Suisse

Les conséquences du vote anti-immigration sur les relations du travail

Alessandro PELIZZARI *

Peu avant le « séisme » qui a vu les partis de la droite dure avancer aux élections européennes, le 9 février 2014, les Suisses acceptaient d'une courte majorité l'initiative « Contre l'immigration de masse », lancée par l'Union démocratique du centre (UDC), appellation euphémique de la formation populiste du multimilliardaire Christophe Blocher. Ce vote, devenu une référence pour l'extrême droite européenne, semble symboliser la résistance d'un peuple menacé tant par l'intrusion « de l'Europe » que par « des immigrés » venant réclamer leur « part du gâteau » dans une Europe en crise. Considéré comme un pilier de l'intégration européenne, la libre circulation des salariés a eu un impact important sur les relations de travail en Europe, tant d'un point de vue de la mobilité du salariat que de l'évolution des conditions de travail. Sa remise en cause par la Suisse mérite donc une analyse approfondie, car elle redessine les contours non seulement du régime migratoire en vigueur depuis 2002, mais aussi des mécanismes de régulation du marché du travail et des relations entre syndicats et patronat. Le présent article se propose d'analyser l'articulation entre ces différents aspects liés à la libre circulation des personnes à partir du cas suisse et pose la question des conditions de réalisation d'un syndicalisme internationaliste, offensif et antilibéral dans un marché du travail aux frontières ouvertes, marqué par une virulente mise en concurrence des salariés.

Un vote de rupture avec la libre circulation des personnes

Avec l'acceptation de l'initiative de l'UDC, la Constitution suisse comporte désormais un nouvel article 121a [1] qui prévoit de limiter le nombre d'autorisations de séjour des étrangers par des plafonds annuels (encadré). La fixation de ces plafonds, ainsi que les droits des migrants, tels que le regroupement

* Secrétaire régional du syndicat Unia, Genève.

1. L'initiative populaire, signée par au moins 100 000 citoyens ayant le droit de vote, permet de réviser partiellement ou totalement la Constitution suisse. Si elle est approuvée en votation, le Parlement doit alors élaborer une loi d'application sur la base de ces nouvelles dispositions constitutionnelles.

familial ou l'accès au système social suisse, sont subordonnés aux « intérêts économiques globaux de la Suisse » et au « principe de la préférence nationale ». Ces contingents incluent aussi les demandeurs d'asile, mais le texte vise particulièrement les étrangers exerçant une fonction lucrative, sans plus faire de différenciation selon leur lieu d'origine. De ce fait, son application ne pose pas seulement un problème de constitutionnalité [1], mais ce texte s'oppose également ouvertement à l'accord de libre circulation des personnes (ALCP) avec l'Union européenne, qui instaurait depuis 2002 un régime spécifique pour les ressortissants de l'UE. Le nouvel article constitutionnel oblige ainsi le gouvernement suisse à renégocier avec la Commission européenne l'ALCP, faute de quoi celui-ci devra être abrogé [2].

Un impact plus qualitatif que quantitatif de l'ALCP

À l'exception de l'UDC, l'ensemble des forces politiques [3], patronales et syndicales, ont combattu le texte. Pour le patronat, il s'agissait avant tout de maintenir le cadre des relations bilatérales avec l'UE, négocié après le refus du peuple suisse en 1992 d'intégrer l'Espace économique européen (EEE), et garantissant, depuis lors, un flux continu de main-d'œuvre pour l'industrie suisse et l'accès aux marchés européens pour ses produits.

Avec la volonté affichée par l'UDC de limiter le nombre de nouveaux immigrés à 80 000 personnes [4] par an, les employeurs craignent en effet un impact négatif sur un marché du travail dont le besoin en main-d'œuvre immigrée oscille depuis les années 1950 entre 20 % et 25 % de la population active. La Suisse est ainsi, à l'exception du Luxembourg, historiquement le pays européen avec le taux de salariés immigrés le plus important [5]. À l'abri de crises financières et économiques majeures, la Suisse a vu le nombre d'étrangers qui y sont professionnellement actifs s'accroître de 30 % durant les sept dernières années. Rien qu'en 2013, 75 000 personnes ont intégré le marché du travail suisse, sans compter les 17 000 étudiants, les 50 000 personnes immigrées dans le cadre du regroupement familial et les 277 000 frontaliers. En comparaison avec la période qui a précédé l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, l'évolution est considérable : entre 1991 et 2002, le bilan migratoire s'élevait à 33 200 par année (ODM, 2014).

