



Mesures pour la concrétisation du plan d'action

Rapport du groupe de travail « Besoin d'amélioration de l'exécution et de la lutte contre les abus dans le cadre des mesures d'accompagnement » à l'attention du Conseil fédéral

21 octobre 2016

Inhalt

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Situation initiale | 4 |
| 1.1 | Considérations de fond..... | 4 |
| 1.2 | Pilotage et surveillance du SECO | 5 |
| 1.3 | Plan d'action du groupe de travail | 5 |
| 1.4 | Prises de position des membres du groupe de travail concernant le rapport..... | 6 |
| 2 | Aperçu –concrétisation du plan d'action | 9 |
| 3 | Mise en œuvre du plan d'action | 15 |
| 3.1 | Mesure 1 : Stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques | 15 |
| 3.1.1 | Définition et répartition du volume d'inspection par la Confédération..... | 15 |
| 3.1.2 | Résultats de l'activité de contrôle | 16 |
| 3.1.3 | Facteurs de succès identifiés dans la répartition du volume d'inspection par les cantons..... | 17 |
| 3.1.4 | Considérations du groupe de travail concernant la mesure 1..... | 17 |
| | Décisions du groupe de travail | 18 |
| 3.2 | Mesure 2 : mise à profit de synergies entre les différents aspects de la politique du marché du travail / collaboration interinstitutionnelle..... | 18 |
| 3.2.1 | Formation d'inspecteurs FlaM / LTN..... | 19 |
| 3.2.2 | Echange d'informations entre les inspecteurs de la LTN et ceux des FlaM / CCT selon le message relatif à la révision de la LTN | 19 |
| 3.2.3 | Considérations du groupe de travail | 19 |
| | Décisions du groupe de travail | 19 |
| 3.3 | Mesure 3 : Optimisation des instruments | 20 |
| 3.3.1 | Instrument « contrôles » | 20 |
| 3.3.2 | Instrument « enquêtes » | 20 |
| 3.3.3 | Méthodes de détermination des salaires usuels dans la branche et dans la localité et de la définition des sous-enchères abusives dans le cadre des concepts cantonaux d'observation du marché du travail | 20 |
| 3.3.4 | Exigences minimales pour les procédures de conciliation avec les employeurs | 21 |
| 3.3.5 | Introduction d'instruments (CTT, CCT étendue) en cas de sous-enchère abusive et répétée | 22 |
| 3.3.6 | Considérations du groupe de travail | 22 |
| | Décisions du groupe de travail | 23 |
| 3.4 | Mesure 4 : Stratégie fondée sur les risques | 23 |
| 3.4.1 | Définition de la notion de risque..... | 23 |
| 3.4.2 | Le modèle proposé (une approche mixte ascendante et descendante) | 24 |
| 3.4.3 | Construction du modèle | 25 |
| 3.4.4 | Critères de sélection de prestataires au niveau des organes d'exécution régionaux | 26 |
| 3.4.5 | Considérations du groupe de travail | 27 |
| 3.4.6 | Décisions du groupe de travail..... | 27 |
| 3.5 | Mesure 5 : surveillance des associations de contrôle | 28 |
| 3.5.1 | Catalogue de critères et exigences minimales | 28 |
| 3.5.2 | Surveillance des associations de contrôle par les CP | 28 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.5.3 | Considérations du groupe de travail | 29 |
| 3.5.4 | Décisions du groupe de travail..... | 29 |
| 3.6 | Mesure 6 : durée de traitement des dossiers | 29 |
| 3.6.1 | Ébauche de solution | 29 |
| 3.6.2 | Considérations du groupe de travail | 30 |
| 3.6.3 | Propositions du groupe de travail | 30 |
| 3.7 | Mesure 7 : aspects organisationnels | 31 |
| 3.7.1 | Taille critique..... | 31 |
| 3.7.2 | Considérations du groupe de travail | 31 |
| 3.7.3 | Décisions du groupe de travail..... | 31 |
| 3.8 | Mesure 8 : harmonisation de la pratique des sanctions | 32 |
| 3.8.1 | Catalogue des sanctions..... | 32 |
| 3.8.2 | Considérations du groupe de travail | 32 |
| 3.8.3 | Décisions du groupe de travail..... | 32 |
| 3.9 | Amendes administratives pour infractions aux conditions salariales prévues par les CCT commises par des prestataires de services étrangers | 32 |
| 3.9.1 | Considérations du groupe de travail | 33 |
| 3.9.2 | Décisions du groupe de travail..... | 33 |
| 4 | Rapports des autres sous-groupes | 33 |
| 4.1 | Rapport du sous-groupe « Marchés publics » | 33 |
| 4.2 | L'optimisation de l'échange d'informations comme base essentielle d'une meilleure exécution..... | 34 |
| 5 | Augmentation des objectifs de contrôle dans l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse | 36 |
| 6 | Considérations finales | 38 |

1 Situation initiale

Le 18 décembre 2015, le Conseil fédéral a adopté, en lien avec la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. sur l'immigration, des mesures supplémentaires en vue de lutter contre les abus sur le marché du travail. Il a notamment adopté le message relatif à la modification de la loi fédérale contre le travail au noir (LTN) et fixé les étapes à suivre pour l'aménagement à venir des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-UE (aussi appelées « FlaM »). Il a par ailleurs opté pour un nouveau renforcement des mesures à prendre dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI). Le Conseil fédéral a en outre exhorté les partenaires sociaux et les cantons à s'entendre d'ici février 2016 sur des mesures de lutte contre les abus dans le cadre des FlaM.

A cette occasion, le groupe de travail « Libre circulation des personnes et mesures du marché du travail », composé de représentants des partenaires sociaux, des cantons et de l'administration fédérale (dénommé groupe de travail « Ineichen ») a été remis sur pied sous la direction du SECO pour constituer le nouveau groupe de travail « Besoin d'amélioration de l'exécution et de la lutte contre les abus dans le cadre des mesures d'accompagnement ».

En février 2016, le groupe de travail a rendu compte au Conseil fédéral des résultats de son rapport révisé. Il n'est pas parvenu à trouver un accord concernant les modifications légales mais a proposé au Conseil fédéral un plan d'action destiné à améliorer l'exécution des FlaM. Le Conseil fédéral a approuvé ce plan d'action et mandaté le DEFR (SECO) pour concrétiser et mettre en œuvre celui-ci en collaboration avec le groupe de travail « Besoin d'amélioration de l'exécution et de la lutte contre les abus dans le cadre des mesures d'accompagnement ».

1.1 Considérations de fond

L'organisation et l'exécution du système FlaM est complexe. La mission de contrôle du respect des conditions de salaire et de travail en vigueur en Suisse a été confiée à différents acteurs. Les commissions tripartites (CT) observent le marché du travail dans les branches qui ne sont soumises à aucune convention collective de travail (CCT) déclarée de force obligatoire. Dans les branches couvertes par une CCT de force obligatoire, les commissions paritaires (CP) sont responsables de contrôler le respect des dispositions contenues dans les CCT. On parle ici de dualisme dans l'exécution. Dans le contexte de l'exécution des mesures d'accompagnement, non seulement les conditions de salaire et de travail des travailleurs détachés sont contrôlées, mais, dans le cadre de ladite observation du marché du travail¹, les conditions de travail et de salaire dans les entreprises suisses font également l'objet de contrôles. En ce qui concerne les prestataires de services indépendants issus de l'espace européen et de l'AELE, il s'agit en premier lieu de vérifier leur statut professionnel. L'objectif des FlaM est de protéger les travailleurs de la sous-enchère abusive des salaires et des conditions de travail en Suisse ainsi que de garantir des conditions équitables en matière de concurrence pour les entreprises nationales et étrangères.

Depuis leur introduction en 2004, les mesures d'accompagnement ont connu différentes révisions qui ont permis de combler certaines lacunes. Le SECO, les cantons, les CT et les CP s'emploient à accroître l'efficacité dans l'exécution des FlaM par des mesures d'améliorations constantes. Ce système a fait ses preuves et l'optimisation continue de l'exécution a également contribué à un accueil toujours plus favorable des mesures, en Suisse comme à l'étranger. Des problèmes en matière d'application des mesures ont pu être résolus conjointement avec les pays voisins grâce à l'organisation régulière d'échanges d'expériences. Il faut tout de même constater que la Commission européenne considère certaines de ces mesures comme non-conformes à l'accord sur la libre circulation des

¹ Les contrôles des entreprises suisses dans les branches couvertes par une CCT étendue relèvent de l'exécution ordinaire de la CCT et ne fait donc, en principe, pas partie intégrante des mesures d'accompagnement (excepté dans le cas d'activités de courte durée effectuées par des prestataires de services étrangers auprès d'employeurs suisses).

personnes. Par conséquent, il existe encore des dissensions fondamentales entre la Suisse et l'UE au sujet des mesures d'accompagnement.

1.2 Pilotage et surveillance du SECO

Le SECO est responsable du pilotage et de la surveillance de l'exécution des FlaM. Pour remplir ces tâches, il dispose de plusieurs instruments, notamment la conclusion d'accords de prestations et de subvention, le reporting des organes d'exécution, et surtout les audits.

Les audits permettent au SECO d'obtenir des informations concernant l'activité d'exécution et d'introduire des améliorations de manière ciblée. Les audits individuels étant confidentiels, le SECO a rédigé un rapport sur les facteurs de succès² sur la base des conclusions des différents audits. Ce rapport reprend les expériences acquises (« lessons-learned ») et présente le potentiel d'amélioration existant. Il prend en compte les audits effectués dans dix cantons et de six commissions paritaires (CP). Dans l'intervalle, trois autres cantons et trois CP ont été audités. Les résultats de ces derniers audits ont confirmé les conclusions du rapport.

Le groupe de travail a utilisé ce rapport comme base de réflexion. Le document a mis en évidence un potentiel d'amélioration chez les commissions tripartites (CT) cantonales ainsi que chez les CP. Etant donné que plusieurs CP fonctionnent selon le principe du système de milice, le rapport propose en premier lieu des mesures destinées à améliorer ce fonctionnement. Cela se reflète également dans le plan d'action élaboré par le groupe de travail et qui repose sur les conclusions des audits. Les mesures prévues dans celui-ci et destinées à optimiser l'exécution mettent l'accent sur l'activité des CP et prévoient des exigences de qualité pour les CT.

1.3 Plan d'action du groupe de travail

Lors des délibérations du groupe de travail « Besoin d'amélioration de l'exécution et de la lutte contre les abus dans le cadre des mesures d'accompagnement », les partenaires sociaux, les cantons et l'administration fédérale se sont entendus sur un plan d'action destiné à améliorer l'exécution.

A l'occasion de sa séance du 4 mars 2016, le Conseil fédéral a examiné le plan d'action proposé par le groupe de travail et chargé le SECO de le mettre en œuvre en collaboration avec les partenaires sociaux et les cantons. Le SECO remettra son rapport sur le sujet au Conseil fédéral d'ici à octobre 2016³.

Le plan d'action du groupe de travail s'articule autour des points suivants :

- 1) *La stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques* : promouvoir une stratégie d'observation du marché du travail par les CT cantonales qui soit fondée sur une analyse explicite des risques.
- 2) *La mise à profit de synergies entre les différents aspects de la politique du marché du travail / collaboration interinstitutionnelle* : promouvoir la mise à profit de synergies et la collaboration interinstitutionnelle.
- 3) *L'optimisation des instruments* : examiner s'il est possible et nécessaire d'optimiser les instruments (contrôle, investigations, définition des salaires usuels, procédure de conciliation, contrats-types de travail (CTT) / (CCT étendue) en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée).

² Rapport du SECO : Facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement sur la base d'expériences des audits (octobre 2012 – mai 2015). Berne : SECO. Décembre 2015.

³ <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2016.msg-id-60877.html>

- 4) *Stratégie fondée sur les risques* : encourager une stratégie de contrôle fondée sur une analyse explicite des risques.
- 5) *Surveillance des associations de contrôle* : surveillance accrue des associations de contrôle par les CP ; ces associations effectuent des contrôles sur mandat des CP.
- 6) *Durée de traitement des dossiers* : traitement rapide des dossiers, réduction de la durée des processus et des affaires en suspens.
- 7) *Aspects organisationnels* : encouragement d'organisations et de structures décisionnelles efficaces et efficientes (taille critique, structures décisionnelles efficientes).
- 8) *Harmonisation de la pratique des sanctions* : encourager une politique uniforme des sanctions au sein des CP et entre les CP.
- 9) *Les amendes administratives pour infractions aux conditions salariales prévues par les CCT de la part des prestataires de services étrangers* : promouvoir une politique en matière de sanctions qui assure une véritable fonction de dissuasion et qui permette de sanctionner les entreprises fautives de manière crédible⁴⁵.

Le groupe de travail a mis sur pied plusieurs sous-groupes chargés de concrétiser les mesures du plan d'action en collaboration avec les acteurs de l'exécution concernés. Ce rapport présente les résultats de ces travaux.

1.4 Prises de position des membres du groupe de travail concernant le rapport

AOST / CDEP :

Les autorités cantonales du marché du travail, représentées par la CDEP et l'AOST, œuvrent afin de garantir une exécution efficace des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-UE (FlaM). Elles plaident en faveur d'une discussion objective sur la base de critères intervenant dans l'optimisation de l'exécution des FlaM. Les rôles de toutes les parties intervenantes doivent être pris en compte dans l'évaluation : partenaires sociaux, Confédération et cantons.

Le rapport annuel du SECO concernant l'exécution des FlaM ainsi que le rapport d'audit 2016 constituent ici les principales bases. Les mesures proposées dans le présent rapport sont de fait soutenues sur le principe par la CDEP et l'AOST. Les autorités cantonales du marché du travail mettront en œuvre les mesures appropriées dans les domaines relevant de leur compétence – en considération des principes de subsidiarité, de proportionnalité et d'applicabilité. Une exécution fédéraliste permet de répondre au mieux aux différents contextes régionaux. C'est pourquoi la CDEP et l'AOST continueront de veiller à ce que les CT cantonales puissent décider elles-mêmes de leurs stratégies. Un échange actif entre les cantons permettra en outre d'encourager l'innovation ainsi que les améliorations qualitatives et quantitatives constantes du système d'exécution. Les autorités cantonales du marché du travail accordent une importance toute particulière au perfectionnement de leurs collaborateurs. Elles ont conçu dans cette optique des offres spécifiques avec le SECO.

