

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Monsieur le Conseiller fédéral Ignazio Cassis
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Par courriel à :
sts.info.ae@eda.admin.ch

Berne, le 1 février 2024

Mandat de négociation avec l'UE : prise de position de l'USS sur la consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de prendre position sur le mandat de négociation avec l'Union européenne (UE).

L'USS s'engage pour une Suisse sociale et ouverte et reconnaît toute l'importance de l'UE pour le développement pacifique et la coopération en Europe. Elle soutient fondamentalement l'ouverture par rapport à l'UE. La fin de l'indigne statut de saisonnier et l'introduction de la libre circulation des personnes avec des mesures d'accompagnement efficaces ont constitué d'importants pas vers des salaires et des conditions de travail meilleurs, pour lesquels les syndicats se sont battus. L'USS soutient les négociations avec l'UE à propos des Bilatérales III, pour autant que la protection des salaires et le service public soient garantis.

Nous sommes d'avis, s'agissant de la protection des salaires, que les frais, l'interdiction d'offrir des services et la caution nécessitent des garanties allant au-delà des exceptions négociées jusqu'ici dans le document « common understanding ». D'abord, il faut obtenir pour ces mesures d'accompagnement la reconnaissance d'exceptions non seulement au principe de la reprise dynamique du nouveau droit européen, mais aussi à la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne. Ensuite, des améliorations s'imposent sur sol suisse, au niveau de la déclaration de force obligatoire des conventions collectives de travail (CCT) comme de la réglementation du travail temporaire. Pour ce qui est de l'électricité et du transport ferroviaire international de voyageurs, l'USS demande des accords de coopération à la place des accords de libre accès au marché. Nous ne soutenons pas une libéralisation de l'approvisionnement en matière d'électricité ou du transport ferroviaire international de voyageurs.

1. En Suisse, on doit payer des salaires suisses !

Dans aucun autre pays européen le risque de pressions sur les salaires n'est aussi grand qu'en Suisse. Celle-ci connaît les salaires les plus élevés du continent. Notre pays est aussi très intéressant pour les entreprises étrangères, parce qu'elles peuvent demander des prix beaucoup plus élevés pour leurs produits que dans leur pays d'origine. Et nos grands pays voisins, avec leurs 220 millions d'habitants au total, peuvent faire des offres en Suisse et y travailler dans leur propre

langue. C'est pour cela que nous avons besoin de la meilleure protection des salaires. Le marché du travail suisse est aussi l'un des plus ouverts : dans pratiquement aucun autre pays le rapport entre main-d'œuvre détachée venant de l'étranger et main-d'œuvre détachée allant à l'étranger n'est aussi asymétrique.

1.1 La reprise du droit européen affaiblirait substantiellement la protection des salaires

Une reprise du droit européen remettrait en question la substance même de la protection suisse des salaires.

- La mise en œuvre en Suisse par les partenaires sociaux n'est pas prévue dans l'UE, où c'est l'État qui assume la principale responsabilité.
- La caution, l'annonce préalable de 8 jours, la sanction par l'interdiction d'offrir des services en Suisse, entre autres, sont des mesures suisses de protection des salaires qui n'existent pas dans l'UE (selon la directive d'exécution UE). Elles ont été introduites pour mettre en œuvre l'accord sur la libre circulation des personnes par les partenaires sociaux dans le système fédéraliste suisse.
- Dans l'UE, en cas de détachement de main-d'œuvre, les frais sont pris en compte comme dans le pays d'origine. La Suisse ne pourrait alors plus appliquer les frais prévus dans les CCT et correspondant aux prix suisses. Les salarié-e-s étrangers devraient soit travailler en Suisse à des conditions précaires, soit payer eux-mêmes leur hébergement et leurs repas. La reprise de la réglementation européenne des frais entraînerait de plus une énorme discrimination pour les entreprises suisses.
- Sur le marché intérieur européen, les protections nationales des salaires sont toujours soupçonnées d'entraver l'accès des entreprises étrangères au marché. C'est pourquoi la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) contrôlent si la protection des salaires satisfait au principe de la proportionnalité.
- La Suisse est de loin le pays qui contrôle le plus les salaires en Europe. De nombreux acteurs de l'UE qualifient notre niveau de contrôles de disproportionné.