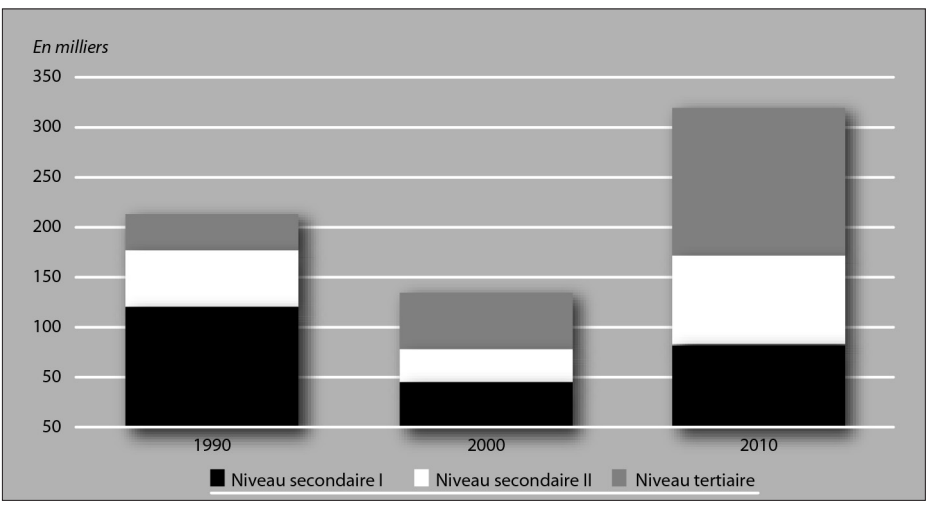
1. Il est en contradiction avec le droit international, et notamment avec le principe de non-refoulement des demandeurs d'asile et les dispositions relatives au regroupement familial prévues par la Convention européenne des droits de l'homme.
2. L'ALCP prévoit par ailleurs que les droits des ressortissants de l'UE, qui séjournent déjà en Suisse, restent acquis même en cas de dénonciation de l'accord.
3. L'UDC, principale force politique du pays avec 63 élus dans les deux chambres législatives nationales (sur un total de 246), participe à la grande coalition gouvernementale. Celle-ci est composée depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, avec quelques changements mineurs, par l'UDC, le parti social-démocrate (57 élus), le parti démocrate-chrétien (44 élus), le parti libéral-radical (41 élus) et le petit parti démocrate-bourgeois (10 élus).
4. La fixation des quotas, tout comme les modalités de définition des contingents et du principe de la préférence nationale, seront définies dans la loi d'application, que le gouvernement a trois ans pour soumettre au Parlement. Les différentes options actuellement en discussion seront présentées plus loin dans le texte.
5. Sans immigration, la croissance démographique de la population suisse est par ailleurs négative, avec un taux de -0,03 % en 2011 (Wanner, Steiner, 2012).

Cette évolution est d'ailleurs moins liée à l'entrée en vigueur de l'ALCP qu'à l'expansion économique que vit la Suisse depuis le début des années 2000. Ainsi, de 1984 à 1991, quand le pays a connu une période de haute conjoncture similaire, le nombre de travailleurs étrangers avait augmenté de 52 %. Or à l'époque, l'immigration, principalement en provenance des pays du Sud de l'Europe et de la Yougoslavie, n'était pas « libre » mais soumise à des quotas. L'impact *quantitatif* de l'ALCP sur l'immigration a donc été limité, mais les conséquences *qualitatives* sont considérables. Avant son entrée en vigueur, un immigré sur deux n'avait pas de formation professionnelle et moins d'un immigré sur cinq disposait d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Aujourd'hui, 83 % des étrangers exerçant une activité lucrative disposent au moins d'un diplôme du niveau secondaire supérieur, 51 % d'entre eux possèdent un diplôme de niveau tertiaire (graphique 1).

Un ALCP défendu par le patronat et les syndicats

L'intérêt de l'ALCP pour le patronat suisse paraît dès lors évident, notamment pour « élargir l'offre trop restreinte d'ingénieurs spécialisés en Suisse », mais aussi pour continuer à fournir aux branches à faible productivité un afflux de main-d'œuvre peu qualifiée, faute de quoi « les coûts salariaux dans les branches concernées » se verraient sensiblement renchéris (UPS, economiesuisse, 2013). Or, la Commission européenne, peu encline à accepter des contingents pour ses ressortissants, risque de dénoncer l'ALCP une fois rédigée la loi d'application du nouvel article constitutionnel. L'ensemble des relations bilatérales avec l'UE, principal partenaire commercial de la Suisse, se verraient ainsi remises en question en raison d'une « clause guillotine » qui

Graphique 1. Nombre d'actifs en Suisse venant de l'Union européenne par niveau de formation * (1990-2010)



* Le niveau secondaire I correspond au niveau de scolarité obligatoire, le niveau secondaire II à des formations issues d'écoles professionnelles, et le niveau tertiaire aux grandes écoles et universités.
Source : Favre *et al*. (2013).

Encadré

Le texte législatif de l'initiative « contre l'immigration de masse »

Art. 121a (nouveau) Gestion de l'immigration

1. La Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers.

2. Le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse est limité par des plafonds et des contingents annuels. Les plafonds valent pour toutes les autorisations délivrées en vertu du droit des étrangers, domaine de l'asile inclus. Le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales peut être limité.

3. Les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale ; ils doivent inclure les frontaliers. Les critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome.

4. Aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu.

5. La loi règle les modalités.

lie les accords entre eux. Après coup, la Suisse perdrait aussi l'accès aux marchés européens, plus particulièrement dans le domaine des produits industriels et agricoles, des marchés publics, du trafic aérien et de la recherche scientifique.

Le mouvement syndical, tout en militant également pour les intérêts de la place industrielle suisse, développe son propre argumentaire sur deux autres points. D'un côté, il s'agissait de maintenir le principe de libre circulation pour lequel les syndicats se sont battus dans les années 1990 en militant pour l'abolition du système de contingentement, et en particulier le statut de saisonnier [1], qui le précède. Celui-ci était en effet un puissant vecteur de précarisation des travailleurs immigrés et renforçait la fragmentation des salariés dans un marché du travail déjà hautement internationalisé. Le statut de saisonnier ne permettait pas à son détenteur de changer d'emploi, et même si les rapports de travail avaient été résiliés de manière illicite, le saisonnier devait rentrer au pays, ce qui le mettait dans une condition de dépendance extrême face à l'employeur. Enfin, le regroupement familial n'était permis qu'après plusieurs saisons travaillées sans interruption. Ce système invitait les employeurs à utiliser surtout les nouveaux arrivés, prêts à tout pour obtenir le droit au regroupement. Couplé au recours massif à de la

1. Le permis saisonnier était un permis de séjour et de travail de neuf mois au maximum par année, avec trois mois de résidence obligatoire à l'étranger. Le nombre annuel de permis était fixé par le gouvernement, et ils étaient réservés aux branches à occupations saisonnières comme l'hôtellerie, l'agriculture ou la construction.

main-d'œuvre au noir après épuisement des contingents prévus, ce système était à l'origine d'une sous-enchère massive, avec des travailleurs immigrés payés en moyenne 15 % en-dessous des salaires de leurs collègues suisses (Alleva, Baumann, 2007 ; Rieger, 2011).