Le rapport d'audit indique clairement qu'actuellement, le principal potentiel d'amélioration réside dans l'exécution par les commissions paritaires. Les autorités cantonales du marché du travail estiment donc qu'optimiser le domaine des CP apportera un grand bénéfice à l'exécution des FlaM, et soutiennent cette optimisation sans équivoque. Le système des FlaM ne pourra être amélioré que si l'ensemble des partenaires prennent leurs responsabilités dans

⁴ Considérant l'art. 9 de la loi sur les travailleurs détachés (LDét) (« le canton *peut* prononcer des sanctions »).

⁵ La Sous-commission précise qu'ainsi, les entreprises de toute évidence fautives devraient être sanctionnées de façon conséquente.

le cadre sa mise en œuvre. Et cela présuppose une réelle collaboration entre eux. La polémique nuit à la confiance et crée des mécontentements. Si la situation actuelle ne s'améliore pas à moyen terme, il faudra revoir la distribution des tâches dans le domaine des FlaM.

USS / Travail.Suisse :

Les FlaM constituent un instrument majeur de lutte contre la sous-enchère salariale. La mise en œuvre des FlaM s'accompagne cependant de nombreux problèmes – notamment dans les branches et secteurs dans lesquels aucun salaire minimal obligatoire n'est appliqué. Ces branches sont contrôlées par les CT cantonales. Elles présentent un risque de sous-enchère salariale structurellement élevé étant donné qu'aucun salaire minimum constituant une indication claire pour le versement de l'indemnité minimum n'est appliqué, et aussi parce que les sous-enchères salariales ne peuvent pas être sanctionnées. Malgré tout, le domaine des CT est abordé avec ménagement dans le rapport. Concernant le domaine des commissions paritaires, les mesures sont beaucoup plus strictes et contraignantes. Une analyse de l'exécution des mesures d'accompagnement dans le domaine des CT présente les résultats suivants :

- Les employeurs suisses sont insuffisamment contrôlés. Certains cantons ne contrôlent les entreprises que tous les 50 ans environ.
- Les salaires de référence sont parfois si bas que certaines CT ne pointent pas du doigt les entreprises pratiquant des salaires trop bas. Certains cantons appliquent par ailleurs ce que l'on appelle des « tolérances », et les salaires imposés sont encore plus bas. L'ampleur réelle de la sous-enchère salariale n'est pas connue.
- En dépit de la sous-enchère salariale pratiquée, aucun salaire minimum n'est appliqué dans les cantons alémaniques.
- La procédure de conciliation est de moins en moins acceptée. En 2013, 69 % des procédures de conciliation ont abouti positivement. En 2015, elles n'étaient que de 51 %.
- Bien que, d'après le droit en vigueur, les autorités puissent d'ores et déjà décider d'interruptions de travail, elles y recourent trop peu. Il semblerait même que certains cantons refusent d'utiliser cet instrument.
- La collaboration entre les cantons et les commissions paritaires présente toujours un potentiel d'amélioration – notamment dans certains cantons alémaniques. La collaboration est même mauvaise dans certaines CT.

Les mesures proposées dans le rapport ne constituent pas une réponse appropriée à ces problèmes étant donné que les employeurs, les cantons et la Confédération n'ont pas manifesté au sein du groupe de travail leur disposition à remédier de manière adaptée aux lacunes d'exécution dans le domaine des CT.

UPS / usam / usp :

Les FlaM font leurs preuves depuis des années et constituent un outil préventif de dissuasion contre les abus, d'identification des abus, et de sanction le cas échéant. Les employeurs sont donc favorables à ce que le système des FlaM soit exploité en conséquence. Cela comprend les procédures de conciliation appliquées avec succès par les CT, qui expliquent aussi que, jusqu'à présent, aucun CTT avec des salaires minimums obligatoires n'ait dû être adopté en Suisse alémanique. Le contrôle par les CT des salaires usuels dans la branche et la localité s'appuie sur une large palette de critères, ce qui permet d'empêcher avec succès la mise en place de salaires de référence trop bas.

Les mesures proposées dans le rapport visent une optimisation de l'exécution des FlaM. Cela fait référence notamment aux difficultés fondamentales de mise en œuvre. Une des principales problématiques réside dans la transmission des annonces de détachement et

dans le rattachement à une branche, et avec lui dans la qualité insuffisante des données. Le groupe d'experts « Outils informatiques » estime qu'entre 30 et 40 % des annonces ne sont pas affectées à la bonne branche et ne sont pas transmises à la bonne CP. En considération de cela, il serait judicieux de rechercher des solutions aux problèmes d'interfaces.

Dans la pratique, le nombre de contrôles effectués est déjà supérieur à celui prescrit depuis plusieurs années. Cette tâche incombe aux organes de contrôle et est importante. Une augmentation du nombre de contrôles dans l'ordonnance sur les travailleurs détachés est de fait inutile et n'est pas réalisable dans le contexte global. Précisément dans le domaine de l'exécution, qualité et quantité ne vont pas de pair. Il est important que les contrôles ne soient pas effectués de la même manière partout, mais selon des objectifs et sur la base d'une stratégie fondée sur les risques. Ce serait une erreur de penser qu'une augmentation du nombre de contrôles permettra d'améliorer l'exécution en soi. Continuer à contrôler une entreprise qui l'a déjà été et qui n'a donné lieu à aucune objection n'a pas de sens. De la même manière, il n'est pas judicieux de contrôler une entreprise individuelle étant donné que cela reviendrait à suspecter le gérant de vouloir se causer du tort à lui-même, et à le protéger contre lui-même. Ainsi, durant plusieurs années, des contrôles ne seraient pas effectués dans les entreprises individuelles mais plutôt là où la stratégie fondée sur les risques l'exige.

Ainsi, les employeurs rejettent la demande des représentants des travailleurs concernant une augmentation des contrôles ainsi que l'adaptation correspondante de l'ordonnance sur les travailleurs détachés.

2 Aperçu –concrétisation du plan d'action

| Mesures du plan d'action | Propositions de concrétisation | Responsables de la mise en œuvre | Délais de mise en œuvre |
|--|---|----------------------------------|-------------------------|
| Domaine des CT (groupe de travail) | | | |
| Mesure 1 (cf. ch. 3.1) : Stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques : promouvoir une stratégie d'observation du marché du travail par les CT qui soit fondée sur une analyse explicite des risques | Toutes les CT cantonales doivent disposer d'une stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques. Dans le cadre des accords de prestations, les CT cantonales sont tenues de présenter au SECO leur stratégie fondée sur les risques. | CT cant. | Dès 2017 |
| | La CT fédérale continue à désigner chaque année les branches soumises à une observation renforcée, ce qui doit servir de base pour les cantons et leur propre stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques. Les CT cantonales peuvent s'éloigner de ces branches si elles identifient d'autres risques dans leur marché du travail. La CT fédérale définira nouvellement, en collaboration avec les cantons, les branches dans lesquelles des contrôles par toutes les CT cantonales sont recommandés, et quelles branches devront être contrôlées régionalement. Ces décisions seront communiquées par écrit aux CT cantonales. Dans certains cas exceptionnels et justifiés, les CT pourront ne pas suivre cette décision. | CT fédérale | Dès 2017 |
| | Les CT cantonales recevront le rapport sur les branches en observation renforcée de sorte qu'elles puissent mieux comprendre les décisions de la CT fédérale. | SECO | Dès 2017 |
| | Les CT cantonales sont priées de transmettre leurs branches en observation renforcée au SECO et de justifier leur divergence quant aux branches en observation renforcée au niveau national. | CT cant. | Dès 2016 |

| | | | |
|---|--|----------------------|--|
| | Si une CT cantonale vient à mandater une association de contrôle pour l'exécution des contrôles, il est de son devoir en tant que mandataire de prendre au sérieux sa fonction de surveillance s'agissant de la mise en œuvre du mandat et de s'assurer que la stratégie de contrôle fondée sur les risques de la CT cantonale est respectée. | CT cant. | Dès 2017 |
| Mesure 2 (cf. ch. 3.2) : Mise à profit de synergies entre les différents aspects de la politique du marché du travail / collaboration interinstitutionnelle : promouvoir la mise à profit de synergies et la collaboration interinstitutionnelle. | Les formations des inspecteurs qui auront débuté en 2016 seront poursuivies. | AOST / SECO | Dès 2017 |
| | A supposer que la LTN soit révisée de la façon proposée par le Conseil fédéral, il faut conseiller aux autorités cantonales d'élaborer un concept d'interfaces destinées à l'échange d'informations entre les différents organes. Le SECO étendra le commentaire « collaboration » selon les nouvelles bases légales et le remettra aux cantons en guise d'aide. | Cantons / SECO | Dès 2017 (en fonction de la révision de la LTN) |
| | Les journées d'échange CT reprendront. Lors de celles-ci, les secrétaires des CT cantonales et les délégations tripartites échangeront leurs meilleures pratiques (« best practices »). | SECO / AOST | Novembre 2016 |
| Mesure 3 (cf. ch. 3.3) : Optimisation des instruments : examiner s'il est possible et nécessaire d'optimiser les instruments (contrôles, enquêtes, définition des salaires usuels, procédures de conciliation, CTT ou extension facilitée de CCT en cas de sous-enchère abusive et répétée). | Actuellement, la définition du contrôle n'est pas harmonisée dans le domaine des CT. Des standards de qualité minimums à respecter lors d'un contrôle seront définis. | SECO / CT cantonales | Dès 2018 ⁶ |
| | Etant donné que les enquêtes représentent un instrument intensif en ressources, elles doivent être appliquées de manière ciblée. Avant d'avoir | CT cant. | Dès 2017 |

| | | | |
|---|---|------------------------|---|
| | recours à une enquête, il s'agit d'abord d'intensifier l'activité de contrôle dans le cadre des objectifs de contrôle dans une branche. Cela permet de déterminer si une enquête représentative est nécessaire ou non. La stratégie de contrôle fondée sur les risques des CT cantonales doit fixer en conséquence et de manière transparente les critères pour la réalisation d'une enquête. | | |
| | Une conciliation systématique avec les entreprises lorsque des sous-enchères individuelles sont identifiées sera recommandée. | SECO / CT cantonales | Dès 2017 |
| | Des exigences minimales concernant le contenu et le suivi de la conciliation seront définies. | SECO / CT cant. | Dès automne 2017 |
| | Dans le cadre des réunions d'échange, il faut recommander aux CT de coordonner plus intensivement l'observation du marché du travail et de résoudre les problèmes régionaux de manière conjointe. De plus, il doit également y avoir un échange portant sur les meilleures pratiques (« best practices ») en matière d'organisation. La collaboration tout comme la procédure pour l'établissement des salaires usuels par lieux et par branches doivent également être abordées. | SECO / AOST / CT cant. | Dès novembre 2016 |
| | Des délais quant au temps de traitement des dossiers (réclamation des documents et sanctions) doivent être définis dans les accords de prestations. | SECO / AOST | Dès 2018 ⁷ |
| | Lors de l'estimation du salaire usuel, il faudra s'abstenir d'utiliser le calculateur de salaires Salarium de l'OFS. | CT cant. | Dès 2017 |
| Mesure 4 (cf. ch. 3.4) : Stratégie fondée sur les risques : encourager une stratégie de contrôle fondée sur une analyse explicite des risques. | La totalité des CP centrales des CCT étendues de force obligatoire établissent une analyse des risques selon les critères définis pour leur branche. Le cas échéant, le SECO soutient les CP dans l'élaboration de l'analyse des risques. | CP SECO | A réaliser immédiatement (accords de subvention 2017) |

⁷ Un groupe de travail de l'AOST sera probablement mandaté en vue d'élaborer ces délais, ceci jusqu'à mi 2017. Ces derniers seront fixés à l'automne 2017 dans les accords de prestations 2018.

