

Libre circulation des personnes: mise en œuvre des mesures d'accompagnement

Le cinquième rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes a été publié le 27 mai 2010. Il présente l'ensemble des activités auxquelles se sont livrés les organes de contrôle, l'ampleur des infractions et des sous-enchères salariales détectées ainsi que les sanctions prononcées. Le nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce a diminué pour la première fois en 2009. Les contrôles auprès des employeurs suisses ont de nouveau connu une légère augmentation (4%) par rapport à l'année précédente. On notera que cette évolution s'est effectuée à un niveau élevé car une augmentation significative avait déjà été enregistrée l'année précédente.

- 1 Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP), RS 0.142.112.681.
- 2 Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement; RS 823.201.
- 3 La surveillance des marchés, au sens des mesures d'accompagnement, englobe ainsi les contrôles en matière de travailleurs détachés ainsi qu'auprès des employeurs suisses au sein de toutes les branches économiques.



Claudio Wegmüller
Secteur Conventions collectives et Surveillance du marché du travail, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Même si les contrôles effectués dans le cadre des mesures d'accompagnement présentent des résultats globalement satisfaisants, les sous-enchères et infractions suspectées montrent qu'il reste nécessaire de les maintenir.

Photo: Keystone

Des mesures d'accompagnement ont été décidées lors de l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE le 1^{er} juin 2002¹. L'objectif était d'éviter que les salaires et les conditions de travail ne subissent une pression à cause de l'ouverture du marché suisse du travail. La loi sur les travailleurs détachés (Ldét)², qui occupe une place importante dans ce dispositif, permet à ces derniers de bénéficier de conditions minimales en matière de salaire et de travail lorsqu'ils exercent leur activité en Suisse. Ces dispositions figurent dans des lois fédérales, des ordonnances du Conseil fédéral, des conventions collectives de travail (CCT) déclarées de force obligatoire et des contrats-type de travail (CTT) prévoyant des salaires minimaux impératifs au sens de l'art. 360a CO (art. 2, al. 1, Ldét). Les mesures d'accompagnement prévoient, en outre, le contrôle a posteriori des conditions de salaire et de travail de même qu'un dispositif destiné à garantir le respect des normes minimums.

Les organes de contrôle observent le marché du travail

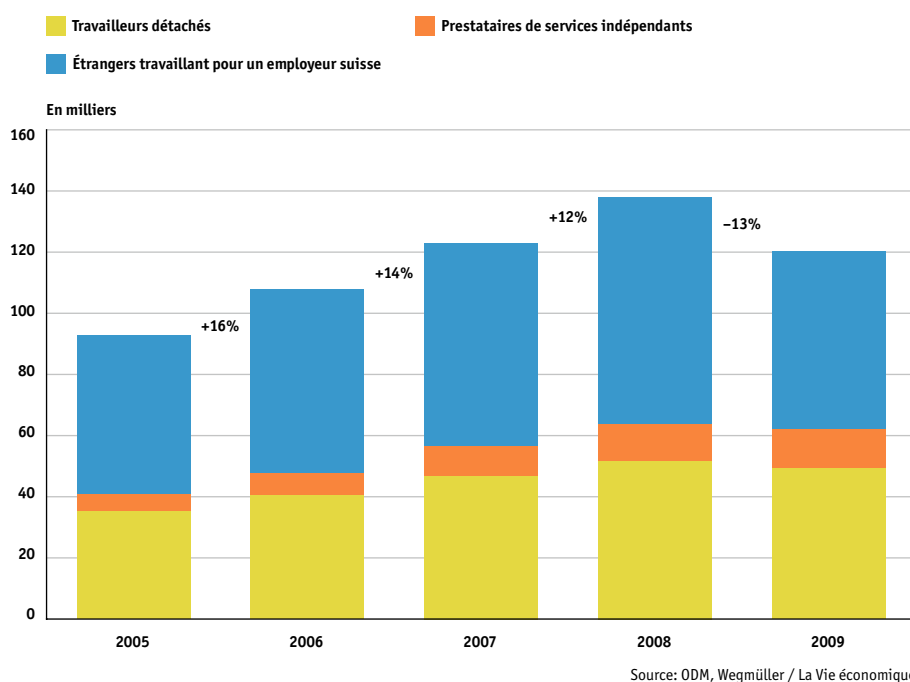
Les *commissions tripartites* (CT), en place au niveau fédéral et dans les cantons, assu-

ment une fonction importante dans le cadre des mesures d'accompagnement. Elles ont été mises en place pour observer le marché du travail et se composent de représentants des autorités, des employeurs et des travailleurs. Elles observent le marché du travail, examinent les situations suspectes, essaient de trouver des accords avec les employeurs et demandent, en cas de sous-enchère abusive et répétée, l'extension du champ d'application d'une CCT ou la promulgation d'un CTT prévoyant des salaires minimaux impératifs. Les cantons et les CT cantonales contrôlent les situations de travail dans les domaines non régis par des CCT déclarées de force obligatoire.