De l'autre côté, il s'agit pour les syndicats de défendre les « mesures d'accompagnement » négociées à la fin des années 1990 en contrepartie du soutien syndical à l'ALCP. Répondant aux craintes selon lesquelles l'élargissement du bassin de recrutement de main-d'œuvre engendrerait une pression importante sur les salaires, ces mesures visent à renforcer le contrôle des conditions de travail. Au fil des années, de nouveaux instruments de régulation du marché du travail sont introduits dans la législation (tableau 1). Ainsi, les travailleurs détachés en Suisse par un employeur étranger en vue de fournir une prestation de services transfrontalière sont soumis aux conditions minimales impératives de travail et de rémunération en vigueur, faute de quoi l'entreprise est interdite d'offrir des services en Suisse. En outre, des « commissions tripartites » comportant des représentants de l'État, du patronat et des syndicats sont instaurées, ayant le droit d'édicter des salaires minimaux sectoriels en cas de sous-enchère « abusive et répétée » (contrats-type de travail, CTT) et des procédures facilitées pour l'extension des dispositions d'une convention collective de travail (CCT) sur les salaires minimaux et la durée du travail à l'ensemble des travailleurs d'une branche. Finalement, depuis 2013, les mesures d'accompagnement comportent également des dispositions contre la sous-traitance abusive, permettant de faire répondre l'entrepreneur des infractions commises par ses sous-traitants en matière de travail et de salaires (responsabilité solidaire). La fin de l'ALCP provoquerait en toute probabilité la fin des mesures qui l'accompagnent.

Tableau 1. Les principales mesures d'accompagnement

Mesures d'accompagnement I (2000)	Mesures d'accompagnement II (2005)	Mesures d'accompagnement III (2009)	Mesures d'accompagnement IV (2012) et V (2014)
- Loi sur le détachement des travailleurs - Instauration des commissions tripartites - Assouplissement des règles permettant une convention collective de travail (CCT) de force obligatoire générale - Possibilité de mettre en vigueur des contrats types de travail (CTT), avec salaires minimaux de branche	- Extension du catalogue des dispositions sociales à respecter pour les travailleurs détachés et obligation de communiquer par écrit - Mesures contre les « faux indépendants » (preuve écrite de leur statut) - Sanctions plus dures et engagement de 150 inspecteurs du travail	- Augmentation du nombre d'inspecteurs à 200 et des sanctions de 100 % - Introduction d'un système de cautions dans les CCT - Mise en vigueur d'une CCT pour le personnel temporaire et introduction d'un CTT pour l'économie domestique	- Durcissement de la lutte contre les « faux indépendants » et responsabilité solidaire en cas de sous-traitance - Sanctions en cas de violation des CTT **2014 (soumis à ratification par le Parlement fédéral)** : - Extension facilitée en cas de constat de sous-enchère

Un vote contre la précarisation des conditions de travail

Face à un front quasi unique contre l'initiative, son acceptation à une courte majorité de 50,3 % surprend les observateurs. Certes, la campagne de l'UDC, axée sur son fonds de commerce habituel, invoquant l'image d'un îlot de prospérité pris d'assaut par des immigrés en provenance d'une Europe en crise, peut facilement renouer avec un discours anti-immigrés désormais institutionnalisé et à la base d'un durcissement perpétuel des lois concernant les immigrés extra-européens et les demandeurs d'asile (Calame, 2014). Mais, situé dans une perspective historique, le vote du 9 février 2014 frappe surtout par le basculement, à une petite majorité de votants, de l'importante minorité qui a ponctué, depuis les années 1970, la vie de la démocratie directe en Suisse par son soutien aux diverses initiatives « xénophobes [1] ». Mais elle n'avait plus réussi à remettre en question l'intégration de la Suisse dans le marché du travail continental depuis 1992.

Une menace supposée sur l'emploi…

L'analyse du vote (Sciarini *et al*., 2014) met en lumière, sans surprise, des taux d'acceptation particulièrement élevés auprès des personnes à basse qualification et bas salaires, mais également parmi celles qui ont un diplôme d'études techniques. La comparaison avec les précédents votes sur l'immigration et l'intégration européenne (Moser, 2014) montre que c'est surtout cette « classe moyenne », particulièrement soumise à la concurrence des nouveaux immigrés, qui a basculé dans le camp des opposants à la libre circulation. On peut dès lors mettre en relation ce vote avec la pression accrue, subie ou ressentie sur le marché du travail suisse, depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP. Cette pression ne se traduit d'ailleurs pas réellement par une substitution massive de la nouvelle immigration à la main-d'œuvre locale. En effet, le taux de chômage traditionnellement très bas en Suisse en comparaison européenne [2] n'a subi que des variations mineures depuis 2002, et les phénomènes de remplacement ont été constatés dans un nombre limité de branches (bâtiment, restauration, nettoyage) ou zones frontalières, et ce, surtout entre anciens et nouveaux immigrés à basse qualification (Favre *et al*., 2013).