1.2 La protection suisse des salaires doit être améliorée, pas dégradée

La sous-enchère salariale et le travail précaire sont des réalités bien présentes en Suisse aujourd'hui. Environ un cinquième des entreprises se fait prendre lors de contrôles des salaires. L'ouverture du marché du travail a enclenché une nouvelle dynamique. Le travail temporaire a été multiplié par cinq, notamment parce qu'il a été ouvert aux personnes en court séjour et aux frontaliers, phénomène favorisé en plus par l'interprétation généreuse de la loi faite par certains cantons. Et comme le nombre de très petites entreprises (généralement des sous-traitants) est en constante hausse dans presque toutes les branches d'activité, les CCT sont en péril. Car même si les entreprises affiliées aux organisations patronales occupent nettement plus de la moitié des travailleurs de bien des branches, leur taux d'affiliation aux organisations patronales est parfois inférieur à 50% de toutes les entreprises actives dans la branche en question. Plusieurs branches s'exposent ainsi à perdre la déclaration de force obligatoire (DFO) de leurs CCT. Il faut s'attaquer à ces problèmes et les résoudre.

La mise en œuvre des mesures d'accompagnement est encore insuffisante, en particulier en Suisse alémanique. De nombreux cantons contrôlent trop peu et travaillent, pour établir des cas de dumping, avec des salaires de référence trop bas. En cas de dumping, un tiers des cantons agit avec une fermeté insuffisante vis-à-vis des entreprises concernées. Par exemple, il est établi depuis plus d'une année que le personnel dans les avions d'Air Baltic qui volent sur mandat de Swiss touche des salaires trop bas. Le Canton de Zurich n'entreprend néanmoins rien de sérieux contre cet état de fait. C'est inacceptable.

1.3 « Discussions exploratoires avec l'UE » : d'importantes avancées, mais une protection des salaires qui reste très lacunaire

Le document « common understanding » rendu public montre les résultats des discussions exploratoires menées entre la délégation suisse et celle de l'UE. Il est réjouissant de constater que l'engagement des syndicats en faveur des mesures d'accompagnement a porté ses fruits. Plusieurs améliorations sont ainsi à signaler par rapport à l'accord-cadre de 2018 :

- Le rôle spécifique des partenaires sociaux dans la mise en œuvre des CCT est expressément reconnu : « The responsibility for conducting effective controls [...] lies with the designated authorities [...], which, as in the case of Switzerland, can include social partners, in accordance with Switzerland's dual enforcement system. This arrangement ensures that the control and sanction powers of these entities are upheld and respected ».
- La Suisse est habilitée à fixer elle-même le niveau des contrôles effectués : « The quantity and density (control objectives) of which, as well as the sectors and areas to be controlled, including in sectors and areas not covered by the prior notification period of a maximum of 4 working days, is defined autonomously by Switzerland on the basis of an objective risk analysis ».
- La « Non-Regression-Clause » constitue également un léger progrès. La Suisse serait certes dispensée de reprendre les futures dégradations du niveau de protection des salaires que l'UE est susceptible d'introduire. Cette disposition ne permettra toutefois pas de préserver les acquis actuels de la Suisse.

Il n'empêche qu'à plusieurs égards, la protection des salaires reculera par rapport à aujourd'hui :

- La Suisse devra reprendre la réglementation européenne sur les frais (principe du pays d'origine).
- Le système des cautions, applicable seulement en cas de récidive, sera largement sans effet. Si tant est qu'il y en ait une, la sanction sera prononcée trop tard. Et la mise en œuvre, entre cantons, partenaires sociaux et Confédération, deviendra extrêmement compliquée. De ce fait, il sera plus souvent qu'aujourd'hui simplement impossible de sanctionner les infractions.

