Conférence de presse du Seco du 4 juillet 2017, voir note 3.
- 9 Daniel Lampart, Conférence de presse du Seco du 4 juillet 2017, voir note 3.
- 10 A. Pelizzari: «Les conséquences du vote anti-immigration sur les relations de travail en Suisse», Revue IRES, 9/2014.
- 11 Daniel Lampart, Conférence de presse du Seco du 4 juillet 2017, voir note 3; Rapport de Daniel Lampart au Comité directeur USS du 17.5.2017: «Travailleurs/euses âgés: Position USS pour la 3^{ème} Conférence nationale».
- 12 Publication USS: «LCP, MA et Migration» (4/2018). Dans le bâtiment, le transfert du risque inhérent au mandat aux sous-traitants et aux temporaires est de plus en plus répandu.
- 13 Le cas de dumping salarial sur les chantiers des Hôpitaux universitaires genevois en 2013 (les travailleurs détachés par une entreprise sous-traitante polonaise recevaient Fr. 8.00 de l'heure), qui a été récemment jugé par le Tribunal des Prud'hommes a mis en évidence combien la réglementation actuelle est complexe et lourde pour les victimes. Voir «Le Courrier» du 31.1.2018 et du 7.2.2018.
- 14 Initiatives pour un salaire minimum cantonal: – Neuchâtel: acceptation par le peuple en 2013. Le Tribunal fédéral a donné son feu vert en 2017 pour un salaire minimum légal de Fr. 20.–. Jura: acceptation par le peuple en 2013. Loi correspondante adoptée par le Parlement le 22.11.2017. – Tessin: acceptation en 2015. Loi d'application en cours d'examen au Parlement.
- 15 Statistiques de l'OFS sur les CCT en Suisse de 2003 et 2016.
- 16 Comité directeur Unia: «Douze raisons d'entretenir de bonnes relations avec l'UE», 22.10.2014.
- 17 Economiesuisse: «Politique européenne de la Suisse: décryptage de l'apport des accords bilatéraux» (2015) et «La croissance de la Suisse est meilleure que sa réputation» (2016), p. 19.
- 18 Analyses USS: «LCP, MA & Migration», Berne, 5/2018.



Deux visions d'avenir : l'égalité des droits et la protection sociale pour toutes et tous. Les leçons à tirer de l'histoire

1. Un regard sur les **150 dernières années** montre que la **politique migratoire suisse** oscillait entre deux pôles :

- d'une part, des phases de « portes ouvertes », donc de libre circulation des personnes, comme ce fut le cas avant la 1^{ère} Guerre mondiale et après 2002, resp. 2004 au sein de l'Europe, dans le cadre de nos relations avec l'UE.
- d'autre part, de longues phases de régulation de la migration avec des contingents et différentes formes de discrimination, comme entre 1914 et 2002.

2. La **haute conjoncture après la 2^{ème} Guerre mondiale** a déclenché une forte immigration, notamment de saisonniers. Cette phase a été marquée par les deux caractéristiques suivantes :

- Jusque dans les années 1960, la Suisse officielle a misé sur une politique de rotation qui consistait à considérer et reconnaître la migration comme un phénomène purement transitoire. Les étrangers/ères pouvaient certes venir travailler en Suisse, mais ne devaient si possible pas s'y établir.
- Sous la pression des premiers courants xénophobes, les syndicats ont été les premiers à demander d'introduire des contingents plus stricts.

Le fait que les syndicats, surtout depuis les années 1960, ont contribué à mettre en place la politique de contingentement explique aussi leur difficulté à opérer le « changement de cap copernicien », pour reprendre la formule de Paul Rechsteiner, vers un modèle d'immigration ouvert.

3. Si on passe en revue la **politique officielle de contingentement** depuis la fin des années 1960, il est frappant de constater que

- La Suisse officielle a par le passé cherché par tous les moyens à limiter l'immigration et à empêcher autant que possible que la migration devienne partie intégrante de notre société. Mais la politique de rotation et la politique d'admission de plus en plus restrictive (« plafonnement simple », « double plafonnement », enfin « plafonnement global », puis « modèle des trois cercles », etc.) n'ont rien changé au fait que l'économie est toujours allée chercher les « forces de travail étrangères », dont elle avait besoin, que ce soit légalement ou illégalement.
- Un système de contingentement ne va pas sans discriminations. Les contingents et le statut de saisonnier étaient indissociables. Chaque durcissement de la politique de contingentement entraînait des discriminations supplémentaires pour les travailleurs/euses immigrés. Et pourtant, les objectifs de la politique de contingentement n'ont pas pu être atteints, même avec les formes de discrimination les plus sophistiquées et dures envers les migrant-e-s. Même avec le statut de saisonnier, la Suisse n'a pas pu empêcher les migrant-e-s de s'établir à long terme avec leurs familles pour bientôt devenir une partie appréciée de notre société.
- Au-delà de la discrimination, le système de contingentement n'a pas permis de protéger l'emploi ni les salaires. Au contraire, les salaires nettement plus bas des saisonniers, des frontaliers et des autres migrant-e-s ont généré une pression générale sur les salaires. Il en a été de même pour le travail au noir. De plus,

ce système a causé des dommages économiques, dans la mesure où il a favorisé l'importation de main d'œuvre non qualifiée et donc le maintien de structures économiques dépassées et improductives.