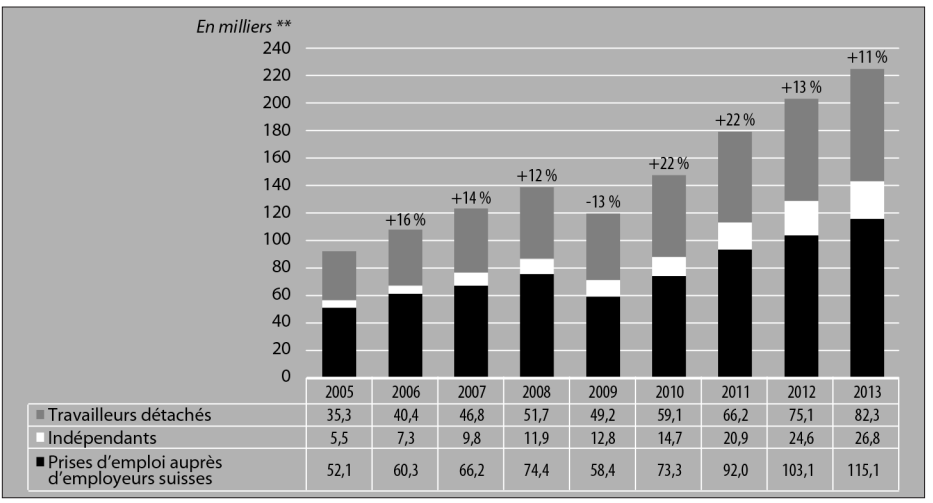
… mais réelle sur les salaires

L'impact a été par contre important sur la structure salariale. Certes, en remplaçant l'ancien système avec le droit de s'établir librement en Suisse, l'ALCP a contribué à stabiliser plusieurs centaines de milliers de ressortissants de l'UE installés en Suisse. Mais en recourant en même temps au recrutement massif de travailleurs avec des permis de courte durée issus de l'UE, dont le nombre total dépasse même celui des travailleurs saisonniers à l'époque (graphiques 2 et 3), les employeurs ont réussi à mettre sous pression les salaires d'embauche à tous les niveaux. Plusieurs études ont constaté des baisses de salaire pour certaines

1. Toutes les initiatives anti-immigration n'ont par ailleurs pas été refusées par le peuple. C'était notamment le cas, avant l'initiative « contre l'immigration de masse », des durcissements successifs des Lois sur l'asile et sur les étrangers (2013 et 2006) et des initiatives « pour le renvoi des étrangers criminels » (2010) et « contre les minarets » (2009).
2. Le taux de chômage officiel en Suisse au mois de juin 2014 était de 2,9 %. Même en « corrigeant » ce chiffre à 3,7 % pour le rendre comparable à la nomenclature statistique européenne, il reste le plus bas de l'Union.

catégories de travailleurs, notamment les jeunes professionnels à formation tertiaire et les travailleurs étrangers âgés sans qualification (Müller *et al*., 2013), certaines branches comme l'hôtellerie-restauration, le bâtiment, les transports ou le commerce de détail (Ramirez, Asensio, 2013) ou certaines régions.

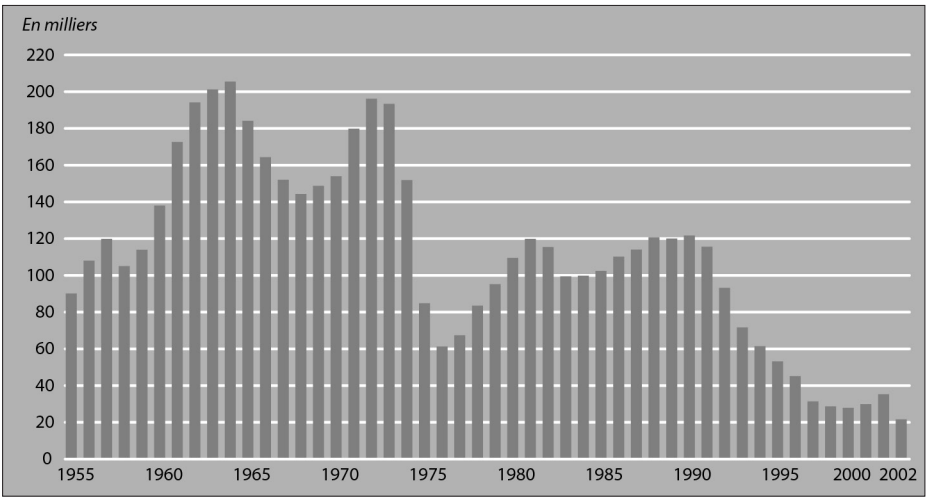
Graphique 2. Évolution du nombre de permis de courte durée * (2005-2013)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Travailleurs détachés	35,3	40,4	46,8	51,7	49,2	59,1	66,2	75,1	82,3
Indépendants	5,5	7,3	9,8	11,9	12,8	14,7	20,9	24,6	26,8
Prises d'emploi auprès d'employeurs suisses	52,1	60,3	66,2	74,4	58,4	73,3	92,0	103,1	115,1