Les *commissions paritaires* (CP) se composent de représentants des partenaires sociaux (employeurs et travailleurs) et contrôlent les domaines régis par des CCT déclarées de force obligatoire³. Les CT et les CP diffèrent par le fait que les secondes contrôlent des branches qui observent des salaires minimaux impératifs alors que les premières vérifient que les conditions usuelles de salaire et de travail sont bien respectées. Les CCT déclarées de force obligatoire ont pris une nouvelle importance avec l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et les mesures d'accompagnement, car les entre-

Graphique 1

Résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce exerçant une activité lucrative de 90 jours au maximum, 2005–2009



prises qui détachent des travailleurs doivent, elles aussi, respecter les dispositions des CCT déclarées de force obligatoire.

Évolution du nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce

Après avoir augmenté continuellement depuis l'introduction de l'obligation d'annonce, le nombre de résidents de courte durée concernés a diminué pour la première fois en 2009 (voir *graphique 1*). Il reflète dans l'ensemble l'évolution du marché du travail de ces dernières années. Alors que le nombre de résidents de courte durée avait constamment augmenté pendant la période d'essor économique, il a diminué de 13% en 2009 par rapport à 2008, ce qui constitue un net recul. Une augmentation de 7% du nombre de prestataires de services indépendants a été enregistrée en 2009, poursuivant la tendance des années précédentes bien que de manière nettement moins prononcée. Le nombre de travailleurs détachés n'a que légèrement reculé (-5%) en 2009, ce qui s'explique en premier lieu par la conjoncture relativement robuste dans la construction en Suisse.

Le nombre de travailleurs engagés par un employeur suisse a, quant à lui, nettement régressé (-22%). C'est en particulier le volume de travail effectué par des résidents soumis à l'obligation d'annonce pour le compte d'entreprises de location de services qui a sensiblement diminué. Ce phénomène peut s'expliquer, d'une part, par le fait que le

volume de travail temporaire a diminué en Suisse par rapport à l'année précédente en raison de l'effondrement de la conjoncture et, d'autre part, par le fait que le taux de chômage relativement élevé a étendu les possibilités de recrutement auprès des Suisses et des résidents permanents. Les embauches de courte durée ont nettement diminué dans les activités manufacturières et industrielles. Cette situation s'explique par le fort recul de la valeur ajoutée générée par l'industrie et par le taux de chômage exceptionnellement élevé qui en a résulté. Pour ce qui est de la branche de la sécurité et de la surveillance, la baisse par rapport à l'année précédente du nombre des travailleurs détachés et des personnes engagées par des employeurs suisses soumises à une obligation d'annonce est à mettre sur le compte de la demande exceptionnellement élevée de ces services en 2008 en raison du Championnat d'Europe de football qui s'est déroulé dans notre pays.

En 2009, 120 281 résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (travailleurs détachés, prestataires de services indépendants, personnes engagées par un employeur suisse) et devant exercer une activité lucrative de 90 jours au maximum dans l'année civile ont été annoncés en Suisse. La plupart d'entre eux n'ont effectué que de très brèves prestations en Suisse. Les travailleurs étrangers soumis à l'obligation d'annonce ont effectué un volume de travail équivalant à celui de 15 700 travailleurs à l'année, ce qui correspond à 0,45% de l'emploi en équivalents plein temps. On notera que près de 60% du volume de travail fourni par les personnes soumises à l'obligation d'annonce l'ont été par des personnes engagées par un employeur suisse alors que les travailleurs détachés n'en représente que 32%. Cela montre que les prestations des travailleurs détachés sont généralement plus courtes que celles des personnes soumises à l'obligation d'annonce engagées par un employeur suisse.