4. A cet égard, **le changement de cap de la politique migratoire des syndicats** avec le soutien à l'introduction dans les années 1990 de la libre circulation des personnes avec l'UE ne doit pas être sous-estimé.

La LCP a procuré à toutes et à tous une plus grande liberté fondamentale, notamment l'égalité des droits économiques entre indigènes et citoyens UE. Grâce aux mesures d'accompagnement, il a apporté des instruments plus efficaces que toute autre forme de contingentement pour la protection des salaires et de l'emploi. Et il a favorisé l'immigration de travailleurs/euses qualifiés et donc soutenu des structures économiques plus productives. Les mesures d'accompagnement combinent protection sociale et politique non-discriminatoire.

La libre circulation des personnes accompagnée socialement n'est pas seulement une meilleure alternative face à tout système de contingentement, mais aussi face à une libre circulation incontrôlée des personnes, avec le droit de renforcer l'exploitation, comme le souhaitent les forces néolibérales.

5. Bien que la comparaison entre les deux modèles de migration aboutisse à un résultat clair, **la libre circulation des personnes reste toujours dans le viseur**, en partie de la gauche, mais surtout de la droite dure. Son avenir n'est pas du tout assuré. Un retour aux heures sombres de l'ancien système de contingentement est tout à fait possible si l'on est attentif aux signaux donnés par le peuple. Sans compter que la droite nationaliste joue avec succès sur la carte des ressen-

timents culturels et sociaux. L'un des plus grands défis futurs pour les syndicats et la gauche consistera à l'empêcher d'imposer ses visées.

6. Trouver une réponse cohérente et efficace aux préjugés et ressentiments culturels largement répandus est une tâche difficile. Cependant, c'est à nous de porter haut **la bannière des droits humains, de l'égalité des droits et de l'action commune et solidaire**.

En ce qui concerne les raisons sociales du malaise actuel, nous devons admettre que la libre circulation des personnes – en partie aussi dans les rangs syndicaux – est devenue le bouc émissaire de tous les problèmes sur le marché du travail et dans la société. L'internationalisation croissante de l'économie, la précarisation grandissante des rapports de travail, les rapides bouleversements de la révolution digitale auraient lieu également sans libre circulation des personnes. Leurs conséquences sociales négatives, qu'elles soient réelles, supposées ou attendues, sont liées au mode de fonctionnement du capitalisme actuel. Mais réagir uniquement par une critique fondamentale du système ne nous fait pas beaucoup avancer.

7. La libre circulation des personnes en tant qu'acquis ne pourra être maintenue que si nous parvenons à **placer les problèmes sociaux des gens au centre des préoccupations** et à apporter une contribution substantielle à leur résolution.

— Cela concerne d'une part la protection des emplois, des salaires et des droits des travailleurs/euses. Dans le cadre de la libre circulation des personnes, la lutte pour la défense et le développement des mesures d'accompagnement reste centrale. Il est important que nous réalisons rapidement de nouveaux progrès

dans les branches les plus exposées et dans les cantons frontaliers les plus touchés.

- Mais cela ne sera de loin pas suffisant. La dégradation progressive du marché du travail montre, dans le cas extrême du Tessin, que le dumping salarial et social a une forte composante transfrontalière. Elle montre aussi que sans antidote efficace, des réseaux criminels mafieux peuvent s'étendre ; avec des conséquences catastrophiques pour les travailleurs/euses concernés et pour l'acceptation de toute politique d'ouverture européenne.

8. Cela nous amène à la **dimension européenne, transnationale du problème.**

Le canton du Tessin, avec ses 350 000 habitant-e-s, est situé à la frontière de la Lombardie, avec ses 6 millions d'habitant-e-s dans un rayon de 50 kilomètres. Les disparités sont extrêmes : les salaires du côté italien de la frontière sont à moitié moins élevés que les salaires suisses, avec un chômage des jeunes de près de 40 %. Si cette situation ne change pas, même les meilleures mesures d'accompagnement ne seront qu'un exercice de pompiers.