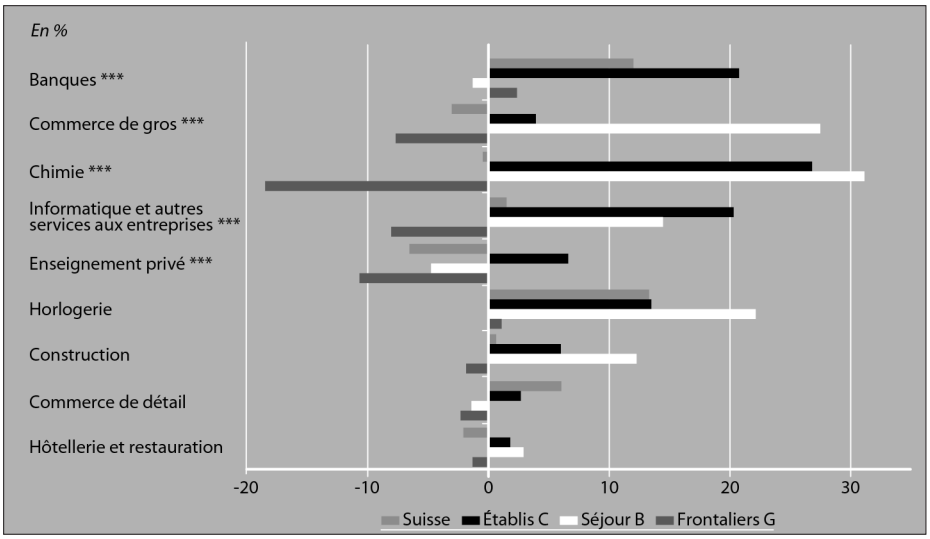
* Jusqu'à 90 jours.
** En rajoutant à ces chiffres les « permis de courte durée » jusqu'à un an (permis L), dont le nombre s'élevait en 2013 à 49 000, on dépasse les 250 000 ; un chiffre que les saisonniers n'avaient jamais atteint.
Source : SECO (2014a).

Graphique 3. Évolution du nombre de travailleurs saisonniers (1955-2002)



Source : Office fédéral de la statistique (2005).

Graphique 4. Variation des salaires * à Genève par branche et nature du permis (2000-2008) **



* Variation des salaires du premier décile selon l'origine ou le permis, par branche économique, en termes réels.
** Les différentes catégories de permis renvoient à la législation suisse. Le « permis de séjour » (permis B) est réservé aux ressortissants de l'UE et son obtention est liée à une simple annonce de prise d'emploi par l'employeur aux autorités compétentes. Il est valable pour cinq ans. Le permis « d'établissement » (permis C), est octroyé quelle que soit la nationalité de la personne pour une durée indéterminée, après une autorisation de séjour en général après 10 ans. Le « permis frontalier » (permis G) est attribué à toute personne travaillant en Suisse mais domiciliée dans un pays de l'UE, pour une durée de cinq ans.
*** Branches rémunératrices.
Source : Office cantonal de la statistique (2011).

En particulier, le canton frontalier de Genève a vu des salaires d'embauche s'effondrer, et ce notamment en lien avec l'augmentation spectaculaire des permis frontaliers (de 33 000 en 2002 à 87 000 en 2014), dont l'obtention s'est retrouvée facilitée avec l'ALCP. À cet égard, le graphique 4 montre comment, entre 2000 et 2008, dans certaines branches, les employeurs genevois ont pu jouer sur le différentiel salarial existant des deux côtés de la frontière en baissant les salaires des frontaliers (notamment dans le commerce, la chimie, l'informatique et la construction) ou en entraînant toutes les catégories vers le bas (enseignement privé). À Genève, le salaire médian a par ailleurs reculé pour la première fois depuis des décennies, tendance confirmée pour le reste de la Suisse où l'on constate une baisse significative des plus bas salaires (OFS, 2014).

Des contrôles et mesures d'accompagnement insuffisants

Force est donc de constater que les « mesures d'accompagnement » n'ont pas réussi à contenir le risque de sous-enchère induit par la mise en concurrence accrue des salariés. S'il signifiait une avancée en matière de protection des conditions de travail, le nouveau dispositif de contrôle s'est avéré en effet largement insuffisant. À titre d'exemple, à Genève, seules 38 % des entreprises risquent d'être contrôlées par les organes d'inspection rattachés à la

commission tripartite cantonale, et 80 % des commissions paritaires en charge de l'application des CCT ne sont tout simplement pas en mesure d'effectuer leur mandat (CEPP, 2010). Ces lacunes sont d'ailleurs confirmées à l'échelle fédérale année après année par les rapports officiels du Secrétariat à l'économie : en 2012, les contrôles (de tout type) n'ont été effectués qu'auprès de 3,5 % des salariés. Quant aux entreprises employant des travailleurs détachés, seules 37 % des entreprises responsables de *dumping* salarial ont reçu une amende… dont le montant moyen était de 880 francs suisses, soit 727 euros (SECO, 2013).

Autre problème : les mesures d'accompagnement reposent en grande partie sur la possibilité de mettre en place des salaires minimaux de branche ou d'élargir la protection salariale prévue dans des CCT à des catégories plus larges de travailleurs, en se basant sur la notion de « salaire d'usage ». Or, avec seulement 25 % de personnes soumises à des CCT de force obligatoire, la définition des salaires d'usage s'est avérée impraticable. Les rapports de force au sein des commissions tripartites, où les délégations patronales et étatiques bloquent régulièrement toute mesure de protection salariale, n'ont débouché que sur une dizaine de CTT depuis plus de dix ans.