Les contrôles effectués pendant l'année étudiée

On constate encore une fois une légère augmentation du nombre de contrôles, en particulier auprès des employeurs suisses. Comparé à l'année dernière, celui-ci a augmenté d'environ 5% (+18% chez les employeurs suisses et -8% dans les entreprises détachant des travailleurs en Suisse). On notera que cette évolution se situe à un niveau relativement élevé, car les contrôles avaient déjà largement progressé lors de la précédente période sous rapport. L'ampleur des contrôles effectués a déjà répondu en 2009 aux objectifs contenus dans l'ordonnance sur les

Encadré 1

L'environnement juridique de l'accord sur la libre circulation des personnes

Depuis le 31 mai 2007, les contingents pour la main d'œuvre immigrant en Suisse en provenance des États de l'UE17 et de l'AELE ont disparu. Les travailleurs ou les indépendants ont libre accès au marché du travail suisse et peuvent fournir des prestations en Suisse pendant 90 jours au maximum par année civile.

Une réglementation transitoire jusqu'au 30 avril 2011 s'applique à huit des dix États qui ont adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Le marché de l'emploi comporte des restrictions: ainsi, les travailleurs indigènes conservent la priorité, les conditions de salaire et de travail subissent un contrôle préalable et les effectifs autorisés sont contingentés, même si leur nombre est en augmentation annuelle. Les prestations dans le secteur principal et le second œuvre de la construction, l'horticulture, le nettoyage industriel et la sécurité/surveillance sont soumises à autorisation dès le premier jour de travail. Ces activités entrent encore dans le cadre des restrictions d'accès au marché du travail et des exigences quant aux qualifications personnelles prévues par l'art. 23 de la *loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)*. L'exécution d'autres prestations pour une période allant jusqu'à 90 jours dans l'année civile est soumise à la simple obligation d'annonce comme pour les ressortissants des États membres de l'UE17 et de l'AELE.

L'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) a été étendu le 1^{er} juin 2009 à la Roumanie et à la Bulgarie, qui ont adhéré à l'UE en 2007. Les règles transitoires suivantes s'appliquent à la Roumanie et à la Bulgarie pendant sept ans: contingents pour les autorisations de séjour de courte durée et de séjour et obligation d'obtenir une autorisation pour la prestation de services transfrontaliers dans certaines branches (horticulture, construction, sécurité/surveillance et nettoyage en entreprise). Les principes de la priorité aux travailleurs indigènes, du respect des conditions de salaire et de travail ainsi que des qualifications professionnelles adéquates s'appliquent. Dans les autres branches, la fourniture d'une prestation de services pour une période allant jusqu'à 90 jours par année civile est simplement soumise à l'obligation d'annonce.

2 Sans les prises d'emploi de courte durée auprès d'employeurs suisses.

3 Tous les rapports sur l'exécution des mesures d'accompagnement figurent sous: www.seco.admin.ch, rubriques «Thèmes», «Travail», «Mesures d'accompagnement».

travailleurs détachés en Suisse (Odét) révisée et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Dans le domaine du détachement, les entreprises contrôlées ont été moins nombreuses que l'année précédente. Cela s'explique en partie par la baisse du nombre de travailleurs détachés et en partie par le fait que les organes de contrôle se sont concentrés sur les employeurs suisses en 2009. Il se trouve, par ailleurs, que certaines entreprises de détachement ont déjà, à plusieurs reprises, exercé leurs activités en Suisse depuis l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement. Or, celles qui respectent les règles en vigueur n'ont pas besoin d'être contrôlées de façon réitérée. Un total de 30 249 travailleurs détachés et prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce ont été contrôlés, ce qui correspond à 49% des résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce². En outre, quelque 16 700 contrôles auprès des employeurs suisses ont été effectués, ce qui correspond à environ 4% de tous les établissements.

Infractions suspectées

Les organes de contrôle vérifient le respect des prescriptions concernant l'annonce ainsi que les conditions de salaire et de travail des travailleurs. Il en résulte différents types d'infractions, que ce soit envers la procédure d'annonce, les salaires minimaux, les salaires usuels (sous-enchère) et d'autres conditions de travail.

