

Une liberté accompagnée : le marché du travail face à ses contradictions

Le revers de la libre circulation des personnes est la réglementation qui lui est associée. Les mesures d'accompagnement réduisent particulièrement la flexibilité du marché du travail et offrent à certains un prétexte idéal au protectionnisme. *Tobias Schlegel*

Abrégé En contrepartie de la libre circulation des personnes avec les États de l'UE et de l'AELE, le Conseil fédéral a mis en place des mesures d'accompagnement, qui renforcent la réglementation et le contrôle des conditions de salaire et de travail. L'extension facilitée des conventions collectives de travail (CCT) en fait partie. Elle a permis d'accroître sensiblement le nombre de travailleurs et d'employeurs assujettis à une CCT. Ce glissement vers une fixation collective des salaires réduit toujours plus la flexibilité du marché du travail. Vu l'actuelle majorité politique, les mesures d'accompagnement semblent toutefois être le prix à payer par l'économie suisse pour la libre circulation des personnes.

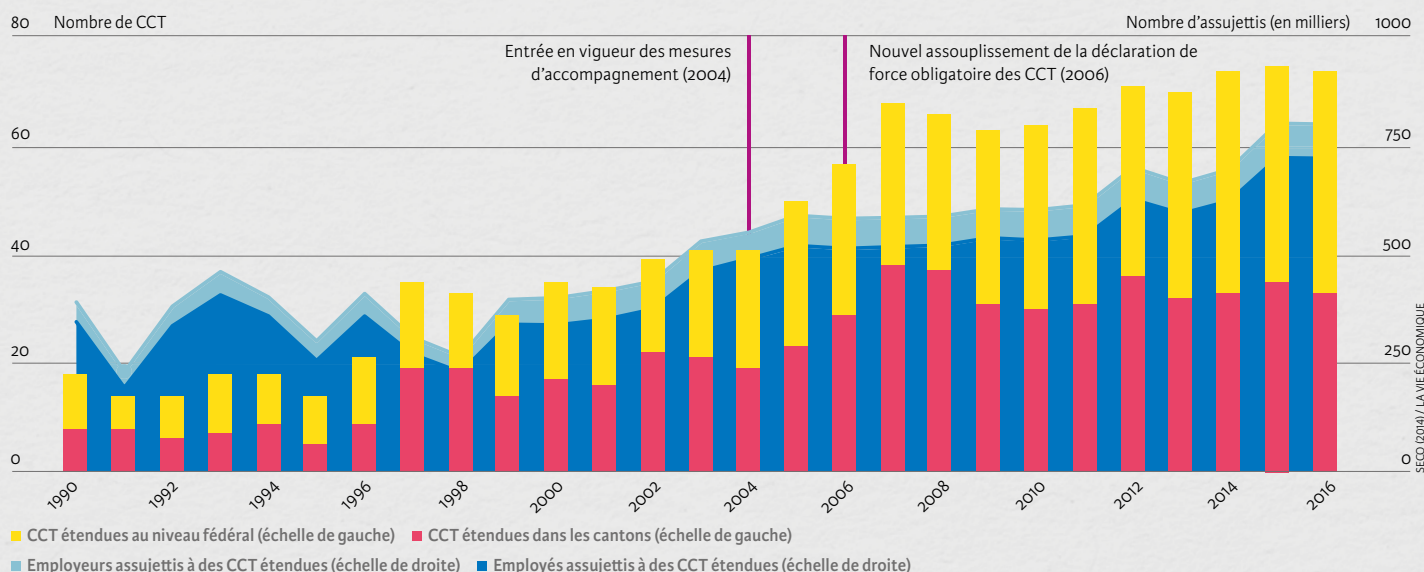
La libre circulation des personnes avec les États membres de l'UE et de l'AELE a remplacé la politique migratoire des décennies précédentes. Centrée sur une main-d'œuvre peu qualifiée, elle contribuait de fait à maintenir les structures existantes. En abrogeant successivement depuis 2004 la priorité accordée aux travailleurs indigènes et les contingents, la Suisse a aligné l'immigration

sur les besoins du marché du travail. En même temps, le principe de non-discrimination¹ exigeait d'abolir le contrôle des conditions salariales et d'activité professionnelle pour les citoyens de l'UE et de l'AELE. Or, une partie du monde politique craignait que, ce faisant, on ne fragilise le monde du travail. La libre circulation ne pouvait donc s'obtenir politiquement qu'en renforçant la réglementation du marché du travail, à travers des mesures d'accompagnement.