Bien sûr, les phénomènes de sous-enchère salariale ne sont pas entièrement imputables à l'ALCP. Il n'empêche que le vote a servi de fanal pour désavouer dans les urnes un modèle de développement économique basé sur le maintien de la compétitivité de l'industrie d'exportation, gourmande de main-d'œuvre à bas prix. L'analogie avec l'Allemagne après les réformes « Hartz » est ici permise : là où l'industrie allemande a réussi à maintenir sa bonne conjoncture en baissant les coûts de production à travers des réformes de l'État social et une modération salariale soutenue par les syndicats (Lehndorff, 2013), les employeurs suisses y sont parvenus en augmentant la concurrence sur le marché du travail (tout en obtenant également plusieurs réformes du système des assurances sociales).

Un vote de continuité avec une gestion ultra-libérale du marché du travail

Le désaveu de ce modèle implique aussi une remise en question de l'orientation syndicale l'ayant soutenu, forgée par l'Union syndicale suisse (USS), qui sortait à la fin des années 1990 d'une série de reculs syndicaux, notamment dans le secteur industriel.

Intégration européenne versus *protection des travailleurs suisses : un compromis tripartite en déclin*

En voyant à la fois la possibilité d'enterrer une fois pour toutes le système de contingentement, et l'opportunité de surpasser sa relative faiblesse sur le terrain des luttes syndicales, l'USS s'est essentiellement appuyée sur un hypothétique droit de veto dans les négociations avec l'UE. Ainsi, en menaçant à chaque étape de l'élargissement de l'ALCP aux nouveaux pays membres de l'UE de lancer un référendum populaire, les syndicats suisses ont pu entamer, dès 1992, un cycle vertueux de négociations avec l'État et les associations patronales, débouchant sur une « libre circulation accompagnée » par des mesures de protection des salaires (les mesures d'accompagnement) jusque-là inédites dans un marché du travail traditionnellement très libéral (Fischer, 2003 ; Oesch, 2007 ; Wyler, 2012). Le gouvernement suisse a récemment livré une analyse assez sobre de la mise en place de ces mesures : « Les

analyses du scrutin de 1992 sur l'Espace économique européen indiquaient que le scepticisme largement répandu à l'égard de la liberté de circulation des personnes avait joué un rôle dans le "non" de la population. En conséquence, le milieu politique a de mieux en mieux accepté l'idée de mesures en vue d'éviter toute pression sur les salaires – le Parlement avait encore refusé les mesures d'accompagnement demandées par les syndicats avant le vote EEE. Il n'était pas certain que les accords bilatéraux I (qui devaient régler la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE) réunissent une majorité populaire sans une plus grande protection des salaires » (SECO, 2014b:44).

Pour la partie du patronat liée à l'industrie d'exportation, affaibli lui-même par la lourde défaite dans les urnes en 1992, l'acceptation d'une plus forte protection des travailleurs était donc le prix à payer pour assurer l'intégration dans les marchés européens par la voie des négociations bilatérales. Le soutien syndical à ce projet patronal semblait d'autant plus nécessaire que les associations patronales étaient à l'époque traversées par des luttes internes importantes. Elles étaient divisées entre une aile ouverte à l'intégration européenne et composée essentiellement par l'industrie d'exportation (machines, pharma, horlogerie) et par les secteurs recourant massivement à la main-d'œuvre étrangère, et une aile plus protectionniste et dominée par le capital financier, préoccupée surtout à maintenir le franc suisse en dehors de la zone euro, des pressions sur le secret bancaire et sur l'imposition des entreprises étrangères (Eichenberger *et al*., 2013). C'est en s'appuyant sur ces secteurs-là que Christophe Blocher, qui avait fait lui-même sa fortune en pratiquant des raids sur des entreprises, avait transformé l'UDC d'un parti paysan en une véritable machine de propagande contre l'UE et l'immigration. Le projet d'une « libre circulation accompagnée » a réussi à obtenir durant deux décennies des majorités populaires, les syndicats profitant de chaque élargissement de l'UE pour obtenir des améliorations dans les mesures d'accompagnement. C'est ainsi que le peuple, en 2000, a voté à 67 % oui aux accords bilatéraux, en 2005 à 56 % oui à l'élargissement de la libre circulation aux pays de l'Est et en 2009 oui à 59,6 % à l'élargissement à la Bulgarie et la Roumanie.

Mais si le front tripartite composé par le gouvernement et les associations patronales et syndicales a commencé à s'effriter avant le vote sur l'initiative UDC, avec un refus net de la partie patronale d'étoffer davantage les mesures d'accompagnement en vue de l'élargissement de l'ALCP à la Croatie, il est définitivement paralysé depuis le 9 février 2014. À la lumière d'une sous-enchère salariale évidente et d'une relative inefficacité des mesures d'accompagnement, le discours syndical promettant la « protection des salaires » contre les abus patronaux a perdu en crédibilité. Cette partie des salariés pour lesquels la « libre » circulation des personnes est devenu synonyme de la liberté pour les employeurs à embaucher sans retenue une main-d'œuvre étrangère potentiellement moins chère, a dès lors préféré tourner le dos aux syndicats pour rejoindre le discours de l'UDC qui militait pour la « protection des frontières » contre la menace immigrée et mettre un terme à l'ALCP.

Vers un nouveau compromis sans les syndicats ?

Le futur régime migratoire suisse dépendra largement de la forme que prendra la loi d'application et de la réaction de la Commission européenne à celle-ci.

Même s'il est à ce stade difficile d'en prédire les contours, il y a de fortes chances que le nouveau cadre institutionnel des relations Suisse-UE soit négocié cette fois-ci sans les syndicats. Il suffit de lire les propositions patronales pour se rendre compte que le vote du 9 février est aussi perçu comme une chance pour faire table rase des mesures d'accompagnement mal aimées, qui « devront être profondément remaniées et, pour partie en tout cas, purement et simplement abandonnées à l'entrée en vigueur du nouveau régime » (Centre patronal, 2014). Afin de maintenir néanmoins l'accès aux marchés européens, le patronat semble aujourd'hui davantage enclin à chercher un compromis avec l'UDC qu'avec les syndicats.