Les fournisseurs de prestations étrangers qui prévoient d'intervenir en Suisse doivent l'annoncer au moins huit jours avant le début de l'activité. L'annonce préalable revêt une importance centrale pour permettre d'organiser et d'effectuer le contrôle des travailleurs détachés et des prestataires de services indépendants. Dans le domaine de la procédure d'annonce, le taux d'infractions est, avec près de 20%, relativement élevé. Il ne s'agit pas toujours d'une absence d'annonce; souvent l'annonce a été effectuée trop tard ou contient des défauts formels.

Les infractions salariales sont demeurées constantes

D'après les indications des CT, 8% des entreprises de détachement contrôlées ont pratiqué la sous-enchère par rapport aux salaires usuels ou aux salaires minimaux impératifs des CTT. Ce taux est demeuré constant par rapport aux derniers rapports³ et montre que les salaires usuels sont respectés par la grande majorité des entreprises de détachement. Les cantons signalent un pourcentage approximativement équivalent de sous-enchères

chez les employeurs suisses. Selon eux, une sous-enchère salariale a été constatée ou suspectée chez environ 4% des employeurs suisses contrôlés.

Les CP signalent des taux très supérieurs. D'après leurs indications, 21% des entreprises de détachement étaient en infraction par rapport aux dispositions salariales des CCT déclarées de force obligatoire. Les CP indiquent donc un taux d'infractions salariales légèrement plus élevé que l'année précédente (plus deux points de pourcentage). Elles signalent également une hausse de quatre points de pourcentage en ce qui concerne les soupçons d'infractions aux dispositions sur les salaires minimaux chez les employeurs suisses. Des infractions aux dispositions sur les salaires minimaux contenues dans des CCT déclarées de force obligatoire ont été signalées chez 30% des employeurs suisses. Ce chiffre ne correspond pas nécessairement à celui des employeurs suisses qui ne respectent pas les dispositions concernant les salaires car les contrôles d'entreprises ont souvent lieu sur la base d'un soupçon fondé. Il ne dit rien non plus sur l'ampleur de l'infraction.

Le pourcentage de sous-enchères constatées par les CP est nettement plus élevé chez les employeurs suisses que dans les entreprises détachant des travailleurs. Il est vrai que les contrôles effectués auprès des premiers sont beaucoup plus détaillés dans la mesure où, par exemple, les livres de paie sont analysés sur des périodes relativement longues. Il peut arriver qu'au cours de celles-ci des augmentations de salaire aient été introduites dans les CCT ayant force obligatoire (y compris les augmentations de salaire réel négociées). En revanche, lors des contrôles effectués auprès des entreprises détachant des travailleurs, on ne s'intéresse qu'au respect du salaire minimum en vigueur au moment de la mission. En outre, il est difficile de vérifier si une entreprise qui détache des travailleurs leur verse effectivement le 13^e salaire, tandis que ce point est strictement contrôlé chez les employeurs suisses.

Les sanctions et leur efficacité

Les CP peuvent, en cas d'infraction aux dispositions de leur CCT, imposer aux entreprises fautives le paiement de frais de contrôle et d'une peine conventionnelle. L'autorité cantonale peut infliger, en sus, des amendes administratives en cas d'infractions concernant les salaires minimaux. Lors d'infraction grave envers les salaires et les conditions de travail, de non-paiement d'amendes entrées en force ou de non-respect de l'obligation de renseigner et de collaborer, l'autorité cantonale peut interdire à un prestataire

de services étranger d'offrir ses services pendant une durée d'un à cinq ans.

Le respect effectif des normes étant difficile à établir, certains indicateurs tels que le nombre de récidives ou le paiement régulier des amendes permettent d'évaluer l'efficacité des sanctions. Environ 7% des amendes infligées aux entreprises pour des infractions aux obligations d'annonce sont en souffrance. Des interdictions d'exercer en Suisse ont été prononcées contre des entreprises négligentes. Environ 6% des entreprises qui se sont vu infliger une amende pour infraction concernant la procédure d'annonce ont récidivé. À noter que le pourcentage d'établissements annoncé par les CP dans ce dernier cas est de 1,3%, ce qui est relativement bas. D'après les cantons, une grande partie des amendes infligées à des entreprises détachant des travailleurs est effectivement payée: pour la majorité des autorités cantonales, 80% des amendes ou plus sont payées. Les CP semblent avoir plus de difficultés en la matière: elles indiquent que seules 53% des amendes prononcées sont effectivement payées.