| | | | |
|--|--|--|--|
| | <p>Les CP centrales disposent d'une stratégie fondée sur les risques et soumettent au SECO leur planification des contrôles une fois par an.</p> <p>La mise en œuvre de la planification des contrôles est vérifiée par le SECO, entre autres dans le cadre d'audits.</p> | <p>CP</p> <p>SECO</p> | |
| <p>Mesure 5 (cf. ch. 3.5) : Surveillance des associations de contrôle : surveillance accrue des associations de contrôle par les CP ; ces associations effectuent des contrôles sur mandat des CP.</p> | <p>La totalité des CP collaborant avec les associations de contrôle concluent avec celles-ci des accords de prestations. Ces dernières comprennent impérativement une stratégie de contrôle fondée sur les risques ainsi que des prescriptions sur le rythme de contrôle et en priorité sur les prestataires de services à contrôler.</p> <p>Le GI CPP et le SECO établissent un modèle d'accord de prestations à l'attention des CP.</p> <p>En outre, les CP concluent avec les associations de contrôle des exigences minimales de qualité pour les rapports de contrôle ainsi que pour le contenu d'un contrôle.</p> <p>La CP définit des standards minimaux de qualité lorsque la préparation des décisions est déléguée à une instance externe (association de contrôle, bureau fiduciaire, etc.).</p> <p>Les associations de contrôle soumettent régulièrement des rapports aux CP sur les contrôles effectués. La CP peut effectuer en parallèle des contrôles par sondage.</p> <p>Dans le cadre des accords de subvention, le SECO et la CP peuvent convenir d'audits auprès des associations de contrôle mandatées par la CP.</p> | <p>CP</p> <p>SECO</p> <p>CP / SECO</p> <p>CP</p> <p>Associations de contrôle / CP</p> <p>CP / SECO</p> | <p>A réaliser immédiatement (accords de subvention 2017)</p> |
| <p>Mesure 6 (cf. ch. 3.6) : durée de traitement des dossiers : traitement rapide des dossiers, réduction de la durée des processus et des affaires en suspens.</p> | <p>Les CP disposent de suffisamment de personnel à mobiliser afin de réduire la durée de traitement et les affaires en suspens.</p> <p>Le rythme des séances des CP doit être adapté de telle sorte que l'on puisse se prononcer rapidement sur les dossiers prêts à la décision.</p> | <p>CP</p> <p>CP</p> | <p>A réaliser à partir de 2017 (accords de subventions 2018)</p> |

| | | | |
|---|--|---|---|
| | <p>Les contrôles achevés ne sont pas les seuls à devoir être annoncés au SECO à l'aide du formulaire de rapport ; le moment de l'ouverture l'est également.</p> <p>Il est nécessaire de justifier le délai de 12 mois (période entre le contrôle et la transmission de la décision à l'autorité cantonale) sur demande du SECO lorsque ce délai est dépassé dans plus de 20 % des dossiers. Des mesures d'amélioration sont introduites si nécessaire en accord avec le SECO. L'absence de mesures d'amélioration peut avoir comme conséquence une modification des accords de subvention.</p> <p>Dans le cadre d'audits, le SECO examine de manière ciblée la durée de traitement des dossiers.</p> | <p>CP</p> <p>SECO</p> <p>SECO</p> | |
| <p>Mesure 7 (cf. ch. 3.7) : Aspects organisationnels : encouragement d'organisations et de structures décisionnelles, efficaces, et efficientes (taille critique, structures décisionnelles efficientes).</p> | <p>Lorsqu'une CP n'est pas en mesure de remplir les exigences de la mesure 6, relatives à une taille critique, il lui est recommandé de faire appel à des synergies avec d'autres CP.</p> <p>Si la CP ne dispose pas des connaissances spécialisées nécessaires pour réaliser certaines procédures, il lui est recommandé soit de former son personnel en conséquence, soit d'externaliser ces étapes de processus.</p> <p>Le SECO soutient les CP lors de la formation de leurs collaborateurs.</p> <p>Les règlements d'organisation des CP doivent être remaniés en fonction des structures décisionnelles selon les exigences de la mise en œuvre de la mesure 6.</p> <p>Dans le cadre de son activité de surveillance (par exemple par le biais d'audits), le SECO peut vérifier les règlements d'organisation et leur mise en œuvre, lorsque cela est indiqué en raison de problèmes d'exécution.</p> <p>Dans le cadre de la surveillance financière du SECO sur l'exécu-</p> | <p>CP</p> <p>CP</p> <p>SECO</p> <p>CP</p> <p>SECO</p> | <p>A réaliser à partir de 2017 (accords de subvention 2018)</p> |

| | | | |
|--|---|---|--|
| | tion des CCT, les coûts administratifs seront également analysés. | | |
| Mesure 8 (cf. ch. 3.8) : Harmonisation de la pratique des sanctions : encourager une politique uniforme des sanctions au sein des CP et entre les CP. | Les CP élaborent conjointement un catalogue de critères pour l'évaluation des peines conventionnelles. Sur la base de ce catalogue, chaque CP centrale élabore une méthode transparente d'évaluation des peines conventionnelles, et veille à ce que cette méthode d'évaluation soit appliquée de manière identique dans les commissions régionales. A plus long terme, l'objectif est d'harmoniser les méthodes d'évaluation toutes branches confondues, sans négliger les particularités spécifiques aux branches. | GI CPP CP | A réaliser à partir de 2017 (accords de subvention 2018) |
| Mesure 9 (cf. ch. 3.9) : Amendes administratives pour infractions aux conditions salariales prévues par les CCT de la part des prestataires de services étrangers : promouvoir une politique en matière de sanctions qui assure une véritable fonction de dissuasion et qui permette de sanctionner les entreprises fautives de manière crédible. | Lorsque la CP constate une infraction aux conditions minimales de salaire et de travail de la part d'une entreprise détachant des travailleurs, il sera conseillé au canton de prononcer une sanction administrative si : <ul style="list-style-type: none"> • l'entreprise n'a pas versé de rattrapage salariale, et • l'entreprise ne s'est pas acquittée de la peine conventionnelle prononcée par la CP. Cette recommandation doit être incluse à l'actuel catalogue des sanctions du SECO. Une pratique en matière de sanction plus stricte reste possible tout en tenant compte du cadre légal. | SECO | En fonction de l'entrée en vigueur de la LDét révisée. |
| L'optimisation de l'échange d'informations comme base essentielle d'une meilleure exécution | | | |
| Les CP et cantons sont priés d'examiner leur procédure en termes d'échange de données. Un groupe d'experts élabore un concept y relatif en tenant compte des directives en lien avec la protection des données. Ce document peut servir de base pour des mesures d'amélioration. | | Associations de contrôle / cantons / SECO / SEM | Dès 2017 |
| Il est recommandé que la Confédération définisse des indicateurs pour certaines branches en vue de préfiltrer les annonces SYMIC dans le cadre de l'indépendance fictive. | | SECO/SEM | Dès que possible |
| Il convient d'examiner les améliorations à apporter à SYMIC et de les mettre en œuvre dès que possible. | | SECO/SEM | Dès que possible |

Le groupe de travail a par ailleurs abordé la question d'une augmentation des objectifs de contrôle dans l'ordonnance sur les travailleurs détachés. Il n'est cependant pas parvenu à un accord (cf. chapitre 5).

3 Mise en œuvre du plan d'action

3.1 Mesure 1 : Stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques

La mesure 1 prévoit qu'une stratégie établie en fonction des risques constitue la base de l'observation du marché du travail. Ce chapitre montre comment les contrôles sont répartis et quelles mesures d'amélioration sont prises. La répartition adéquate des contrôles entre les régions et les branches est en effet un thème central.

3.1.1 Définition et répartition du volume d'inspection par la Confédération

3.1.1.1 Objectifs stratégiques de la CT fédérale

Il s'agit des objectifs quantitatifs de base appliqués à l'ensemble des organes d'exécution :

- 50 %⁸ de prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce (concrètement les travailleurs détachés et les indépendants soumis à l'obligation d'annonce) ;
- 2 % des employeurs suisses (établissements suisses) ;
- et 3 % des employeurs suisses au sein des branches en observation renforcée ;

doivent être contrôlés.

Une répartition des objectifs est réalisée par le SECO pour chaque canton⁹. Cette répartition tient compte de plusieurs indicateurs et prévoit un objectif de contrôle global impératif.

3.1.1.2 Indicateurs d'origine

L'Ordonnance sur les travailleurs détachés (ODét)¹⁰ définit, à l'art. 16 let. a, les indicateurs permettant la mesure du volume d'inspection.

Ces indicateurs ont pour vocation l'intégration des spécificités régionales dans la distribution des objectifs quantitatifs.

- Le nombre d'établissements suisses (sans le service public) selon la statistique structurelle des entreprises (STATENT) de l'OFS
- Les statistiques du personnel soumis à l'obligation d'annonce du SEM
- La couverture des branches dont le champ d'application est étendue aux niveaux fédéral et cantonal
- La dispersion géographique au niveau cantonal (canton urbain, campagne, montagne, etc.)
- La part de travailleurs frontaliers actifs sur le marché du travail cantonal

3.1.1.3 Indicateurs complémentaires

⁸ Environ 50 % des prestataires soumis à l'obligation d'annonce au sein du marché du travail doivent être contrôlés. L'objectif de contrôle est défini au niveau national. Les organes de contrôle sont libres d'élaborer leur propre stratégie de contrôle selon leurs critères de contrôle et ce chaque année.

⁹ Selon la méthodologie du SECO – Planification et répartition des objectifs de contrôle cantonaux

¹⁰ RS 823.201, Ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse (Odét), Art. 16 let. a

Afin de mieux considérer les spécificités régionales, des indicateurs complémentaires ont été introduits dans le modèle. Ils ont été entérinés par les membres du groupe de travail « Ineichen » et par le Conseil fédéral par le biais de sa décision du 26 mars 2014.

Lorsqu'un canton sollicite de la Confédération une augmentation de sa participation financière dans le cadre de l'exécution des FlaM, ces indicateurs doivent expressément servir de base à l'argumentation proposée. Il s'agit :

- des branches en observation renforcée (nouvelles pondérations)
- de l'évolution du nombre / de la part des frontaliers (nouvelles pondérations)
- de la part de travailleurs frontaliers actifs sur le marché du travail cantonal (nouvelles pondérations)
- des branches avec contrats-types de travail
- de l'évolution du taux de chômage par rapport à la moyenne nationale
- du taux de sous-enchère

3.1.1.4 Restriction budgétaire

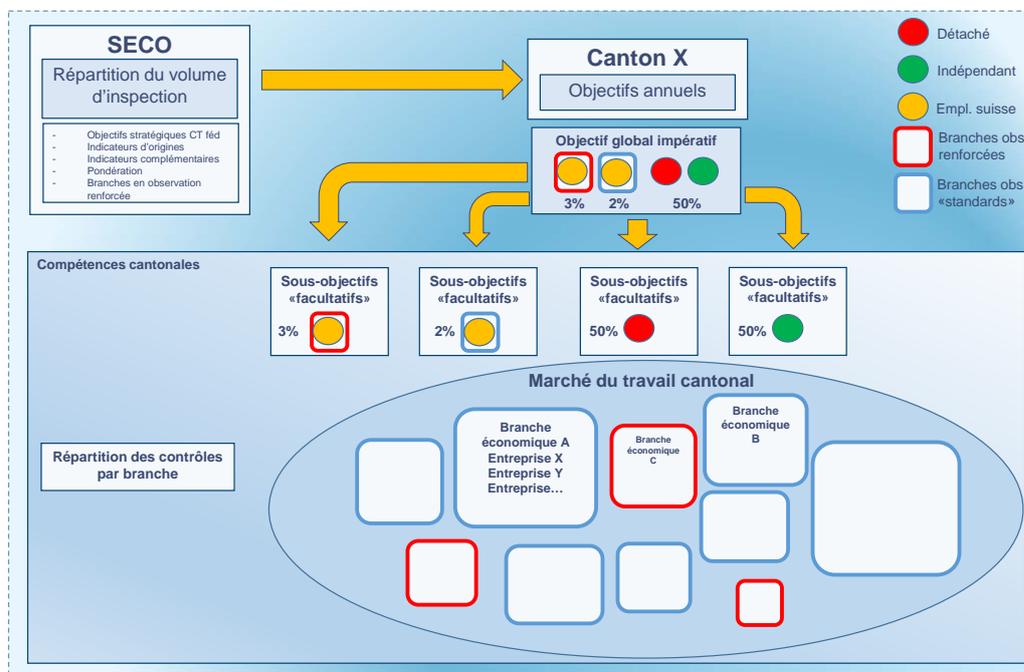
De manière générale, l'ensemble du processus de planification et l'étendue de l'activité de contrôle restent évidemment fortement liés au montant du crédit à disposition. Etant donné que la Confédération indemnise 50 % des charges salariales pour les inspecteurs cantonaux du marché du travail, les cantons ont à leur charge une partie des frais d'exécution.

3.1.1.5 Nombre de contrôles selon la législation

L'ODét prévoit, à l'art. 16, let. e, que les organes paritaires chargés de l'exécution d'une CCT et les CT chargés des tâches d'inspection doivent effectuer au total 27 000 contrôles par an.

3.1.1.6 Vue d'ensemble du système actuel

Graphique 1 : Système actuel



3.1.2 Résultats de l'activité de contrôle

Le résultat de l'activité de contrôle des CP et des CT cantonales en 2015 auprès des personnes engagées par un employeur suisse et des prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce (travailleurs détachés et indépendants) montre que les conditions de

salaires et de travail ont été contrôlées auprès de 45 000 entreprises (près de 38 000 entreprises et plus de 7 000 indépendants) et 175 000 personnes.

Les contrôles ainsi référencés sont donc bien supérieurs aux exigences de l'ODét mentionnées au point 3.1.1.5.

3.1.3 Facteurs de succès identifiés dans la répartition du volume d'inspection par les cantons

Le volume de l'activité d'inspection défini au niveau fédéral est réparti auprès des différents acteurs de l'exécution. Ce volume est concrétisé sous la forme d'objectifs quantitatifs de contrôle. Actuellement, les cantons sont libres d'effectuer ces contrôles en considérant leur propre stratégie, tout en respectant les exigences quantitatives du pilotage fédéral. Ce volume est défini et réparti sur la base des éléments détaillés aux points 3.1.1.2 et 3.1.1.3.

Les chapitres 3.1 et en particulier 3.2 du rapport du SECO sur les facteurs de succès¹¹ présentent les observations réalisées sur les mécanismes actuellement appliqués par les autorités cantonales en termes d'orientation des contrôles.

Il en ressort notamment que les priorités cantonales en termes de répartition des contrôles sur les prestataires étrangers et les établissements suisses divergent. Bien que les spécificités régionales justifient des politiques de contrôles différentes, il semble opportun de veiller à ce que chaque canton base sa politique de contrôles sur une stratégie explicite et fondée sur les risques.

3.1.4 Considérations du groupe de travail concernant la mesure 1

Sur la base des informations données ci-avant, le groupe de travail a débattu de différentes mesures d'optimisation possibles.

Lors de ses séances, le groupe de travail a intensivement traité des différentes approches des CT cantonales s'agissant de l'observation du marché du travail. Appuyée par une enquête auprès des secrétaires des CT cantonales, elle a constaté que nombre des CT disposent d'une stratégie du risque et de contrôle. Ce n'est cependant pas le cas de tous les cantons. Les branches en observation renforcée selon la CT fédérale sont un point de départ important dans l'établissement des branches devant être soumises à une observation renforcée au niveau cantonal. Comme indiqué dans le chapitre 5, le groupe de travail a débattu d'une augmentation des objectifs de contrôle dans l'ordonnance sur les travailleurs détachés. Cette mesure aurait un impact également sur les objectifs de la CT fédérale. Les 2 % de contrôles des employeurs suisses prévus actuellement, respectivement 3 % dans les branches en observation renforcée, devraient également être adaptés dans le cas d'une augmentation des objectifs de contrôle. Une augmentation de 30 % aurait pour conséquence que 3 % de la totalité des entreprises suisses seraient désormais contrôlées, et 5 % dans les branches en observation renforcée. Néanmoins, puisque les risques se différencient selon les marchés du travail régionaux, et que les CT sont censées disposer d'une plus grande flexibilité dans leurs stratégies de contrôle, le groupe de travail propose de renoncer à un nombre de contrôles minimum obligatoire. Toutefois, la majorité du groupe de travail est d'avis que les objectifs de la CT fédérale doivent globalement être atteints. Dans certains cas exceptionnels et justifiés, les CT peuvent s'écarter de ces objectifs.