Ce nouveau compromis tournerait autour du principe d'un contingentement différencié selon les besoins des secteurs économiques. Ainsi, afin d'entraver le moins possible les flux migratoires pour l'économie d'exportation et les services à haute valeur ajoutée (banques, assurances), les contingents pourraient être exclusivement réservés aux catégories d'immigrés hautement qualifiés, fixés de manière flexible et sur espace-temps de plusieurs années, avec le maintien de tous les droits en matière d'assurances et de regroupement familial, sans quoi on imagine mal ces salariés se déplacer en Suisse (Avenir Suisse, 2014). Pour ce qui est des branches de l'économie interne à faible productivité (agriculture, construction, hôtellerie-restauration, commerce de détail, etc.), les associations patronales envisagent la réintroduction d'une forme de statut de saisonnier, avec des permis de courte durée et un accès limité aux droits sociaux. Cette catégorie serait « hors contingent », car il ne s'agirait pas de migrants au sens strict du terme, leur établissement n'étant que temporaire et ne modifiant donc pas la population totale (UPS, 2014). L'UDC a déjà signalé une entrée en matière en proposant de sortir des quotas l'autorisation de courte durée « pour inciter les employeurs à ne pas conclure inutilement des contrats annuels » (UDC, 2014). C'est bien la voie que semble avoir choisi le gouvernement suisse en présentant fin juin 2014 à la Commission européenne une demande de renégociation de l'ALCP, basée sur l'introduction de contingents fondée sur « divers indicateurs de l'économie et le marché du travail », en excluant explicitement de tout plafonnement les autorisations en dessous d'une durée de séjour de quatre mois.

Un vote pour mieux rebondir ?

La Commission européenne a toutefois déjà fait savoir qu'elle ne renégociera pas l'ALCP dans de telles conditions. Mais il n'est pas exclu qu'à terme, elle puisse juger un tel modèle de contingentement compatible avec l'ALCP, et notamment en liant une éventuelle renégociation aux discussions en cours sur l'assouplissement de certaines mesures d'accompagnement [1]. Au vu des récentes évolutions politiques en Europe, il n'est

1. Des discussions ont actuellement lieu entre l'UE et la Suisse sous l'intitulé euphémique d'un « accord cadre sur les questions institutionnelles ». Celles-ci touchent notamment les modalités de règlement de différends dans l'application du droit européen et font suite, concrètement, à diverses plaintes de pays membres de l'UE contre la Suisse qui jugent que l'obligation de respecter les conditions de travail d'usage en Suisse pour des prestataires de services en provenance de l'UE contredisent les récents jugements de la Cour européenne (Viking, Laval, Rüffert). Pour une critique de ces derniers, voir Bücker, Warneck (2010).

ainsi pas improbable que la Suisse puisse s'entendre avec l'UE : en définitive, l'UE n'a-t-elle pas développé depuis une quinzaine d'années une politique migratoire très voisine de celle de la Suisse, avec une « libre circulation des personnes » à l'interne certes, mais largement subordonnée au principe d'une concurrence « libre et non faussée » en matière de conditions de travail revues à la baisse, et un bouclage des frontières européennes vers l'externe contre la même « immigration de masse » et pour une même immigration très « choisie » ? L'industrie d'exportation suisse pourrait alors continuer de bénéficier des avantages des accords bilatéraux, tandis que l'UDC, traditionnellement mieux implantée dans les secteurs de l'économie intérieure, pourra se vanter auprès de sa clientèle d'avoir réintroduit le permis de saisonnier pour la main-d'œuvre non qualifiée, la reléguant ainsi à une catégorie de seconde zone, particulièrement exploitable. Et, en prime, d'avoir supprimé les mesures d'accompagnement.

Quoi qu'il en soit, depuis le refus de la Commission européenne d'entrer en négociations avec la Suisse, les rappels à l'ordre à l'encontre des syndicats se multiplient, à l'instar de l'éditorial publié dans l'influent quotidien *Le Temps*, appellant les syndicats à fonder « un nouveau contrat social » avec le patronat, un « contrat pour l'ouverture », basé sur « l'intérêt commun de préserver l'emploi et la place économique suisse » (*Le Temps*, 10 juillet 2014). Pour les syndicats, le vote « Contre l'immigration de masse » risque donc de signifier bien plus qu'un recul en matière de droits pour les immigrés. C'est toute une stratégie syndicale, basée sur la substitution de la construction d'un rapport de force sur les lieux de travail par des négociations institutionnelles, qui se voit remise en question. En effet, ce vote a mis au jour que le soutien des syndicats à une « ouverture du marché du travail accompagnée par une meilleure protection des conditions de travail » (Pedrina, Alleva, 2014), nécessite la construction d'un rapport de force bien plus important que ce que les syndicats suisses ont été capables de faire ces dernières années. Sans une réelle capacité de mobilisation dans les entreprises, il est en effet difficilement envisageable d'obtenir davantage de droits pour les salariés, qu'ils soient suisses ou immigrés, tant en Suisse que dans une Union européenne marquée par une virulente politique de démantèlement des acquis sociaux dans le sillage de la crise financière.