Le pourcentage élevé de réussites en matière de conciliation avec des entreprises en infraction (88% de celles détachant des travailleurs actives dans des branches non régies par une CCT déclarée de force obligatoire et 70% de celles régies par une telle convention) prouve que, de manière générale, les entreprises s'efforcent de respecter les normes. On relèvera toutefois que si, en ce qui concerne les entreprises détachant du personnel, le taux de conciliations menées à bout a fortement augmenté entre 2008 et 2009, il est tombé de quasiment 90% à 62% pour les employeurs suisses.

Conclusion

Les résultats du présent rapport montrent que les activités liées aux mesures d'accompagnement ont une nouvelle fois légèrement augmenté en 2009. Malgré une diminution sensible de l'activité des CP dans le domaine du détachement, l'objectif qui consistait à contrôler 50% de tous les travailleurs détachés a été atteint. Il est possible de s'en écarter légèrement pour éviter de multiplier les contrôles auprès d'entreprises qui sont déjà intervenues plusieurs fois en Suisse et qui se comportent de manière correcte. Les employeurs suisses ont été nettement plus contrôlés pendant l'année sous rapport que précédemment. Les branches considérées comme sensibles en matière de détachement comme le second œuvre de la construction, les activités manufacturières, l'industrie et le secteur principal de la construction ont été les plus fréquemment contrôlées, ce qui est logi-

que étant donné la part relativement élevée de personnes soumises à l'obligation d'annonce dans ces branches.

Les CT cantonales assument leurs responsabilités et disposent d'instances de contrôle bien organisées. De nombreux cantons ont mis en place, en collaboration avec les CP, des organes dont le rôle est de contrôler le respect des conditions de salaire et de travail aussi bien dans les branches régies par une CCT déclarée de force obligatoire que dans les autres. La plupart des CP sont bien organisées à présent, de telle sorte que des contrôles réguliers ont lieu dans toutes les branches et toutes les régions de Suisse.

Même si les résultats atteints sont globalement satisfaisants, les sous-enchères et infractions suspectées montrent qu'il n'en reste pas moins nécessaire de maintenir les contrôles. Le nombre d'amendes administratives infligées par les cantons indique que les infractions sont non seulement constatées mais également réprimées. Celles pratiquées dans le domaine du détachement sont souvent à mettre sur le compte de la méconnaissance de la loi sur les travailleurs détachés. C'est ce qu'indique le faible taux de récidive dans le domaine de la procédure d'annonce et le grand nombre de conciliations abouties en cas de sous-enchères par rapport aux salaires usuels ou d'infractions aux dispositions sur les salaires minimaux commises par des entreprises de détachement.

Alors que l'emploi à court terme auprès d'un employeur suisse soumis à l'obligation d'annonce a nettement diminué et que le nombre de travailleurs détachés a légèrement reculé pendant l'année étudiée – dans les deux cas en raison de la mauvaise situation économique –, une nouvelle hausse du nombre de prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce a été enregistrée en 2009. Une indépendance fictive a été suspectée chez environ 20% des prestataires de services indépendants contrôlés. Le but est de contourner les standards minimaux impératifs en matière de conditions de salaire et de travail, puisqu'ils ne s'appliquent pas aux indépendants. Des contrôles ciblés permettront à l'avenir de lutter davantage contre ce type d'agissement.

Les sous-enchères et les infractions détectées par les organes de contrôle montrent, d'une part, que les contrôles et les sanctions sont importants et, d'autre part, qu'il existe toujours un certain besoin d'information. Un nouveau site du Seco, www.detachement.ch, mis en ligne en juin 2009, est chargé d'y répondre. Les rapports à venir montreront si ce site permet aux entreprises de s'informer de manière suffisante et si le pourcentage d'infractions et de sous-enchères diminue. ■

Encadré 2

Activité de contrôle

Le DFE conclut des accords de prestations avec les cantons portant sur l'indemnisation de l'activité de contrôle des inspecteurs (art. 7a, al. 3, Ldét). Les objectifs quantitatifs en matière de contrôles pour 2009 étaient les mêmes que ceux prévus par les accords précédents, autrement dit leur nombre à effectuer annuellement est demeuré inchangé et était d'environ 22 500. Pour 2010, ce nombre total est de 27 000 contrôles conformément à la *révision de l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse (Odét)* entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Des accords de prestations ont en outre été conclus entre le Seco et les commissions paritaires, pour la première fois en 2009, sur la base du nombre moyen de contrôles effectués entre 2005 et 2008.