La CT fédérale continue de définir chaque année les branches en observation renforcée. Celles-ci servent de base aux CT cantonales pour leur propre stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques. Les CT cantonales peuvent s'éloigner de ces branches si elles localisent d'autres risques dans leur marché du travail. Actuellement, les CT cantonales sont contactées et priées de transmettre au SECO leur branche en observation

¹¹ SECO « Facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement sur la base d'expériences des audits (octobre 2012 – mai 2015) », pp. 7-16.

renforcée. A l'avenir, elles devront transmettre par écrit ces branches et justifier tout écart avec les branches en observation renforcée fixées au niveau national. En outre, les CT cantonales doivent recevoir le rapport sur les branches en observation renforcée, de sorte qu'elles puissent mieux comprendre les décisions de la CT fédérale. Cette dernière définira les nouvelles branches devant faire l'objet de contrôles par les CT cantonales et celles qui devront l'être au niveau régional en collaboration avec les CT cantonales. Ces décisions seront communiquées par écrit aux CT cantonales. Le SECO doit ensuite examiner si les objectifs quantitatifs de contrôles ont été atteints dans le cadre du reporting FlaM. Si ce n'est pas le cas, le SECO doit en élucider les raisons. A supposer que l'omission de contrôles ne soit pas justifiée par le fait, par exemple, qu'une CCT cantonale étendue existe ou qu'une enquête ou un relevé complet aient été effectués au maximum durant les cinq années précédentes (pour autant qu'aucun indice ne suggère que la branche concernée ait subi de grands changements), le SECO demande à la CT cantonale de procéder à ces contrôles l'année suivante. Dans le cas où les contrôles ne sont à nouveau pas effectués, le SECO clarifiera la situation avec la CT concernée. Si aucun accord n'est trouvé, alors que les contrôles semblent nécessaires, le SECO peut exiger leur tenue dans le cadre de l'accord de prestations.

Dans le cas où une CT cantonale mandate une association de contrôle en vue de l'exécution des contrôles, il lui incombe dès lors de par son rôle de mandataire de s'assurer par sa fonction de surveillance de la mise en œuvre du mandat. Elle doit également s'assurer que la stratégie de contrôle fondée sur les risques de la CT cantonale est respectée. Les critères énoncés sous le chapitre 3.5 peuvent servir de base pour la définition de la fonction de surveillance.

Décisions du groupe de travail

- *Toutes les CT cantonales doivent disposer d'une stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques. Dans le cadre des accords de prestations, elles sont tenues de présenter cette stratégie au SECO.*
- *La CT fédérale continue à désigner chaque année les branches en observation renforcée. Celles-ci servent de base aux cantons pour leur propre stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques. Les CT cantonales peuvent s'éloigner de ces branches si elles localisent d'autres risques sur leur marché du travail. La CT fédérale définira désormais en collaboration avec les cantons les branches devant faire l'objet de contrôles par l'ensemble des CT cantonales. Ces décisions seront communiquées par écrit aux CT cantonales. Dans certains cas exceptionnels et justifiés, les CT pourront ne pas suivre ces décisions.*
- *Les CT cantonales recevront le rapport sur les branches en observation renforcée de la CT fédérale.*
- *Les CT cantonales sont priées de transmettre au SECO leur propre branche en observation renforcée et de justifier brièvement les écarts par rapport aux branches en observation renforcée fixée au niveau national.*
- *Dans le cas où une CT cantonale mandate une association de contrôle en vue de l'exécution des contrôles, il lui incombe dès lors de par son rôle de mandataire de s'assurer par sa fonction de surveillance de la mise en œuvre du mandat. Elle doit également s'assurer que la stratégie de contrôle fondée sur les risques de la CT cantonale est respectée.*

3.2 Mesure 2 : mise à profit de synergies entre les différents aspects de la politique du marché du travail / collaboration interinstitutionnelle

La mesure 2 prévoit une mise à profit accrue des synergies entre les différents aspects de la politique du marché du travail et de la collaboration interinstitutionnelle.

3.2.1 Formation d'inspecteurs FlaM / LTN

En collaboration avec le SECO, l'Association des offices suisses du travail (AOST) élabore un concept de formation pour les collaborateurs du domaine FlaM / LTN. Une formation à l'exécution des FlaM / LTN orientée sur la pratique a été conçue conjointement avec des experts en formation externes et des intervenants expérimentés ; elle a été organisée pour la première fois en mars 2016.

3.2.2 Echange d'informations entre les inspecteurs de la LTN et ceux des FlaM / CCT selon le message relatif à la révision de la LTN

Suite à l'évaluation réussie des mesures de la LTN et du rapport du DEFR à l'intention du Conseil fédéral s'y rapportant, le SECO a été chargé d'élaborer un message relatif à la révision de la LTN.

Le modèle que le Conseil fédéral a transmis au Parlement prévoit, entre autres, que les organes de contrôle cantonaux collaborent plus étroitement avec les différentes autorités. Ainsi, les organes de contrôle cantonaux devraient à l'avenir avoir la possibilité de transmettre des indications d'infractions à la LTN en dehors du cadre de l'objet du contrôle. L'art. 6 de la LTN décrivant l'objet du contrôle établit que l'organe de contrôle cantonal peut, de par ses compétences, examiner le respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisation conformément au droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source.

A l'avenir, quand l'organe de contrôle suspecte une infraction, il sera autorisé à en informer les autorités compétentes, de l'avis du Conseil fédéral. Il est évident que les autorités compétentes en matière de travail au noir sont régulièrement confrontées à de tels indices du fait même de leur activité normale de contrôle car cette dernière leur permet, entre autres, d'inspecter les documents des entreprises. La possibilité de transmettre ces informations doit être étendue à la LDét ainsi qu'aux CCT étendues.

3.2.3 Considérations du groupe de travail

Le groupe de travail considère la mise à profit des synergies comme précieuse et efficace. Elle félicite les efforts consentis dans ce domaine et encourage l'intensification des échanges de la part des CT cantonales dans le cadre de rencontres au niveau national. Le SECO et l'AOST doivent par conséquent remettre sur pied les journées d'échanges entre CT cantonales qui se tenaient régulièrement jusqu'il y a deux ans, avant d'être remplacées par une nouvelle forme d'échanges. Ils doivent aussi, outre les secrétaires des CT cantonales, inviter les délégations tripartites. L'objectif de ces manifestations est d'échanger et de diffuser les meilleures pratiques (« best practices »).

Décisions du groupe de travail

- *Les formations d'inspecteurs se poursuivront.*
- *A supposer que la LTN soit révisée de la façon proposée par le Conseil fédéral, il faut conseiller aux autorités cantonales d'élaborer un concept d'interfaces destinées à l'échange d'informations entre les différents organes. Le SECO étendra le commentaire « collaboration » selon les nouvelles bases légales et le remettra aux cantons en guise d'aide.*
- *Les réunions d'échange entre CT cantonales reprendront. Lors de celles-ci, les secrétaires des CT cantonales et les délégations tripartites échangeront leurs meilleures pratiques (« best practices »).*

3.3 Mesure 3 : Optimisation des instruments

3.3.1 Instrument « contrôles »

La plupart des cantons examinés dans le cadre des audits effectuent l'essentiel ou une partie de leurs contrôles sur soupçon ou dans des domaines réputés à risque. Le contrôle ciblé semble l'approche la plus prometteuse en vue de prévenir la sous-enchère salariale par des entreprises isolées. Aucun canton examiné dans le cadre des audits n'effectue des contrôles uniquement sur une base aléatoire. Il n'existe pourtant pas de définition uniforme d'un « contrôle », ce qui complique également la comparaison des résultats des contrôles.

3.3.2 Instrument « enquêtes »

Le rapport sur les facteurs de succès montre qu'une partie des cantons effectuent régulièrement des enquêtes. L'objectif de ces enquêtes est de clarifier la situation dans une branche ou une profession lorsqu'il existe un soupçon de sous-enchère salariale abusive et répétée, en procédant à une analyse approfondie. Par exemple, des questionnaires sont envoyés aux employeurs de la branche, et des relevés complets ou des contrôles d'échantillon sont effectués. Les enquêtes sont un instrument exigeant en matière de ressources et présentent dès lors un coût d'opportunité conséquent par rapport à d'autres instruments de contrôle possibles (en particulier: contrôles individuels d'entreprise). Pour cette raison, il semble judicieux que les enquêtes soient ciblées correctement, resp. effectuées uniquement dans des branches où il existe un soupçon réel de sous-enchère abusive et répétée.

Les enquêtes sont un instrument qui – compte tenu aussi des besoins élevés en ressources – devrait viser à tirer des conclusions objectives sur la situation d'une branche ou profession spécifique. Pour cette raison, elles devraient se fonder sur un échantillon représentatif d'entreprises.

Les cantons effectuent souvent des contrôles renforcés (et aléatoires) dans une branche particulière pour déterminer la nécessité ou non de procéder à une enquête représentative. Cette approche semble efficace. Elle peut également entraîner toutefois des problèmes méthodologiques et explique en partie pourquoi les enquêtes ne sont pas nécessairement fondées sur un échantillon représentatif (de manière pragmatique, les cantons effectuent dans un premier temps des contrôles renforcés et complètent ensuite ces contrôles de manière à obtenir une enquête dans la branche).

3.3.3 Méthodes de détermination des salaires usuels dans la branche et dans la localité et de la définition des sous-enchères abusives dans le cadre des concepts cantonaux d'observation du marché du travail

Le groupe de travail a prié le SECO de lui présenter un aperçu des méthodes des CT cantonales pour la détermination des salaires usuels dans la branche et dans la localité ainsi que pour la définition d'une sous-enchère abusive et répétée.

Ce chapitre s'appuie sur les concepts cantonaux d'observation du marché du travail et sur les rapports d'audit. Il synthétise les différentes approches en la matière.

En principe, quatre types de méthode de définition des salaires usuels peuvent être identifiés:

1. Salaire de référence
2. Calculateur de salaires
3. Enquête ad hoc
4. Combinaison de méthodes

En règle générale, les CT cantonales utilisent plusieurs méthodes afin de déterminer les salaires usuels de la manière la plus fiable.

Différentes CT cantonales s'appuient en première ligne sur les salaires de référence. Les sources utilisées sont le Zürcher Lohnbuch (rapport sur les salaires de Zurich)¹², les salaires des CCT non étendues, les CCT étendues des branches affiliées ou les recommandations des partenaires sociaux. Certaines de ces CT cantonales considèrent un salaire inférieur d'au moins 10% au salaire de référence comme une sous-enchère abusive. On souligne néanmoins que ces seuils limites ne sont pas fixes. Ils sont examinés par les CT selon la situation et adaptés au cas par cas. Le reste des CT cantonales renoncent à établir un seuil limite de sous-enchère ; soit elles considèrent une sous-enchère abusive en fonction de la situation, soit elles estiment que tout salaire inférieur au salaire de référence constitue un abus.

Plusieurs CT cantonales établissent les salaires usuels principalement à l'aide d'un calculateur cantonal de salaires ou du « Salarium », le calculateur de salaires de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Les processus servant à définir le salaire usuel diffèrent. Cependant, les quantiles de 25 % ou de 10 % sont souvent utilisés comme valeur de référence. La façon de définir un abus peut également différer : tandis que certains cantons considèrent tout salaire inférieur à la valeur de référence comme abusif, d'autres estiment que seul un salaire « nettement » inférieur au salaire de référence (à raison de 10 % par exemple) constitue une sous-enchère abusive. Plusieurs CT indiquent en outre que chaque cas de salaire inférieur au salaire de référence est investigué.

D'autres CT se basent particulièrement sur les enquêtes ad hoc. Les valeurs référence des calculateurs de salaires et d'autres sources sont utilisées pour mettre les résultats en perspective. Le caractère abusif d'une sous-enchère est décrit de façon générale. Quelques CT définissent également des seuils d'intervention. Une appréciation s'effectue ensuite au cas par cas.

Une grande partie des CT utilisent un mélange de méthodes (calculateur de salaires, salaires de référence, enquête ad hoc) afin de déterminer le salaire usuel. En règle générale, le caractère abusif d'une sous-enchère est décrit de manière générale et abstraite, et établi au cas par cas.

3.3.4 Exigences minimales pour les procédures de conciliation avec les employeurs

Les dispositions de l'art. 360b, al. 3 CO et de l'art. 11 ODét laissent une marge d'interprétation quant à la conciliation avec l'employeur uniquement dans des cas de sous-enchère abusive et répétée dans une branche ou une entreprise. Selon le SECO, l'art. 360b, al. 3 CO implique que la CT cantonale tente, en règle générale, de trouver un accord directement avec le ou les employeurs concernés par la situation d'abus ; cette disposition a été introduite pour laisser ouverte la possibilité de trouver un accord dans les cas où il n'est pas nécessaire d'intervenir avec des moyens plus contraignants. En particulier, si la CT cantonale constate que les salaires versés par un employeur font l'objet d'une sous-enchère abusive et répétée mais que, dans la branche, aucun risque de sous-enchère abusive et répétée n'existe, la solution de l'accord direct semble la plus sensée. Selon les données de reporting du SECO, les conciliations individuelles effectuées auprès d'entreprises suisses ou étrangères présentent par ailleurs un niveau de succès satisfaisant et, pour cette raison, la conciliation avec les entreprises isolées peut être considérée comme un instrument adéquat et dont l'usage a fait ses preuves.