- Le dumping salarial transfrontalier doit être combattu avec des mesures transnationales : dans ce sens, la création envisagée au sein de l'UE d'un inspectariat du travail européen (« European Labour Authority ») et le durcissement prévu de la directive UE sur le détachement des travailleurs/euses offrent de nouveaux espoirs. La direction est la bonne, mais le chemin est encore long.
- Les profondes disparités entre régions et nations de part et d'autre de la frontière exigent au moins une « politique de

convergence européenne » à large échelle et à long terme. Concernant les salaires, le plus urgent est une politique salariale qui soit en rupture avec la politique d'austérité actuelle. A cet égard, l'accent doit être mis sur une stratégie européenne en matière de salaires minimums.

- Au niveau de la politique de l'emploi, il serait illusoire d'espérer que l'actuel essor conjoncturel en Europe réduise drastiquement le chômage de masse. La revendication d'un « plan Marshall » par la Confédération européenne des syndicats (CES), qui aille bien au-delà de l'actuel « plan Juncker », reste d'une actualité brûlante.

Quelle est la quintessence ? La libre circulation des personnes est bien meilleure que tous les régimes de limitation quantitative de l'immigration et elle assure aux travailleurs/euses le droit de se déplacer librement. Une lutte réussie pour le maintien de la libre circulation des personnes implique non seulement la poursuite de notre engagement pour de solides mesures de protection en Suisse, mais également un engagement européen en faveur de mesures de protection européennes et d'une politique de convergence européenne qui soit en mesure de réduire fortement les très grandes disparités actuelles.

9. Les deux éléments-phares de notre engagement sont **l'égalité des droits et la protection sociale pour toutes et tous**. L'examen historique des luttes menées dans le passé pour l'abolition du statut de saisonnier et pour l'égalité des droits met en lumière les acquis durement gagnés et nous aide à comprendre les enjeux si la droite populiste parvient à inverser le cours de l'histoire.

En période de grande confusion, comme après le Oui à l'initiative « contre l'immigration de masse », il est très important que les syndicats et la gauche restent fidèles aux principes fondamentaux de l'égalité des droits et de la protection sociale pour toutes et tous qu'ils s'engagent résolument en leur faveur.

L'expérience passée, surtout dans les années 1980 et 1990, montre que ces visions d'avenir peuvent être déterminantes pour une mobilisation large, efficace et émotionnelle. Nous aurons urgemment besoin de ces mobilisations pour maîtriser les durs affrontements de ces prochaines années sur l'intégration européenne.

« Nous avons cherché des bras, mais sont arrivés des hommes », a écrit Max Frisch: manifestation à Saint-Gall, 1992.
GERTRUD VOGLER



Ne tombons pas deux fois dans le même piège.

Postface

Le mouvement syndical suisse a parcouru un long chemin en matière de politique migratoire. Ce faisant, il a de plus en plus perdu de vue ses origines internationalistes et de lutte des classes pendant une longue période marquée aussi bien par une pensée isolationniste que par la paix politique et la paix du travail. Cela a eu des conséquences dévastatrices : après la 2^{ème} Guerre mondiale, un concept de renfermement du marché du travail réglementé par la police des étrangers a dominé dans les syndicats, générant des sentiments xénophobes dans les rangs des salarié-e-s. Le soutien à la politique de contingentement et au statut inhumain de saisonnier, en particulier, fait partie de ce chapitre noir de notre histoire. Il convient dès lors d'estimer à sa juste valeur l'importance du changement de paradigme syndical en faveur de l'égalité des droits pour les migrant-e-s et de la libre circulation des personnes, tout au moins pour les pays de l'UE.

Les tentatives d'isolement et la discrimination xénophobe n'appartiennent pas pour autant au passé. Le camp national-conservateur de Christoph Blocher les instrumentalise dans la lutte pour le pouvoir politique et les alimente de façon systématique depuis au moins trois décennies, malheureusement avec un succès croissant. Lors des confrontations qui nous attendent sur la libre circulation des personnes et les mesures d'accompagnement, l'enjeu est énorme pour les syndicats. Il en va de l'unité des travailleuses et des travailleurs dans notre lutte contre la précarisation et l'exploitation.

Les forces de droite cherchent à faire de cette lutte des classes – puisque c'est de cela qu'il s'agit – une lutte nationaliste pour la souveraineté et l'identité contre l'étranger et les immigré-e-s. Les syndicats suisses ne tomberont pas une nouvelle fois dans ce piège. Nous nous engageons pour de bonnes conditions de travail, pour de meilleurs salaires et davantage de droits sociaux pour toutes celles et ceux qui vivent et travaillent dans notre pays, sans exception et sans discrimination. C'est seulement ainsi que nous pourrions gagner la confrontation politique pour une société plus humaine et plus juste. Nous nous battons pour une Suisse qui, en tant que pays au cœur de l'Europe, se considère comme partie intégrante de ce monde.

Vania Alleva, Présidente d'Unia