Conclusion

La remise en question de la stratégie syndicale est d'autant plus douloureuse que la défaite cuisante dans les urnes, quelques mois après le vote du 9 février 2014, de l'initiative pour l'instauration d'un salaire minimum légal en Suisse, projet porté par les syndicats comme l'alternative progressiste à une politique de division et de fermeture incarnée par l'UDC, a démontré que le chemin à parcourir pour reconquérir les bases syndicales perdues durant les deux dernières décennies est long… mais nécessaire à la survie du mouvement syndical suisse. Face à la multiplication des défaites dans les urnes, la tentation est en effet désormais grande d'engager une nouvelle « union sacrée » avec le patronat en défense des accords bilatéraux avec l'UE, tout en réduisant ses propres aspirations à revendiquer davantage de protection pour les salariés et, pire encore, en flirtant avec des mesures de limitation de l'immigration. Or, comme l'a exprimé la plateforme syndicale française « Unis contre

l'extrême droite [1] » après les élections européennes de mai 2014 : face à « l'imposture sociale » de l'extrême droite, « qui se nourrit de la désespérance sociale », il est plus que jamais nécessaire « de s'organiser syndicalement, construire les mobilisations, lutter en partant des revendications des salariés, faire progresser la démocratie et gagner de nouveaux droits et conquêtes sociales ». Il s'agit là d'une orientation somme toute peu compatible avec les intérêts patronaux.

Sources :

Alleva V., Baumann H. (2007), « Die Migration und die Prekarisierungsfalle. Alte und neue Migration und ihr Einfluss auf die Arbeitsbedingungen in der Schweiz », *Denknetz Jahrbuch 2007*, p. 51-66.

Avenir Suisse (2014), « L'immigration sous contrôle », n° spécial.

Bücker A., Warneck W. (2010), *Viking – Laval – Rüffert : Consequences and Policy Perspectives*, ETUI, Brussels.

Calame C. (2014), « La Suisse, l'Europe et l'immigration de masse », 24 février, http://blogs.mediapart.fr/blog/claude-calame.

Centre patronal (2014), « Conséquences de l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse : quelques propositions », *Service d'information*, n° 2979, 17 mars.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) (2010), *Évaluation de la politique de réglementation du marché du travail*, Chancellerie de l'État, Genève, 27 avril.

Eichenberger P., Guex S., Humair C., Mach A. (2013), *Les organisations patronales suisses : bilan historiographique et perspectives de recherche*, UNIL, Lausanne.

Favre S., Lalive R., Zweimüller J. (2013), « Les effets d'éviction restent faibles sur le marché suisse de l'emploi », *La Vie économique*, n° 6, p. 8-11.

Fischer A. (2003), « Vetospieler und die Durchsetzbarkeit von Side-Payments. Der schweizerische innenpolitische Entscheidungsprozess und flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union », *Swiss Political Science Review*, n° 9, p. 27-58.

Müller T., Asension N., Graf R. (2013), *Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse*, UNIGE, Genève.

Lehndorff S. (2013), « Allemagne. Un géant endormi ? Le rôle des syndicats avant et pendant la crise européenne », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144, p. 53-64.

Moser P. (2014), *Wo und Weshalb schwand die Zustimmung zur Personenfreizügigkeit?*, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Zürich.

Pedrina V., Alleva V (2014), « Nach dem ja zur SVP-Abschottungsinitiative: Verhältnis Schweiz-EU aus gewerkschaftlicher Sicht », *Widerspruch*, n° 65, à paraître.

Oesch D. (2007), « Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990 », *Swiss Political Science Review*, n° 13, p. 337-68, Autumn.

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) (2011), « Communications statistiques », n° 40.

Office fédéral des migrations (ODM) (2014), *Statistique des étrangers*, Berne.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2005), *La population étrangère en Suisse*, Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2014), *Enquête suisse sur la structure des salaires*, Neuchâtel.

Ramirez J.V., Asensio N. (2013), « Analyse empirique du risque de sous-enchère salariale sur le marché du travail à Genève », *cahier n° HES-SO/HEG-GE/C--13/5/1--CH*, CRAG-Haute école de gestion de Genève, Genève.

Rieger A. (2011), « Kontingente wären ein Rückschritt », *Neue Zürcher Zeitung*, 21 Juni.

Sciarini P., Nai A., Tresch A. (2014), *Analyse de la votation fédérale du 9 février 2014*, UNIGE, Genève.

1. « Plus que jamais "Uni-es contre l'extrême droite" », http://www.solidaires.org/IMG/pdf/appel_unitaire_27052014.pdf.

Secrétariat à l'économie (SECO) (2013), *Rapport FlaM du 26 avril 2013. Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne du 1er janvier au 31 décembre 2012*, Berne.

Secrétariat à l'économie (SECO) (2014a), *Rapport FlaM du 5 mai 2014. Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne du 1er janvier au 31 décembre 2013*, Berne.

Secrétariat à l'économie (SECO) (2014b), *Rapport bilan des CCT*, Berne, mai.

UDC (2014), *Concept de l'UDC pour l'application de l'initiative populaire contre l'immigration de masse*, Zurich, 23 mai.

Union patronale suisse (UPS) (2014), « Application de l'initiative sur l'immigration de masse : les employeurs font une proposition », *Communiqué de presse*, Zurich, 11 avril.

Union patronale suisse, Economiesuisse (2013), *Immigration. Pourquoi la Suisse en a besoin. 16 questions sur la politique d'immigration*, Zurich.

Wanner P., Steiner I. (2012), *Einbürgerungslandschaft Schweiz: Entwicklungen 1992-2010*, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, Bern.

Wyler R. (2012), *Schweizer Gewerkschaften und Europa 1960-2005*, Münster, Westfälisches Dampfboot.