- L'instrument de l'interdiction d'offrir des services n'est pas explicitement garanti et sera désormais soumis au droit européen et à la logique du marché intérieur (contrôle de proportionnalité, etc.). Or la Commission critique les États-membres prévoyant une interdiction d'offrir des services sur leur territoire, dans le cadre de sa procédure d'infraction. Le SECO a lui-même conclu qu'il ne serait plus guère possible de recourir comme aujourd'hui à l'interdiction d'offrir des services. Une telle interdiction est actuellement prononcée près de mille fois par an et joue aussi un rôle important pour contenir hors de Suisse les moutons noirs parmi les entreprises.
- La réduction de la durée du délai d'annonce rendra plus difficile l'identification des entreprises ne respectant pas les règles en vigueur en Suisse.
- Partout où la protection suisse des salaires ne bénéficie pas d'exceptions au droit européen, la logique du marché intérieur s'appliquera désormais (principe dit de proportionnalité, etc.) : le libre accès au marché se verra clairement accorder une importance plus grande.
- Comme il n'est pas exclu qu'à l'avenir, la CJUE se prononce également sur les exceptions, un affaiblissement de la protection des salaires est à prévoir, si la jurisprudence devait faire primer l'accès au marché sur la protection des salaires.
- Les obligations de documentation en place pour les indépendants originaires de l'UE seront allégées. Il sera d'autant plus difficile de démasquer les cas d'indépendance fictive.

1.4 « Compensation en droit interne » : les problèmes ne sont pas résolus

La reprise du droit européen, comme dit plus haut, induit un net affaiblissement de la protection des salaires. Les discussions et les travaux techniques des groupes de travail emmenés par le SECO ont permis de réaliser des progrès dans quelques domaines. Ainsi, concernant les marchés publics, les informations à disposition provenant des organes d'application suisses des mesures d'accompagnement devront être mieux mises à profit, de manière à ce que les mandats soient attribués à des entreprises dont le comportement est correct. En outre, là où les partenaires sociaux de la branche l'ont prévu, il faudrait utiliser sur les chantiers publics des badges paritaires, afin de simplifier les contrôles et d'en renforcer l'efficacité.

Le problème soulevé par la question des frais, tout comme l'affaiblissement de l'interdiction d'offrir des services et l'abrogation de facto du système de la caution seraient lourds de conséquences. Il n'est pas possible d'y remédier en Suisse parce qu'ils relèvent d'un problème d'application vis-à-vis des entreprises venant de l'étranger, mais aussi parce que les organisations patronales se sont montrées peu ouvertes au dialogue.

Le Conseil fédéral devra absolument, en cas d'adoption d'un mandat de négociation, inscrire la garantie d'autres aspects de la protection des salaires. Car les points figurant dans l'actuel « common understanding » sont insuffisants. Les priorités sont ici la non-reprise de la réglementation européenne sur les frais, le maintien de l'interdiction d'offrir des services ainsi que le système des cautions. En outre, il doit être bien clair que la CJUE n'est pas habilitée à se prononcer sur les exceptions (garanties en matière de protection des salaires).

Dans la lutte contre les faux indépendant-e-s, il faut s'assurer que malgré la reprise partielle de la directive sur la citoyenneté, les obligations de documentation puissent être maintenues comme

aujourd'hui ou donner lieu à de nouveaux développements, sans que la CJUE puisse exercer un contrôle en la matière ou que la Suisse ait à reprendre les futures dispositions européennes.

Sur le plan de la politique interne, il faudra résoudre les problèmes se posant notamment dans les domaines de la déclaration de force obligatoire des CCT et du travail temporaire. Les syndicats ont toujours dit qu'une approche globale s'imposait pour assurer la protection des salaires – hélas sans succès à ce jour, les employeurs refusant toute discussion sur les quorums et le travail temporaire. Cela doit changer dans la phase qui s'ouvre. En ce qui concerne la DFO, les exigences légales existantes doivent être mises à jour (quorum des employeurs en particulier). Quant au travail temporaire, l'USS appelle à le limiter, à améliorer la protection contre le licenciement de la main-d'œuvre temporaire (âgée) et à introduire l'égalité de traitement avec le personnel fixe.