L'extension progressive de la libre circulation des personnes aux nouveaux États membres de l'UE, entre 2006 et 2017, a également été suivie à chaque étape par un renforcement des mesures d'accompagnement. Il convient donc de se demander quel en est le prix si l'on tient compte de la bureaucratie supplémentaire et – plus important encore – des interventions sur le marché

¹ Art. 2 de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, du 21 juin 1999 (RS 0.142.112.681).

III. 1. Nombre de CCT étendues (1990 – 2016)





KEYSTONE

flexible du travail (voir l'encadré consacré aux coûts administratifs).

La branche des services de sécurité privés était-elle compétitive internationalement lorsqu'elle n'était pas réglementée ?

Les mesures d'accompagnement : un ensemble de dispositions

L'objectif politique assigné aux mesures d'accompagnement est d'empêcher l'engagement de main-d'œuvre étrangère à des conditions salariales et sociales «abusivement inférieures» à celles pratiquées usuellement dans la localité, la profession ou la branche. Il s'agit de protéger les salariés, mais également de garantir l'existence d'une concurrence loyale². Pour que celle-ci fonctionne dans les deux sens, les mesures d'accompagnement doivent être appliquées de manière égale par les employeurs indigènes et étrangers. Cet ensemble de mesures comprend pour l'essentiel les trois points suivants :

1. *Extension facilitée du champ d'application des conventions collectives de travail (CCT).* Si les salaires ou les horaires usuels font l'objet d'une sous-enchère abusive et répétée dans une branche dotée d'une CCT valable mais pas encore déclarée de force obligatoire, une procédure «facilitée» permet d'étendre cette convention à l'ensemble de la branche. En

² Kaufmann (2010).

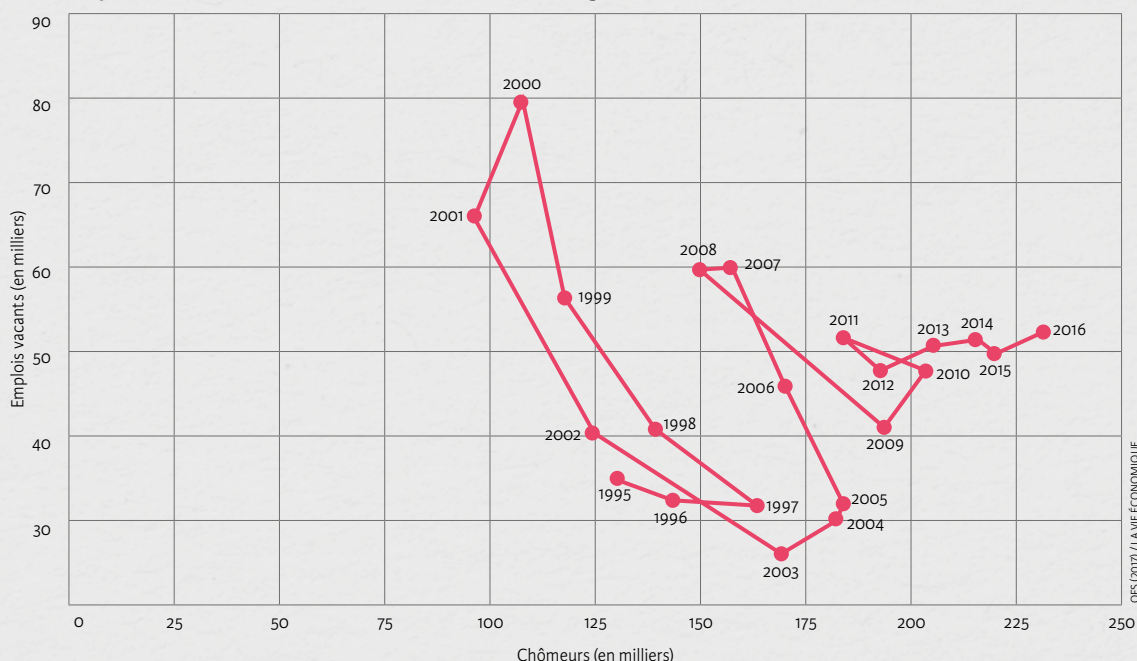
³ Art. 2, al. 3 et 3bis, de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (RS 221.215.311).

d'autres termes, le champ d'application peut déjà être étendu si les employeurs assujettis à la convention occupent la moitié des travailleurs actifs dans la branche concernée. Pour une déclaration ordinaire de force obligatoire, 50 % des employeurs et des travailleurs de la branche doivent déjà être soumis à la convention³.