Certaines CT cantonales n'effectueraient pas systématiquement de procédure de conciliation avec les entreprises. Pour autant que la sous-enchère abusive et répétée ne soit constatée qu'au niveau de l'entreprise et non de la branche, une procédure de conciliation avec l'entreprise seule semble sensée et efficace. Même lorsqu'une conciliation est effectuée pour un cas isolé, la procédure et le suivi diffèrent selon les CT cantonales.

¹² <http://www.awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/arbeitsbedingungen/infos/lohnbuch.html>

3.3.5 Introduction d'instruments (CTT, CCT étendue) en cas de sous-enchère abusive et répétée

Le groupe de travail a également examiné la possibilité d'introduire des CTT supracantonaux ou suprarégionaux. Le législateur souligne clairement que les tâches nécessaires à l'introduction de dispositions relatives à l'observation du marché du travail et aux CTT doivent être assumées par les autorités qui connaissent le marché du travail. C'est pourquoi chaque canton est chargé de mettre en place une CT cantonale. Si les CT cantonales constatent des sous-enchères abusives et répétées, elles peuvent requérir des autorités compétentes, généralement du Conseil d'Etat, l'édiction des CTT prévoyant des salaires minimaux impératifs. En principe, un CTT peut être appliqué dans plusieurs cantons. Dans tel cas, plusieurs CT cantonales peuvent édicter le même CTT ou la CT fédérale peut demander au Conseil fédéral d'édicter un CTT supracantonal sur demande des cantons concernés. Il est du ressort des CT cantonales de décider si elles souhaitent entreprendre ou coordonner l'observation du marché du travail avec les autres cantons.

3.3.6 Considérations du groupe de travail

Le groupe de travail encourage le renforcement des échanges entre les CT cantonales. Comme mentionné au point 3.2.3, ceci doit se faire dans le cadre de réunions d'échanges. Ces échanges doivent, d'une part, permettre de mettre en évidence des alternatives d'organisation et de collaboration efficaces et, d'autre part, conduire à une meilleure coordination régionale en matière d'observation du marché du travail. Les meilleures pratiques (« best practices ») des différents cantons sont censées montrer qu'une coordination supracantonale et qu'un échange régulier avec les CP permettent d'optimiser l'observation du marché du travail. Par la suite, des exigences de qualité minimales pour l'activité de contrôle dans le contexte de surveillance du marché du travail et des contrôles des CTT devraient être définies au sein d'un groupe de travail. Les représentants des cantons ont soulevé à ce sujet que parmi ces différentes mesures d'optimisation, certaines engendreront des coûts supplémentaires dans l'exécution, coûts que devront supporter la Confédération et les cantons.

Les représentants syndicaux ont pour leur part critiqué le fait que certaines CT cantonales définissent leur seuil de sous-enchère trop bas de sorte qu'aucune sous-enchère abusive et répétée ne peut être établie. Les représentants des employeurs, des cantons et de la Confédération sont de l'avis que, de par la base légale qui prévoit l'autonomie des CT cantonales et une large marge de manœuvre prévue par le législateur pour la définition des salaires usuels par lieux, professions et branches, les décisions des CT cantonales ne sont pas remises en question par le SECO. Les méthodes pour l'estimation des salaires usuels peuvent différer selon la particularité des marchés du travail cantonaux et les consensus au sein de la CT cantonale. Le SECO examine dans le cadre des audits si les organes d'exécution appliquent les instruments prévus par la législation selon les principes de la loi et de l'ordonnance et formule en cas de besoin des recommandations.

Les employeurs ont souligné de leur côté que les instruments actuels des mesures d'accompagnement ont fait leurs preuves. L'exécution des FlaM doit cependant être optimisée. Mais plutôt que de créer de nouveaux instruments, il convient d'améliorer notamment la qualité des données.

Concernant l'estimation des salaires usuels et de la sous-enchère, les CT cantonales sont priées d'abandonner l'utilisation du calculateur de salaires Salarium de l'OFS. En effet, ce calculateur offre la possibilité de calculer le salaire mensuel brut et la dispersion salariale pour un poste de travail précis (région, branche économique, groupe de professions, etc.) et pour des caractéristiques individuelles à choix (âge, formation, années de service, etc.). Les résultats sont cependant ventilés selon le sexe et la nationalité, ce qui peut susciter certains problèmes pour les organes d'exécution des FlaM dans la constatation des salaires usuels dans la branche, la profession et la localité. Le risque existe de voir une éventuelle politique salariale discriminatoire considérée comme étant la situation habituelle dans le cadre de l'observation

du marché du travail. Ainsi, dans le cadre de la définition des salaires usuels, il convient de ne pas ventiler selon le sexe ou la nationalité. Le calculateur de salaires Salarium est défini en fonction des sept grandes régions de Suisse et reflète donc insuffisamment les différentes réalités cantonales en termes de conditions de salaire et de travail. Lors des journées d'échange, les CT cantonales devraient être informées sur les différentes sources possibles pour l'établissement du salaire usuel et être sensibilisées aux forces et faiblesses de ces dernières. Les meilleures pratiques (« best practices ») devraient également faire l'objet de discussion lors de ces rencontres d'échange.

Le groupe de travail a ensuite traité des interfaces entre les CP et les cantons. En vue de s'assurer que la durée de traitement des dossiers soit réduite, il est nécessaire de définir des délais et des exigences de qualité pour les organes d'exécution. La commission conseille également au SECO de fixer, au sein des accords de prestations, des délais pour les réclamations de documents et les sanctions des infractions.

Décisions du groupe de travail

- *Actuellement, la définition d'un contrôle n'est pas harmonisée dans le domaine des CT. Des standards de qualité minimums à respecter par un contrôle doivent être définis.*
- *Les enquêtes sont un instrument nécessitant beaucoup de ressources. De ce fait, elles doivent être mises en œuvre de façon ciblée. Au préalable, il semble plus sensé d'intensifier l'activité de contrôle dans le cadre des objectifs de contrôle dans une branche. Les résultats peuvent ensuite aider à clarifier la question de savoir si une enquête représentative est nécessaire ou non. La stratégie de contrôle fondée sur les risques des CT cantonale doit établir de manière transparente des critères à remplir pour la réalisation d'une enquête.*
- *Une conciliation systématique avec les entreprises lorsque des sous-enchères individuelles sont identifiées est recommandée.*
- *Des exigences minimales concernant le contenu et le suivi de la conciliation doivent être définies.*
- *Dans le cadre des réunions d'échange, il faut recommander aux CT cantonales de coordonner plus intensivement l'observation du marché du travail et de résoudre les problèmes régionaux de manière conjointe. Les échanges doivent en outre porter sur les meilleures pratiques (« best practices ») en matière d'organisation et de collaboration tout comme des processus pour l'estimation des salaires usuels par lieux et par branches.*
- *Des délais pour le temps de traitement des dossiers (réclamation des documents et sanctions) doivent être fixés dans les accords de prestations.*
- *Lors de l'établissement des salaires usuels, il est conseillé d'éviter l'utilisation du calculateur de salaires Salarium de l'OFS.*

3.4 Mesure 4 : Stratégie fondée sur les risques

La mesure 4 prévoit l'encouragement d'une stratégie de contrôle fondée sur une analyse explicite des risques des CP.

3.4.1 Définition de la notion de risque

Dans l'exécution des FlaM par les CP, le risque pourrait être défini comme suit :

Dans la catégorie des entreprises de détachement : Risque d'infraction, par des entreprises détachant des travailleurs, aux dispositions de la CCT quant aux conditions de travail et de salaire.

Dans la catégorie des prestataires indépendants : Risque qu'une personne active, dans une branche couverte par une CCT étendue au niveau fédéral, soit annoncée en tant qu'indépendante alors qu'elle est employée.

Il s'agit donc de considérer **la probabilité de réalisation du risque** précité, en fonction de la catégorie de prestataires considérée, dans la répartition du volume d'inspection et lors de la sélection du prestataire à contrôler. Fondamentalement, le volume de contrôle devrait être plus important là où la probabilité de réalisation du risque est élevée.

3.4.1.1 Facteurs de risque et indicateurs dans la répartition du volume de contrôle par la CP centrale

Le facteur de risque prépondérant permettant cette répartition au niveau « macro » est la densité des prestataires au sein d'un marché du travail spécifique soumis à l'obligation d'annonce en provenance de l'espace UE/AELE (nommé « densité » par la suite). Le taux d'infractions n'est pas toujours adapté en tant que facteur de risque objectif (manque de comparabilité de régions et de branches), mais il peut cependant être pris en compte lorsque cela est indiqué.

3.4.1.2 Densité des prestataires

La corrélation entre le risque et la densité de prestataires soumis à l'obligation d'annonce est largement admise. L'intensité de cette corrélation et la perception du risque ont incité la CT fédérale à prévoir des objectifs de contrôle¹³ spécifique. Ce nombre reflète également les risques liés à la nature particulière de la région (frontalière, touristique, etc.). Dans le domaine des prestataires soumis à l'obligation d'annonce, le risque engendré par l'affiliation à une région frontalière émane de la proximité avec un pays limitrophe ce qui peut renforcer l'activité transfrontalière. De ce fait, le risque émanant de cette situation géographique est d'ores et déjà considéré par le facteur de densité.

L'attribution des contrôles doit donc être calculée sur la base du nombre d'annonces par catégorie de prestataires (« densité ») et en considérant l'ampleur du contrôle prévu par la CT fédérale.

Ceci ne veut toutefois pas dire que l'objectif de contrôle s'applique à l'ensemble de la branche. Il est ainsi possible de différencier l'ampleur des contrôles selon les régions et selon des indicateurs particuliers.

Il est donc envisageable de comparer le nombre d'annonces dans une région, par exemple, par rapport au volume d'emploi. Dès lors, il sera légitime d'attribuer d'avantage de contrôles à une région / canton ayant un rapport entre le nombre d'annonces et le volume d'emploi plus élevé.

D'autre part, une CP centrale peut préserver une proportion des contrôles en vue de palier à des situations imprévisibles au sein d'une région particulière.

3.4.2 Le modèle proposé (une approche mixte ascendante et descendante)

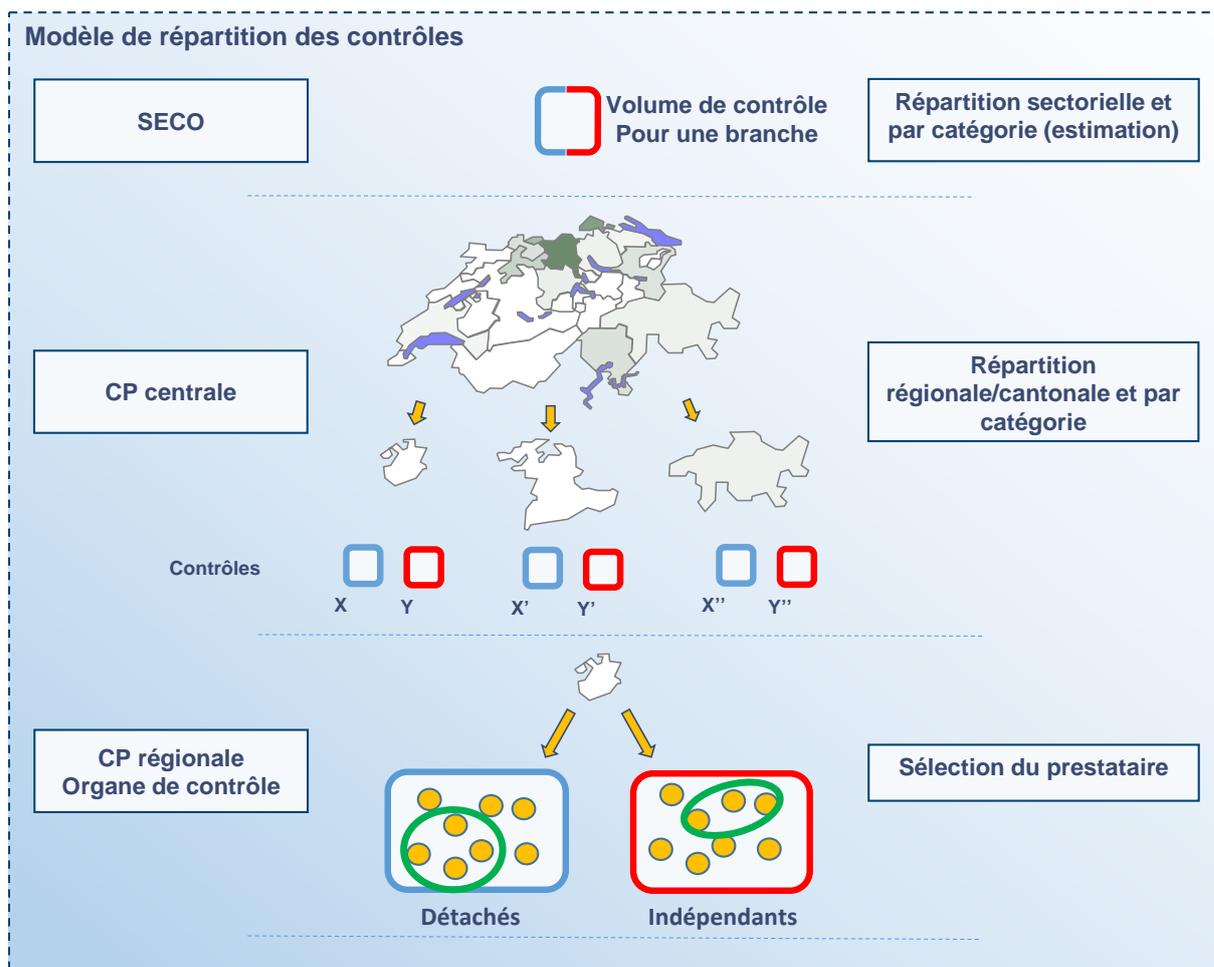
Les CP centrales sont en charge de l'organisation et de l'activité d'exécution au sein de leur branche. Dans ce contexte, elles sont responsables d'une répartition adéquate des contrôles au sein des différentes régions. Cette répartition doit être réalisée en considérant la probabilité de réalisation du risque au sein de ces différentes régions.