2. Électricité

2.1 Oui à la coopération dans le domaine de la haute tension, non à la libéralisation du marché

La Suisse et l'UE visent à conclure un accord sur l'électricité, sur la base des négociations menées jusqu'en 2018. Le « common understanding » renferme une déclaration d'intention selon laquelle la Suisse ferait partie du marché intérieur de l'électricité.

- Il est positif qu'ainsi, la Suisse soit à nouveau pleinement intégrée dans le réseau européen à haute tension. Depuis 2025 en effet, l'UE a prévu pour les États non-membres des restrictions qui pourraient affecter gravement la distribution et l'approvisionnement en électricité.
- Il est par contre très problématique que la Suisse doive libéraliser son approvisionnement à tous les niveaux de consommation. Il faudrait ainsi démanteler les entreprises d'approvisionnement actuellement intégrées (EWZ, etc.), pour séparer les activités de production et de distribution.
- Le droit européen parle certes aussi d'« approvisionnement de base », mais il est limité dans la directive 2019/944 « aux consommateurs touchés par la précarité énergétique et aux consommateurs vulnérables ». Comme le signale le « common understanding », le modèle de liberté de choix qu'essaie de dessiner le Conseil fédéral n'est pas « *in line with EU law* ».
- Les modifications de la directive susmentionnée, actuellement débattues par le Parlement européen et la Commission dans le cadre de la réforme du marché de l'électricité, vont certes dans la bonne direction. Il deviendrait ainsi possible d'obliger les gestionnaires de réseau de distribution à assurer l'approvisionnement de base. Toutefois l'approvisionnement de base de la Suisse ne serait toujours pas compatible avec la directive modifiée, qui ne permet par exemple ni de réguler durablement les prix, ni de le faire pour tous les petits consommateurs.

2.2 Problème lié à l'ouverture du marché et au modèle de l'approvisionnement en électricité garanti

Tout en étant favorable à un accord dans le domaine de la haute tension, l'USS s'oppose à une intégration complète dans le marché européen de l'électricité, et notamment à l'ouverture complète du marché qui s'ensuivrait. L'ouverture complète du marché réalisée en 2007 dans l'UE, avec la mise en œuvre du deuxième « paquet énergie », ne saurait servir de point de départ à un accord sur l'électricité. Le modèle de la liberté de choix proposé par la Suisse, avec son approvisionnement de base résiduel, s'apparente beaucoup à une ouverture complète du marché. Ses points-clés sont brièvement rappelés ci-après :

- Avec un modèle offrant la liberté de choix, le législateur commencerait par pousser les nombreux gros clients ayant fait usage de leur droit à l'approvisionnement de base à acheter leur courant sur le marché libre, et les petits clients feraient progressivement de même. Or moins il restera de petits clients dans l'approvisionnement de base, et plus il sera difficile aux gestionnaires de réseau de distribution de maintenir la même qualité d'approvisionnement et des prix attractifs.
- En cas de libéralisation de l'approvisionnement de base, plus aucun fournisseur d'énergie n'aurait la moindre sécurité de planification, condition nécessaire pour pouvoir déployer une stratégie à long terme de transition énergétique. Tous subiraient en effet la concurrence des producteurs d'électricité européens. Les gros comme les petits clients pourraient ainsi passer du jour au lendemain (ou d'un mois à l'autre – la rapidité et la fréquence acceptables des changements faisant l'objet de vives discussions) d'un fournisseur à l'autre.
- L'ouverture totale du marché n'est pas un gage de baisse des prix. Ce n'est pas en mettant subitement tous les fournisseurs d'électricité en concurrence entre eux qu'on va faire baisser les coûts de production en Suisse ou les prix du marché international. Le prix de l'électricité dépend essentiellement des coûts de production, et la Suisse dispose ici d'un atout de taille : l'énergie hydraulique locale couvre près de 60 % de ses besoins en courant, ce qui a un effet stabilisateur sur les prix actuels. La Suisse fait ainsi toujours partie des pays où l'électricité est la moins chère, tout en étant le seul pays à avoir maintenu un approvisionnement de base protégé.