2. *Contrats-types de travail.* Dans les branches dépourvues de CCT, la Confédération ou les cantons peuvent, en cas de sous-enchère abusive et répétée par rapport aux salaires usuels, édicter temporairement un contrat-type de travail imposant des salaires minimaux obligatoires. Ils le font à la demande des commissions tripartites (composées des partenaires sociaux et de représentants de l'État).
3. *Détachement de travailleurs.* Les employeurs étrangers – autrement dit ceux qui ont leur siège à l'étranger ou les firmes étrangères ayant une filiale en Suisse – sont tenus de respecter les «conditions minimales de salaire et de travail» lorsqu'ils détachent des collaborateurs dans le cadre d'une prestation transfrontalière.

Les partenaires sociaux, la Confédération et les cantons contrôlent le respect de ces mesures.

III. 2. Emplois vacants et chômeurs (courbe de Beveridge), 1995 – 2016



Un déplacement du zéro vers la partie supérieure droite du graphique est le signe d'un marché du travail moins efficient : les deux parties du marché du travail ont plus de mal à se trouver, ce qui se reflète dans la coexistence de chômeurs (selon la définition de l'OIT) et d'emplois vacants. Le niveau du chômage structurel – soit de sa composante indépendante de la conjoncture – augmente.

Les CCT étendues, un instrument en pleine expansion

Le nombre croissant de CCT étendues (voir *illustration 1*) prouve que les mesures d'accompagnement n'ont rien d'un inoffensif tigre de papier. Au niveau fédéral, elles sont passées de 22 à 41 entre 2004 et 2016. Dans les cantons, il existe actuellement 33 CCT étendues ; en 2004, quand les mesures d'accompagnement sont entrées en vigueur, on n'en comptait encore que 19. Dans l'intervalle, le nombre de travailleurs au bénéfice d'une CCT étendue s'est accru de presque 50 %, pour s'établir à plus de 720 000 ; le nombre d'employeurs a augmenté de près d'un tiers pour atteindre 78 800. L'augmentation générale de la main-d'œuvre relativise quelque peu cette progression : si environ 16 % des salariés bénéficiaient d'une CCT étendue en 2004, cette proportion était d'un cinquième douze ans plus tard.

D'autres facteurs politiques, comme l'expansion des activités syndicales dans le secteur des services, l'abolition du statut de fonctionnaire (dès 2000) ou l'utilisation généreuse par le Conseil fédéral de sa marge de manœuvre

concernant les déclarations ordinaires de force obligatoire, ont joué un rôle dans l'augmentation du nombre de CCT étendues. Cependant, le lien avec les mesures d'accompagnement est évident⁴. Ainsi, l'extension facilitée du champ d'application produit des effets dans les branches dépourvues de CCT étendue, en cas de « sous-enchère salariale abusive ».

Par ailleurs, l'ouverture du marché du travail dans les branches non exportatrices a déplacé les intérêts des organisations patronales vers la protection de leurs marchés de biens et de services contre une concurrence étrangère à meilleur marché. Il est de plus en plus fréquent qu'un consensus règne entre les partenaires sociaux – c'est le cas par exemple dans la construction ou dans la branche des services de sécurité privés – concernant l'extension du champ d'application d'une CCT⁵. Le droit de ces milieux économiques à un « accompagnement » – autrement dit une protection – de leur propre marché est diamétralement opposé à l'exigence économique de compétitivité internationale, qui passe par la libre circulation des personnes et la flexibilité du marché du travail.

4 Seco (2014).

5 Oesch (2012).

Les coûts administratifs de la libre circulation des personnes et des mesures d'accompagnement

Une étude a comparé les coûts de la réglementation engendrée par l'admission en Suisse de citoyens de l'UE et de l'AELE d'une part, et d'États tiers d'autre part. Elle a montré l'ampleur de l'allègement administratif induit par la libre circulation des personnes. Alors que les coûts des autorisations accordées aux immigrants de l'UE25 et de l'AELE étaient estimés à quelque 6,8 millions de

francs en 2011, les permis délivrés aux ressortissants d'États tiers – environ neuf fois moins nombreux – ont coûté 13,2 millions^a.