¹³ Environ 50 % des prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce au sein du marché du travail doivent être contrôlés. L'objectif de contrôle est défini au niveau national. Les organes de contrôle sont libres d'élaborer leur propre stratégie de contrôle selon leurs critères de contrôle et ce chaque année.

Toutefois, le système organisationnel et décisionnel qui régit le fonctionnement et les interrelations entre les CP centrales et leurs CP régionales, voire encore les organes de contrôle, ne permet pas, dans la majorité des cas, d'appliquer uniquement une gestion centralisée.

Il est pragmatique de concevoir une répartition du volume de contrôle en deux étapes et de confier la sélection des prestataires aux organes d'exécution régionaux. Cette solution est également privilégiée dans la mesure où cette décision de contrôle doit pouvoir être prise dans un délai raisonnable, que les données concernant les annonces sont souvent transmises aux organes décentralisés en premier et qu'ils disposent des compétences appropriées pour effectuer cette sélection.

Figure 2 : Modèle de répartition des contrôles (proposition)



3.4.3 Construction du modèle

Dans le cadre de l'exécution des mesures d'accompagnement, le SECO communique, sur la base de son modèle de répartition, par le biais des accords de subvention, un volume de contrôle à chaque CP centrale de CCT étendue au niveau fédéral.

Toutes les CP centrales doivent procéder à la répartition de ce volume de contrôle auprès des organes d'exécution régionaux en charge de l'activité d'inspection¹⁴.

¹⁴ Il s'agit de la forme d'organisation la plus représentée. Si une CP fonctionne de manière centralisée sans organes d'exécution en périphérie, l'étape du modèle concernant la répartition régionale pourra être passée.

Cette répartition doit être effectuée en considérant la probabilité de réalisation du risque. Il convient de déterminer quels facteurs de risques et leurs indicateurs sont susceptibles de permettre l'estimation de cette probabilité précitée.

En ce qui concerne la sélection des prestataires, il semble opportun de privilégier une approche pragmatique. L'usage de critères de sélection et non de facteurs de risques est donc conseillé.

Ces critères de sélection intègrent également la notion de risque mais ont l'avantage d'être utilisés sans analyse complémentaire conséquente de la part des organes régionaux.

Le modèle sera construit en complétant les étapes suivantes :

- Définition des facteurs de risque et des indicateurs correspondants pour la répartition du volume d'inspection par la CP centrale
- Présentation des critères de sélection des prestataires pour les organes d'exécution régionaux

3.4.4 Critères de sélection de prestataires au niveau des organes d'exécution régionaux

La procédure modèle sur l'exécution des mesures d'accompagnement par les CP fournit la plupart des critères de sélection de l'entreprise. Ces critères¹⁵ sont en principe obligatoires, mais il est toutefois envisageable de renoncer à certains d'entre eux dans des cas exceptionnels et justifiés. Les entreprises déjà contrôlées ne montrant aucune infraction ne devraient pas être contrôlées dans un délai bref suivant le contrôle¹⁶.

Les entreprises qui correspondent à ces critères devraient être contrôlées en priorité :

- Les nouvelles entreprises ;
- Les entreprises pour lesquelles des contrôles précédents ont fait apparaître des infractions graves ;
- Les entreprises soupçonnées d'être interdites de territoire ;
- Les entreprises qui font l'objet d'une dénonciation ou celles soupçonnées d'infraction ;
- Les entreprises découvertes par hasard lors d'un contrôle sur place et soupçonnées d'infraction ;
- Les entreprises présentées de manière négative par les médias (enquêtes, scandales, etc.) ;
- Les entreprises dont la durée des missions est plus élevée et détachant un nombre important d'employés.

Les prestataires indépendants¹⁷ qui correspondent à ces critères¹⁸ devraient être contrôlés en priorité¹⁹. Les prestataires indépendants déjà contrôlés ne montrant aucune infraction ne devraient pas être contrôlés dans un délai bref suivant le contrôle²⁰.

¹⁵ Ces critères de sélection ne sont pas présentés par ordre de priorité, ils doivent être considérés d'importance équivalente.

¹⁶ Un second contrôle auprès d'une même entreprise ne devrait intervenir, dans la règle, qu'une fois le premier contrôle formellement clôturé.

¹⁷ Il est à signaler que les autorités cantonales, dans le cadre de la procédure d'annonce, ne sont pas autorisées à procéder à une analyse systématique.

¹⁸ La majorité des critères énumérés sont présentés dans la directive du 1^{er} janvier 2013 sur la « marche à suivre pour vérifier le statut d'indépendant de prestataires de service étrangers ».

¹⁹ Cf. note de bas de page n°12.

²⁰ Cf. note de bas de page n°13.

- les prestataires indépendants annoncés pour la première fois en Suisse / ou dans la branche (en fonction des informations à disposition) ;
- lorsqu'une entreprise participant à un projet a épuisé les 90 jours par année civile pour lesquels une simple annonce est nécessaire et qu'ensuite des prestataires indépendants s'annoncent pour le même projet sur mandat de cette entreprise ;
- lorsqu'une personne qui a déjà été annoncée précédemment comme « salariée » est maintenant annoncée comme « indépendante » ;
- lorsque l'ancien employeur est l'actuel mandant / maître d'ouvrage ;
- lorsque l'annonce n'est pas faite par le prestataire de services indépendant mais par son mandant / maître d'ouvrage, qui est souvent présenté comme interlocuteur sur le formulaire d'annonce ;
- lorsque de nombreuses annonces de différents prestataires indépendants mentionnent la même adresse postale, la même adresse électronique, le même numéro de téléphone et que ces personnes sont annoncées pour le même projet ;
- Les prestataires indépendants dont la durée des missions est plus élevée ;
- Les prestataires annoncés en tant qu'indépendant dont un contrôle antérieur aura relevé une situation d'indépendance fictive.

3.4.5 Considérations du groupe de travail

Les critères visant à évaluer le risque ont été intensément discutés au sein du groupe de travail et ont été considérés comme adaptés et raisonnables. Il en est de même pour la méthode préconisée dans l'évaluation du risque respectivement la sélection des prestataires étrangers à contrôler. Il existe un consensus sur le principe de considérer le nombre d'annonces par branche et région (densité) comme facteur de risque important. L'orientation risque repose sur trois niveaux : Premièrement sur la base du modèle de répartition des contrôles par branche. Deuxièmement sur la distribution des contrôles par les commissions paritaires centrales au sein des régions. Troisièmement, au niveau régional (ou au niveau de la CP centrale – voir note de bas de page n°10–), les critères définis sont utilisés dans la sélection des prestataires (entreprises de détachement et prestataires annoncés en tant qu'indépendants) dans l'optique d'une orientation en considérant le risque. Si par contre une révision du catalogue de critères s'impose, cela doit être possible.

Afin que les entreprises ayant fait l'objet d'un contrôle, qui n'aura mis en évidence aucune infraction, ne soient pas contrôlées une seconde fois, il convient d'améliorer l'échange d'information entre les organes d'exécution (cf. chapitre 4.2).

3.4.6 Décisions du groupe de travail

Application du plan d'action

- *Toutes les commissions paritaires centrales de branches couvertes par une convention collective de travail étendue doivent concevoir une analyse des risques pour leur branche sur la base des critères définis.*
- *Selon le besoin, le SECO soutient les commissions paritaires dans l'élaboration de leur analyse des risques.*
- *Les CP centrales disposent d'une stratégie fondée sur les risques et soumettent une fois par an au SECO leur planification des contrôles.*
- *L'application de la planification des contrôles sera vérifiée par le SECO notamment dans le cadre d'audits.*

3.5 Mesure 5 : surveillance des associations de contrôle

La mesure 5 prévoit une surveillance accrue des associations de contrôle par les CP, qui effectuent des contrôles sur mandat des CP.

3.5.1 Catalogue de critères et exigences minimales

Afin de garantir une exécution efficace de la LDét, il est indiqué que les CP fixent des critères à respecter systématiquement par les associations de contrôle lors des contrôles (prestataires de services à contrôler en premier lieu, intervalle minimum entre deux contrôles, etc.). Les CP sont tenues de veiller au contrôle systématique des prestataires de services à risque. Il est donc judicieux que les CP définissent les situations où un prestataire de services doit être contrôlé impérativement, en particulier lors de suspicion d'infraction. Il est pertinent que les CP renforcent le pilotage des associations de contrôle et prévoient un contrôle qualité en ce qui concerne le travail de celles-ci. Des exigences minimales (cf. chapitre 3.5.2) devraient être en outre formulées en ce qui concerne les associations de contrôle. Ces exigences minimales doivent être également définies dans le cadre d'objectifs quantitatifs. Une attention particulière doit être accordée à la décision. Un contrôle qualité accru est nécessaire lorsque la préparation des décisions est déléguée à une instance externe (association de contrôle, bureau fiduciaire, etc.).

3.5.2 Surveillance des associations de contrôle par les CP

La surveillance des associations de contrôle par les CP devrait comprendre les éléments suivants :

| Critère | Exigence minimale | Mise en œuvre |
|--|--|--|
| Prestataires de services à contrôler prioritairement ou impérativement | Définition des prestataires de services à contrôler selon la stratégie de contrôle fondée sur les risques | Définition de priorités stratégiques des CP (« grille de risques ») Grille de risques et définition de situations (p. ex. suspicion d'infraction) |
| Fréquence / intensité des contrôles | Définition du nombre minimal de contrôles à effectuer Définition de l'intervalle minimum entre deux contrôles dans la même entreprise | Accord de prestations entre CP et association de contrôle |
| Contrôle qualité | Controlling des contrôles effectués Définition de standards minimaux relatifs au contenu d'un contrôle Définition d'exigences minimales relatives aux rapports de contrôle Définition de standards minimaux pour les décisions (si les décisions sont préparées par un tiers) | Présentation de rapports des associations de contrôle aux CP Contrôles par sondage des associations de contrôle par les CP Audits des associations de contrôle par le SECO sur mandat des CP |

3.5.3 Considérations du groupe de travail

Le groupe de travail salue le fait que le GI CPP établisse en collaboration avec le SECO un modèle d'accord de prestations à l'attention des commissions paritaires, pouvant servir de modèle d'accord de prestations entre les associations de contrôle et les commissions paritaires. Les accords de subvention entre le SECO et les commissions paritaires centrales peuvent en outre préciser que les commissions paritaires attribuent au SECO le mandat d'auditer les associations de contrôle en leur nom.

Il convient de souligner que la fonction de surveillance des associations de contrôle par les commissions paritaires concerne uniquement les tâches déléguées aux associations de contrôle par les commissions paritaires.

3.5.4 Décisions du groupe de travail

Mise en œuvre du plan d'action :

- *La totalité des commissions paritaires collaborant avec les associations de contrôle sont tenues de conclure des accords de prestations avec celles-ci.*
- *Le GI CPP et le SECO établissent un modèle d'accord de prestations à l'attention des commissions paritaires.*
- *Les accords de prestations comprennent impérativement une stratégie de contrôle fondée sur les risques ainsi que des prescriptions sur le rythme de contrôle et prioritairement sur les prestataires de services à contrôler.*
- *Les commissions paritaires doivent conclure également avec les associations de contrôle des exigences minimales de qualité pour les rapports de contrôle ainsi que pour le contenu d'un contrôle.*
- *La commission paritaire définit des standards de qualité minimaux si la préparation des décisions est déléguée à une instance externe (association de contrôle, bureau fiduciaire, etc.).*
- *Les associations de contrôle soumettent régulièrement des rapports aux commissions paritaires sur les contrôles effectués. La CP peut effectuer en parallèle des contrôles par sondage.*
- *Dans le cadre des accords de subvention, le SECO et la CP peuvent convenir d'effectuer des audits auprès des associations de contrôle mandatées par les CP..*

3.6 Mesure 6 : durée de traitement des dossiers

La mesure 6 comprend les mandats de contrôle suivants : les dossiers doivent être traités rapidement, la durée des processus ainsi que les affaires en suspens doivent être réduites.

3.6.1 Ébauche de solution

Une pratique crédible des sanctions nécessite la finalisation rapide des dossiers. Compte tenu de différences spécifiques selon les branches (collaboration avec des associations de contrôle, limitation à des contrôles par écrit, etc.), une indication générale de la durée maximale de traitement des dossiers est donc difficile. Des informations d'ordre général relatives aux structures et aux ressources sont en revanche possibles.

Le rythme des séances doit être adapté à la durée de traitement pour garantir la conformité entre les structures décisionnelles et celles de contrôle. Il est nécessaire de se prononcer rapidement sur les dossiers prêts à la décision afin d'éviter toute perte de temps inutile entre la décision des contrôles et la décision de la CP. Il est donc nécessaire de se prononcer rapidement sur les dossiers prêts à la décision suite à la clôture des contrôles. En outre, afin de réduire la période s'écoulant jusqu'à la transmission du dossier à l'autorité cantonale, celui-ci

pourrait être transmis déjà après échéance de l'éventuel délai de recours.²¹ Généralement (dans 80 % des cas), il devrait être possible de clôturer un dossier en l'espace de 12 mois maximum à partir du contrôle²² et de le transmettre à l'autorité cantonale.²³

La CP doit allouer suffisamment de ressources en personnel pour garantir le traitement des dossiers (cf. chapitre 3.7). Une adaptation des accords de subvention demeure réservée lorsque le dossier n'est pas clôturé dans les temps impartis.

La réduction d'objectifs de contrôle est considérée par le groupe de travail comme solution inappropriée au problème. Une solution si possible différenciée devrait être poursuivie, des différences spécifiques aux branches existant dans le déroulement du contrôle (collaboration avec des associations de contrôle, limitation à des contrôles par écrit, etc.).

3.6.2 Considérations du groupe de travail

Pour que les dossiers puissent être traités et clôturés efficacement et rapidement par la CP, les cantons doivent prendre une décision rapide de sanction du point de vue de la CP (un délai de deux à trois mois est proposé) et annoncer cette décision à la CP, en particulier dans le cas de violation de l'obligation de renseigner. En outre, il est recommandé que les CP et les cantons définissent des lignes de démarcation pour la procédure en cas de demande d'interdiction d'offrir des services.