2.3 Problème des aides d'État

Toutes les aides d'État acceptées devront être « *based on substantive and procedural rules equivalent to the ones applied within the EU* ». La Suisse n'a donc pas obtenu que les exceptions nécessaires au droit européen soient dûment inscrites dans le « common understanding ». Concrètement, il faut s'attendre à ce que l'exonération fiscale usuelle en Suisse des entreprises d'approvisionnement en électricité ne soit plus admise, comme d'ailleurs la distribution de leurs bénéfices aux collectivités publiques, pratique répandue. Quant aux concessions hydroélectriques à renouveler au cours des prochaines années ou décennies, tout indique qu'il faudra les attribuer selon les règles de la concurrence et qu'une attribution directe aux pouvoirs publics – solution déjà envisagée par de nombreux cantons – ne serait plus admise. Même la disposition récemment adoptée par le Parlement, selon laquelle la production d'électricité indigène doit essentiellement servir à l'approvisionnement de base, risque d'être interprétée par l'UE comme une distorsion de

la concurrence. En effet, elle contreviendrait au principe du prix axé sur le marché et discriminerait ainsi les fournisseurs d'électricité étrangers.

3. Transport ferroviaire

3.1 Refus de l'abandon du modèle de coopération

Le transport ferroviaire international des voyageurs entre la Suisse et les États membres de l'UE repose aujourd'hui sur un modèle de coopération. La collaboration est fructueuse et garantit aux voyageurs des liaisons internationales intégrées dans le système tarifaire et l'horaire cadencé. L'USS s'oppose à la libéralisation de cette partie du trafic ferroviaire demandée par la Commission européenne.

3.2 Conséquences et impondérables

- **Érosion et empiètement sur le transport national :** la principale question sans réponse reste à quelles conditions la demande écartée d'un opérateur étranger – par exemple faute de sillons disponibles – pourrait être contestée, et remettre ainsi en cause tout le système d'attribution coordonnée et coopérative des sillons dans le transport de voyageurs et de marchandises. Car il est difficile d'imaginer que l'UE accepte à long terme une ouverture du marché qui n'existe de facto que sur le papier, comme c'est le cas aujourd'hui.
- **Garantie insuffisante des conditions d'exception :** les conditions d'exception déterminantes de l'intégration dans le système tarifaire et de l'horaire cadencé ont beau figurer dans le « common understanding » et dans les lignes directrices de négociation de la Suisse, elles n'apparaissent pas dans les documents de l'UE. La décision du Conseil s'en tient à mentionner ceci : « *specific limited exceptions may need to be agreed* ». Les déclarations de l'OFT selon lesquelles tout est garanti et il n'y a aucun problème ne sont donc que de vaines promesses dans la situation actuelle.
- **Cabotage et système ferroviaire intégré :** les explications du document « common understanding » à propos des conditions d'exception en réduisent fortement l'efficacité initialement postulée. Il y est ainsi dit, à propos de l'intégration tarifaire, que *dans le cas des liaisons transfrontalières sans cabotage, donc sans transport effectué à l'intérieur de la Suisse, une intégration dans le transport direct n'est pas exigée*. Ce qui signifie deux choses : premièrement, la condition de l'intégration tarifaire ne s'applique visiblement pas aux liaisons directes internationales (p. ex. Munich-Zurich sans halte intermédiaire) ; deuxièmement, il doit aussi être possible aux prestataires internationaux d'effectuer des transports à l'intérieur des frontières suisses. Ce dernier point n'est guère étonnant, au vu de la situation juridique actuelle. Outre que dans l'actuel accord sur les transports terrestres l'interdiction du cabotage ne s'applique qu'à la route, l'UE définit dans sa directive 2012/34 le transport ferroviaire international de voyageurs en ce sens que (seul) « l'objet principal des nouveaux services » devrait être le transport de voyageurs sur un trajet international : le transport national de voyageurs peut dès lors constituer un important objet secondaire. Un opérateur étranger pourrait parfaitement exploiter la ligne Munich-Zurich-Berne, si l'objectif principal du transport est le tronçon Munich-Zurich. Le réel danger pour le « système ferroviaire intégré suisse » saute aux yeux (voir point suivant).