Cette analyse ne tient toutefois pas compte des nouveaux coûts administratifs engendrés par l'obligation de collaborer dans le cadre des contrôles des mesures d'accompagnement. Il est frappant de constater que les organes chargés de

la mise en œuvre interprètent de manière extensive leur activité de contrôle. Ainsi, les contrôles effectués en 2015 dans toute la Suisse dépassent de presque 70 % le nombre prévu dans l'ordonnance sur les travailleurs détachés^b.

^a Conseil fédéral (2013).

^b Art. 16^e de l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse (RS 823.201) et Seco (2016).

Le marché du travail, un atout libéral sous pression

Le marché libéral du travail est un argument souvent avancé pour expliquer le développement économique de la Suisse et son très faible taux de chômage. Cependant, le nombre croissant de CCT étendues – en particulier les salaires minimaux qu'elles incluent et qui ont gagné en importance ces dernières années⁶ – représente un risque non négligeable pour la flexibilité du marché du travail.

Certes, le système des salaires minimaux inscrits dans les CCT prend mieux en compte les salaires usuels dans la localité, la profession ou la branche qu'un salaire minimum valable pour l'ensemble de la Suisse. Par région ou par branche, ils peuvent aussi être contre-productifs. Pour les jeunes en début de carrière ou les travailleurs en reconversion professionnelle, dont la rémunération est faible par comparaison avec le reste du secteur⁷, des salaires minimaux peuvent compliquer l'entrée sur le marché du travail ou le changement de métier. Cela peut accroître le chômage des jeunes. C'est ce qui s'est produit entre 2005 et 2016, par comparaison avec la période 1991 – 2004.

La juxtaposition du chômage et des emplois vacants montre comment l'efficacité du marché du travail a évolué de manière générale (voir la courbe de Beveridge dans l'illustration 2). L'augmentation tendanciellement synchrone des chômeurs et des postes vacants indique une baisse

de l'efficacité. Les mesures d'accompagnement et la couverture croissante par des CCT étendues semblent y contribuer, du fait que des accords obtenus lors de négociations individuelles sont transférés collectivement à l'ensemble de la branche. Du point de vue économique, les mesures d'accompagnement constituent donc un prix sans cesse croissant à payer pour le maintien de la libre circulation des personnes.

La propension des acteurs politiques à payer pourrait toutefois être encore plus élevée, car la fragile majorité en faveur de la libre circulation des personnes semble dépendre en bonne partie du soutien aux mesures d'accompagnement. C'est pourquoi la réglementation du marché du travail continuera à l'avenir de s'appuyer sur le credo « Une circulation libre, mais accompagnée ». Le marché du travail flexible est toutefois un atout dont on ne devrait pas se dessaisir à la légère. C'est pourquoi le principe qui doit s'appliquer aux mesures d'accompagnement est le suivant: « Aussi peu que possible, autant que nécessaire. »

6 Seco (2014).

7 Conseil fédéral (2015).



Tobias Schlegel

Économiste, junior fellow, Avenir Suisse, Zurich

Bibliographie

Conseil fédéral, *Rapport sur les coûts de la réglementation – Estimation des coûts engendrés par les réglementations et identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts*, Berne, décembre 2013.

Conseil fédéral, *Salaires initiaux et salaires minimaux. Situation dans les branches à faible rémunération. Rapport du Conseil fédéral du 12 août 2015 en réponse au postulat Meier-Schatz 12.4058*, Berne, 2015.

Kaufmann K., *Missbräuchliche Lohnunterbietung im Rahmen der flankierenden Massnahmen*, cahier 71, Stämpfli Verlag, Berne, 2010.

Oesch D., « Die Bedeutung von Gesamtarbeitsverträgen für die Arbeitsmarktregulierung in der Schweiz », *Droit du travail, revue de droit du travail et d'assurance-chômage*, 2012, pp. 118–125.

Seco, *Rapport Bilan des CCT*, 2014.

Seco, *Rapport FlaM du 12 mai 2016 – Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne, Période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015*, Berne, 2016.