Une part des membres du groupe de travail soulignent que la fixation d'une durée maximale pourrait conduire à ce que des situations à risques élevés, et donc des cas de suspicion complexes et onéreux, soient traités de façon peu minutieuse ou uniquement en un petit nombre. Les particularités régionales et les propriétés spécifiques aux branches ne seraient en outre pas prises en compte, laissant cependant supposer une accumulation inégale de situations à risques élevés selon les différentes conditions.

3.6.3 Propositions du groupe de travail

Mise en œuvre du plan d'action :

- *Afin de réduire la durée de traitement et les affaires en suspens, les CP doivent allouer suffisamment de personnel.*
- *Le rythme des séances de la CP doit être adapté de telle sorte que l'on puisse rapidement se prononcer sur les dossiers prêts à la décision.*
- *Non seulement les contrôles clôturés mais également le moment de l'ouverture doivent être annoncés au SECO avec le formulaire de rapport.*
- *Il est nécessaire de justifier sur demande du SECO que le délai de 12 mois dépasse pour plus de 20 % des dossiers. Des mesures d'amélioration sont introduites si nécessaire en accord avec le SECO. Une modification de l'accord de subvention pourrait être occasionnée si aucune amélioration n'a été apportée.*
- *Le SECO examine de manière ciblée la durée de traitement des dossiers dans le cadre d'audits.*

²¹ Dans ce cas, le canton devrait cependant attendre la décision de l'instance de recours ou l'entrée en vigueur de la sanction avant d'ouvrir une procédure.

²² Par « contrôle » est entendu le contrôle sur place ou la première demande de documents par écrit.

²³ S'il existe un accord conclu entre une autorité cantonale et une CP régionale, prévoyant un temps de traitement plus court, alors cette réglementation spéciale l'emporte sur la règle de base.

3.7 Mesure 7 : aspects organisationnels

La mesure 7 prévoit que les organisations et les structures décisionnelles efficaces et efficaces soient encouragées.

3.7.1 Taille critique

La définition d'exigences relatives à l'organisation doit avoir lieu dans l'optique de la mise en œuvre de la mesure 6. Selon celle-ci, une CP doit allouer suffisamment de personnel afin de réduire la durée de traitement. Dans le cas où la CP ne peut pas remplir ces prescriptions de taille critique, il lui est alors recommandé de chercher une coopération avec d'autres CP et de faire appel à des synergies dans la mesure du possible, par exemple en réalisant un regroupement de secrétariats.

La CP doit par ailleurs garantir que son personnel dispose du savoir-faire requis afin de traiter les dossiers de manière professionnelle. Lorsque des connaissances juridiques spécialisées sont par exemple nécessaires dans le cas d'une procédure de recours et que celles-ci ne sont pas disponibles au sein de la CP, il est recommandé que celle-ci forme ses inspecteurs en conséquence ou qu'elle externalise la présente procédure.

Les structures décisionnelles de la CP constituent une exigence supplémentaire posée à l'organisation. Une CP doit être en mesure de se prononcer en un temps raisonnable sur un dossier prêt à la décision. Les règlements d'organisation de la CP doivent être adaptés en conséquence.

3.7.2 Considérations du groupe de travail

Le groupe de travail souligne que de nombreux aspects organisationnels pourraient se heurter au problème du manque de ressources lors de la mise en œuvre.

Il convient en outre de noter que le manque de savoir-faire n'est pas le seul élément pouvant conduire à des problèmes ; les déroulements de procédure²⁴ au sein des CP ou les interfaces entre les CP et les associations de contrôle sont également à repenser (cf. chapitre 3.5).

3.7.3 Décisions du groupe de travail

Mise en œuvre du plan d'action :

- *Lorsqu'une commission paritaire n'est pas en mesure de remplir les exigences de la mesure 6 relatives à une taille critique, il lui est recommandé de faire appel à des synergies avec d'autres commissions paritaires.*
- *Si la commission paritaire ne dispose pas des connaissances spécialisées nécessaires pour réaliser certaines procédures, il lui est recommandé soit de former son personnel en conséquence, soit d'externaliser ces étapes de processus.*
- *Le SECO soutient les commissions paritaires dans le cadre de la formation de leurs collaborateurs.*
- *Les règlements d'organisation des CP doivent être remaniés en fonction des structures décisionnelles selon les exigences de la mise en œuvre de la mesure 6.*
- *Dans le cadre de son activité de surveillance (par exemple par le biais d'audits), le SECO peut vérifier les règlements d'organisation et leur mise en œuvre, lorsque cela est indiqué au vu de problèmes d'exécution.*
- *Dans le cadre de la surveillance financière du SECO sur l'exécution des CCT, les coûts administratifs seront également analysés*

²⁴ En particulier, des informations et des demandes de la part des autorités cantonales du marché du travail doivent être transmises à la base de façon cohérente aux collaborateurs.

3.8 Mesure 8 : harmonisation de la pratique des sanctions

La mesure 8 prévoit l'encouragement d'une politique de sanction uniforme au sein des CP et entre celles-ci.

3.8.1 Catalogue des sanctions

Conformément aux recommandations du SECO à l'attention des cantons concernant la sanction en rapport avec le détachement de collaborateurs, un catalogue de critères doit être établi par les CP, stipulant quels facteurs doivent être appliqués pour le calcul des sanctions. La sanction est ainsi compréhensible.

Chaque CP doit en outre disposer d'une méthode pour le calcul des peines conventionnelles. La sanction est ainsi plus harmonisée au sein d'une branche. A plus long terme, l'objectif est d'atteindre également une sanction unifiée, toutes branches confondues. Une infraction identique serait par conséquent sanctionnée dans chaque branche sur la base du même cadre de sanctions. Par la suite, il conviendra d'envisager également une méthode uniforme visant à déterminer les coûts de contrôle.

3.8.2 Considérations du groupe de travail

Comme orientation possible concernant l'harmonisation de la pratique des sanctions, le groupe de travail considère l'élaboration d'un catalogue de sanctions analogue à celui à l'attention des cantons. Dans ce catalogue, des critères sont fixés, devant être appliqués pour le calcul de la sanction (traçabilité). Chaque commission paritaire disposant d'une méthode pour le calcul des peines conventionnelles (harmonisation au sein d'une branche) devrait constituer l'objectif minimal. A plus long terme, une pratique des sanctions unifiée et généralisée au niveau des CP serait également souhaitable.

L'égalité de traitement (proportionnalité) doit être garantie entre les entreprises suisses et étrangères lors de l'évaluation de la peine conventionnelle.

3.8.3 Décisions du groupe de travail

Mise en œuvre du plan d'action :

- *Les commissions paritaires élaborent conjointement un catalogue de critères pour l'évaluation des peines conventionnelles.*
- *Sur la base de celui-ci, chaque commission paritaire centrale élabore une méthode transparente d'évaluation des peines conventionnelles, et veille à ce que celles-ci soient appliquées de manière identique dans les commissions régionales.*
- *A plus long terme, l'objectif est d'harmoniser les méthodes d'évaluation, toutes branches confondues, sans négliger les particularités spécifiques aux branches.*

3.9 Amendes administratives pour infractions aux conditions salariales prévues par les CCT commises par des prestataires de services étrangers

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action visant à améliorer l'exécution des mesures d'accompagnement, il a été décidé de promouvoir autant que possible une politique en matière de sanctions qui assure une véritable fonction de dissuasion et qui permette de sanctionner les entreprises fautives de manière crédible.

Le rapport du SECO « Facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement sur la base d'expériences des audits » (octobre 2012 – mai 2015) révèle que les avis des cantons diffèrent sur le bien-fondé de la « double sanction » des entreprises enfreignant les dispositions de l'art. 2 de la LDét. (Conditions minimales de travail et de salaire).

Certains cantons considèrent que la sanction administrative prévue par la loi ne se justifie pas ou uniquement dans des cas exceptionnels, et renoncent généralement à sanctionner l'entreprise en sus de la peine conventionnelle prononcée par la CP. D'autres émettent systématiquement une telle sanction administrative.

Ces approches différentes reflètent le pouvoir d'appréciation des cantons, conformément aux dispositions de la LDét.

En sa qualité d'autorité de surveillance en matière d'exécution des mesures d'accompagnement, le SECO ne prescrit pas de directives aux autorités cantonales en matière de sanctions. Il leur prodigue uniquement des recommandations. Dans l'art. 9, LDét, il est en effet question d'une « possibilité » de sanctionner.

3.9.1 Considérations du groupe de travail

Le groupe de travail a constaté que les pratiques cantonales en matière de sanction sont très différentes. Tandis que certains cantons examinent chaque décision des CP et émettent des sanctions administratives, d'autres renoncent à sanctionner. Le groupe de travail recommande de prononcer une sanction administrative en cas d'infraction aux salaires prévus dans les CCT, a fortiori lorsqu'il s'agit d'assurer une politique de sanction crédible envers une entreprise fautive qui refuserait de réparer le dommage et relever le salaire de ses employés et qui, par ailleurs, ne s'acquitterait pas de la peine conventionnelle prononcée par la CP.

Dans une situation de ce type, en l'absence de sanction administrative, le comportement fautif de l'entreprise n'entraînerait sur elle aucune conséquence négative. Il semble donc opportun que les autorités cantonales émettent dans ce cas de figure une sanction administrative envers l'entreprise concernée. D'après le SECO, une telle approche est déjà pratiquée par certains cantons qui sont opposés au principe de double sanction. Une pratique en matière de sanction plus stricte reste possible tout en tenant compte du cadre légal.

3.9.2 Décisions du groupe de travail

Lorsque la CP constate une infraction aux conditions minimales de salaire et de travail de la part d'une entreprise détachant des travailleurs, il sera conseillé au canton de prononcer une sanction administrative si :

- *l'entreprise n'a pas versé de rattrapage salarial et*
- *l'entreprise ne s'est pas acquittée de la peine conventionnelle prononcée par la CP.*

Cette recommandation doit être incluse à l'actuel catalogue des sanctions du SECO. Une pratique en matière de sanction plus stricte reste possible tout en tenant compte du cadre légal.

4 Rapports des autres sous-groupes

4.1 Rapport du sous-groupe « Marchés publics »

Le groupe de travail « Besoin d'amélioration de l'exécution et de la lutte contre les abus dans le cadre des mesures d'accompagnement » a créé un sous-groupe qu'il a chargé d'examiner l'état d'avancement des travaux liés à la mise en œuvre des mandats du Conseil fédéral du 26 mars 2014 concernant les marchés publics et les instruments liés au partenariat social comme les attestations CCT et les registres professionnels auxquels recourir dans le but d'éviter les infractions salariales.

Le sous-groupe de travail a constaté que l'OFCL s'était attelé à la mise en œuvre des mandats du Conseil fédéral du 26 mars 2014. Ces mandats portent pour l'essentiel sur l'extension du « registre professionnel » à d'autres branches et aux sous-traitants. Un projet-pilote

impliquant la branche de la plâtrerie-peinture et celle des échafaudages porte sur l'examen de la question du registre professionnel, et des contacts sont en train d'être établis en vue de l'extension de ce dernier à d'autres branches relevant de la construction et aux sous-traitants.

Le sous-groupe a également traité de manière approfondie la problématique des besoins et des exigences des mandants dans la perspective du respect des conditions de salaire et de travail par les entrepreneurs. L'attention s'est portée sur deux groupes de travail mis en place par les partenaires sociaux (« Solidarhaftung », créé sur mandat du GI CPP, et « Arbeitsgruppe zur Vollzugsoptimierung », créé sur mandat de l'« Allianz Bau »). Ces deux groupes travaillent sur des propositions dont le but est de permettre aux entreprises d'apporter plus facilement la preuve de leur conformité à la CCT à l'intention des mandants ou des maîtres dans le cadre d'un contrat d'entreprise et des organes de contrôle.

Le sous-groupe de travail s'est penché sur la recommandation du GI CPP concernant l'attestation CCT. Il est prévu de faire de cette dernière un instrument standard dans le cadre des adjudications publiques et privées, permettant de rendre accessibles, dans le respect des règles de la protection des données, des informations uniformisées sur le respect par une entreprise des conditions de salaire et de travail prévues par la CCT applicable. Le sous-groupe a décidé d'adapter cette recommandation au domaine des marchés publics. Ces travaux sont poursuivis par l'OFCL / KBOB en collaboration avec le GI CPP et l'« Allianz Bau ». L'OFCL mettra sur pied un groupe de travail qui s'y consacrera. Un état des lieux sera dressé d'ici fin 2016 et une proposition concrète sera formulée à partir de 2017.

4.2 L'optimisation de l'échange d'informations comme base essentielle d'une meilleure exécution

Dans le cadre d'un projet du SECO visant à améliorer les méthodes de travail des commissions paritaires et la collaboration entre les organes d'exécution cantonaux et paritaires, un groupe d'experts a évalué les applications informatiques existantes dans le cadre de l'exécution des mesures d'accompagnement.

Le groupe d'experts était composé de représentants des commissions paritaires, des cantons, des associations de contrôle et d'un spécialiste en bases de données. Le mandat consistait à obtenir une vue d'ensemble des outils informatiques actuels, à examiner la pertinence de mettre à disposition, à l'échelle nationale, un outil ainsi qu'une base de données relative à l'exécution, et à formuler des recommandations pour la suite des démarches à entreprendre en ce sens.

En se basant sur une enquête menée auprès des organes d'exécution, le groupe d'experts est parvenu à la conclusion que la création d'un outil harmonisé à l'échelle nationale ne se révélait pas pertinente. En effet, les organes d'exécution n'utilisent pas leur système informatique uniquement pour l'exécution des mesures d'accompagnement mais également pour d'autres tâches. Par ailleurs, un environnement de logiciels hétérogènes s'est développé durant la dizaine d'années passées depuis l'introduction de l'exécution des mesures d'accompagnement. Par conséquent, l'introduction d'un outil à l'échelle nationale obligerait les organes d'exécution soit à travailler avec deux applications informatiques soit à renoncer à utiliser des fonctions importantes dans d'autres domaines. En outre, les trois groupes d'acteurs principaux (organes de contrôle, commissions paritaires et autorités cantonales) ont des attentes très différentes en termes de procédures. Toutes ces raisons ont conduit au choix de renoncer à mettre en place un outil uniforme.