- **Dumping tarifaire** : l'intégration tarifaire ne signifie expressément – même dans le « common understanding » – que l'obligation de participer au système tarifaire, et non celle de reprise du tarif unitaire habituel de l'Alliance SwissPass (« *obliging passenger transport companies to participate in public transport price integration, [...] provided that price-setting powers remain with the companies* »). Des prestataires étrangers pourraient par conséquent tout à fait proposer des billets à prix cassés sur les lignes bien entendu lucratives desservies par eux, portant là encore atteinte à la logique de subventionnement croisé présente dans tout le système ferroviaire, trafic longue distance compris (le tronçon Zurich-Berne finançant p. ex. le tronçon La-Chaux-de-Fonds-Berne).
- **Transport régional transfrontalier** : les offres de transport public régional à caractère transfrontalier (LemanExpress, Trireno, TiLo, RER de Saint-Gall), fournies selon des modèles de coopération, seraient également examinées à la loupe. Du côté de l'UE, elles seraient notamment attaquables sous l'angle du droit des marchés publics, car en pratique les CFF choisissent leurs partenaires de coopération régionaux lors d'attributions directes, renonçant aux appels d'offres publics. L'UE pourrait par exemple considérer que la DB bénéficie d'un avantage concurrentiel injustifié par rapport à d'autres prestataires de l'UE, dans le modèle de coopération en place avec les CFF à Bâle. Elle le ferait à plus forte raison pour les activités de la société SBB GmbH, qui exploite avec succès plusieurs lignes régionales dans le Bade-Wurtemberg.
- **Réglementation des conditions de travail** : l'OFT et le Conseil fédéral partent du principe que les conditions de travail sont expressément garanties dans le transport international de voyageurs. Or la formulation en la matière du « common understanding » (« *the right to include non-discriminatory provisions in authorisations and concessions for transport undertakings on social standards such as local and sector-specific salary and working conditions should not be affected* ») n'a pas d'équivalent dans la décision du Conseil de l'UE. La question de principe « un salaire égal pour un travail égal au même endroit » se poserait également : selon le droit européen, les prestataires étrangers pourraient faire valoir qu'en tant que prestataires de services, il leur suffit de payer les salaires usuels dans la branche à l'emplacement de leur siège.

3.3. Problèmes liés aux aides d'Etat

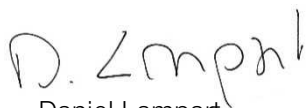
Le « common understanding », et aussi la décision du Conseil de l'UE, énonce le principe suivant : « *The review of any State aid should, within the scope described above, be based on substantive and procedural rules equivalent to the ones applied within the EU* ». Dans le cas des transports terrestres, les CFF seraient soumis à de fortes pressions : les prêts de trésorerie existants de la Confédération, l'exonération de l'impôt fédéral ainsi que les compensations internes au groupe (emploi des bénéficiaires du trafic grandes lignes dans d'autres domaines) ne seraient plus guère autorisés, comme l'OFT l'a récemment admis pour la première fois. Deux enquêtes approfondies concernant DB Cargo et Fret SNCF, en suspens depuis longtemps auprès de la Commission européenne, revêtent une importance capitale pour la législation sur les aides d'Etat. Là encore, les compensations internes aux groupes (prise en charge de longue date des pertes de la branche Cargo par les groupes faitiers) pourraient être jugées illégales. Contraintes à des remboursements se chiffrant en milliards, les deux entreprises de fret seraient acculées à la faillite et les amendes à payer ruinerait leurs groupes faitiers.

En vous remerciant de bien vouloir tenir compte de la présente prise de position, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.

UNION SYNDICALE SUISSE



Pierre-Yves Maillard
Président



Daniel Lampart
Premier secrétaire et économiste en chef de l'USS