La création, à l'échelle nationale, d'une base de données relative à l'exécution, à partir de laquelle les applications informatiques pourraient importer des données de manière ciblée, semble difficilement réalisable, et ce pour différentes raisons : d'une part, en raison de la protection des données et, d'autre part, en raison de l'inexistence d'un système de saisie de données harmonisé à l'échelle suisse, à partir duquel il serait possible de greffer une base

de données dans le cadre de l'exécution. En guise de solution alternative, le groupe d'experts suggère toutefois d'examiner de manière approfondie la création d'une plate-forme nationale, moins volumineuse et servant uniquement à l'échange d'informations et non à l'échange de fichiers de données. L'objectif de la mise en place d'une telle plate-forme serait d'indiquer quelle entreprise serait contrôlée à quel moment, à quel endroit et par qui, et de fournir des informations sur l'état d'avancement de la procédure. De plus, il sera alors possible d'éviter les contrôles effectués à double ou, suivant les résultats des contrôles, d'en effectuer de manière ciblée, et de saisir les adresses des entreprises de manière centralisée afin d'éviter que plusieurs organes de contrôle fassent les mêmes recherches sur la base de fausses adresses. Les experts précisent toutefois que la réalisation d'une telle plate-forme mobiliserait des ressources énormes et qu'elle générerait une plus-value uniquement si tous les acteurs de l'exécution utilisaient la plate-forme. Comme il n'est pas possible de contraindre un organe d'exécution à utiliser la plate-forme, il est légitime de se poser la question de son utilité. Etant donné que mi-2016 une nouvelle plate-forme destinée à la saisie des sanctions sur la base de la LDét et de la loi contre le travail au noir a été mise à la disposition des cantons, il convient d'attendre les résultats de son évaluation. Il sera possible d'examiner dans deux ou trois ans, le cas échéant, s'il est possible d'adjoindre à ce dispositif la fonction de plate-forme d'échange d'informations.

Le groupe d'experts élabore un projet portant sur les interfaces pour le transfert de fichiers de données (p. ex. au format CSV) et sur les autres éléments de l'échange d'informations entre les organes d'exécution. Ainsi, l'échange de données entre les organes d'exécution serait amélioré et la charge de travail ainsi que le taux d'erreurs réduits (les documents ne seraient plus saisis manuellement mais les données seraient importées directement dans le système). Ce projet d'interfaces et l'optimisation de l'échange de données qui y est liée sont la pierre angulaire de nouvelles améliorations dans l'exécution.

Le groupe d'experts a par ailleurs indiqué qu'en l'absence d'améliorations dans le système d'information central sur la migration (SYMIC), des erreurs et des pertes d'efficacité continueraient à survenir. SYMIC sert à traiter les données personnelles dans le domaine des étrangers et de l'asile. Les prestataires de services étrangers qui ont leur siège dans un Etat membre de l'UE ou de l'AELE et qui fournissent une prestation en Suisse pour une période allant jusqu'à 90 jours (travailleurs détachés et indépendants), tout comme les personnes prenant un emploi auprès d'un employeur suisse pour une durée allant jusqu'à trois mois n'ont pas besoin d'une autorisation de travail. Ils sont toutefois tenus de s'annoncer. Ces annonces se font par le biais d'une procédure d'annonce en ligne et sont administrées dans SYMIC. Elles constituent la base des contrôles effectués par les organes d'exécution de la LDét.

Dans le système actuel, les cantons ont un accès direct à SYMIC, mais pas les commissions paritaires ni les associations de contrôle. Le tri des annonces incombe aux cantons, qui peuvent toutefois le déléguer à un autre organe. D'après l'estimation du groupe d'experts, 30 à 40 % des annonces sont attribuées à la mauvaise branche et transmises à la mauvaise commission paritaire.

Le groupe d'experts juge que des améliorations sont nécessaires dans ce domaine, comme en ce qui concerne l'attribution de la branche, l'identification univoque des entreprises et des personnes ou encore la formation des employés cantonaux qui effectuent le tri.

Le groupe d'experts est conscient que le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ne peut procéder à des adaptations fondamentales du système SYMIC en raison des travaux de mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse en cours et des incertitudes qui en découlent concernant la configuration concrète du système d'admission. Il estime que l'octroi aux commissions paritaires d'un droit de consultation des annonces restreint est une solution envisageable, mais qu'une base légale serait nécessaire ici.

Du point de vue du SEM, dans le cadre d'une adaptation de SYMIC, il faut avoir à l'esprit que des améliorations techniques ou un droit d'accès élargi ne permettront pas de remédier

entièrement au problème de la qualité insuffisante des données de la procédure d'annonce et du triage. En effet, ce problème tient en premier lieu au fait que la procédure d'annonce ne constitue pas une procédure d'autorisation mais une procédure de déclaration pour laquelle peuvent uniquement être demandées certaines informations mais aucun document. Ainsi, les indications fournies par les prestataires de services peuvent en toute logique être moins précises que dans le cadre d'une procédure d'autorisation, ce qui rend plus difficile le tri des annonces.

En ce qui concerne l'analyse du risque « indépendance fictive », le groupe d'experts « Outils informatiques » recommande de procéder à une analyse des risques au niveau national au moyen des annonces SYMIC. Les annonces pourraient être filtrées au moyen de critères prédéfinis et fournir, le cas échéant, certains indices d'indépendance fictive.

Propositions du groupe d'experts « Outils informatiques » :

- *Il est recommandé aux commissions paritaires et aux cantons d'examiner leur façon de procéder en matière d'échange de données. Le SECO élabore, dans le cadre d'un groupe d'experts, un projet d'interfaces pouvant servir de base à des mesures d'amélioration.*
- *Il est recommandé à la Confédération de procéder à un pré-filtrage des annonces SYMIC sous l'angle des indices d'indépendance fictive, au moyen de critères prédéfinis.*
- *Il convient d'examiner les améliorations à apporter à SYMIC et de les mettre en œuvre dès que possible.*

5 Augmentation des objectifs de contrôle dans l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse

Les objectifs de contrôle fixés dans l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse indiquent un nombre minimum de contrôles à effectuer. Ils se répercutent ensuite sur la fixation d'objectifs de contrôle annuels des CT et CP dans les accords de prestations et de subvention. Ces objectifs minimums ont été intégrés dans l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse en 2010. Ainsi, les 22 500 contrôles annuels²⁵ effectués autrefois ont été augmentés de 20 % pour atteindre le nombre de 27 000. Cela notamment en vue de l'entrée en vigueur imminente de la libre circulation des personnes pleine et entière (avec clause de sauvegarde) pour les huit Etats membres de l'UE et l'élargissement à venir de l'accord de libre circulation des personnes à la Roumanie et la Bulgarie. La libéralisation progressive de la libre prestation de services et les nouvelles possibilités de recrutement dans les Etats membres de l'UE justifient l'augmentation de 20 %. Ainsi, les contrôles ont été adaptés au nombre en hausse des personnes actives soumises à l'obligation d'annonce et à l'immigration attendue de personnes actives en provenance de pays appliquant des salaires bien inférieurs à la Suisse à l'issue de la période transitoire. L'augmentation a été répartie de manière proportionnelle entre les CT et les CP.

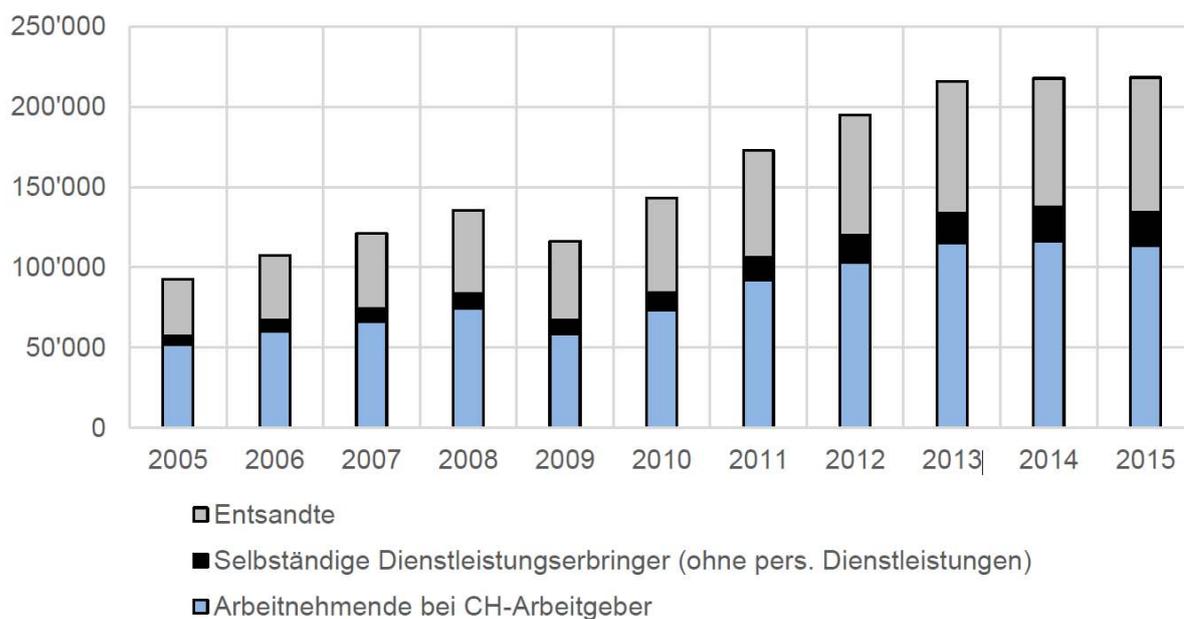
Comme indiqué dans le chapitre **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, les objectifs annuels de 27 000 contrôles ont été largement dépassés au cours des dernières années. Le groupe de travail a donc abordé la question d'une harmonisation entre le nombre de contrôles fixé et le nombre de contrôles réellement effectué, sans parvenir à une décision. Cela permettrait d'adapter l'ordonnance en fonction de la pratique.

²⁵ Seule une partie des contrôles effectués par les CP a été prise en compte dans ce calcul.

| Kontrollen gemäss LV / SV | 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | TPK | PK | TOT | TPK | PK | TOT | TPK | PK | TOT |
| Vereinbarte Kontrollen | 13'180 | 12'397 | 25'577 | 13'180 | 13'312 | 26'492 | 15'255 | 13'392 | 28'647 |
| Durchgeführte Kontrollen | 17'406 | 10'223 | 27'629 | 18'833 | 11'413 | 30'246 | 20'381 | 12'008 | 32'389 |
| PK Kontrollen bei CH-AG | | 10'722 | 10'722 | | 8'842 | 8'842 | | 11'462 | 11'462 |
| Total inkl. normaler GAV-Vollzug | 17'406 | 20'945 | 38'351 | 18'833 | 20'255 | 39'088 | 20'381 | 23'470 | 43'851 |

Le nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (jusqu'à 90 jours) a de nouveau augmenté depuis 2010. Tandis qu'en 2010, ce nombre était de 147 116, il a ensuite fortement augmenté avant de se stabiliser autour de 220 000 à partir de 2013. En 2015, il s'établissait à 227 067.

Illustration 2 : Nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (jusqu'à 90 jours), 2005-2015



Le Conseil fédéral a tenu compte de cette évolution et grâce à sa décision du printemps 2014, il a donné aux organes d'exécution la possibilité d'augmenter le nombre de contrôles indemnisés par la Confédération dans des cas justifiés. Les cantons de Genève et du Tessin ont eu recours à cette possibilité. L'exemple a montré que des contrôles élargis sont nécessaires notamment dans les branches sensibles et dans les régions frontalières. Le taux d'infraction élevé des entreprises de détachement dans certaines branches (le secteur du second œuvre par exemple présentait un taux d'infractions de 30 % en 2015) montre la pertinence d'effectuer des contrôles supplémentaires, comme le font déjà les cantons.

Une augmentation des objectifs de contrôle permettrait également de mieux représenter l'activité actuelle de contrôle dans le cadre de l'ordonnance, d'étayer le pilotage de l'exécution sur une base adaptée et de tenir compte du nombre des prestataires de services soumis à obligation, en augmentation depuis 2010. Le groupe de travail souligne que les contrôles doivent être ciblés et doivent être conformes aux exigences de qualité déjà définies ou considérées dans le plan d'action. Il indique également qu'en cas de diminution importante du nombre de prestataires de services soumis à obligation, les objectifs devront eux aussi être revus à la baisse.

Il convient ici de tenir compte d'une part du fait que les améliorations déjà mises en œuvre et celles prévues en matière d'exécution visent une augmentation de la qualité des contrôles. Or une augmentation des objectifs de contrôle et une élévation des exigences de qualité de ces derniers engendreront un surcoût financier pour les organes d'exécution ainsi que pour la Confédération en tant qu'organe de surveillance. D'autre part, dans l'ordonnance sur les

travailleurs détachés, les objectifs de contrôle comprennent également les contrôles effectués par les CP auprès des employeurs suisses. Ces contrôles ne sont pas financés par la Confédération et ne sont pas soumis à la compétence d'édicter des directives du SECO.

Le groupe de travail n'est pas parvenu à trouver un accord concernant ce point. Tandis que les syndicats demandent à ce que le nombre de contrôles passe à 50 000, les associations patronales rejettent toute augmentation. Les cantons et le SECO plaident en faveur d'une proposition de consensus dans l'optique d'une augmentation de 30 %, ce qui reviendrait à faire passer le nombre de contrôles de 27 000 actuellement à 35 000.

6 Considérations finales

Le groupe de travail concède que le système des FlaM est complexe et que certaines lacunes sont à déplorer dans le cadre de son exécution. L'exécution décentralisée, fédéraliste, des mesures d'accompagnement permet cependant une prise en compte des spécificités des branches et des régions. Il s'agit là d'une des forces du système, qui présuppose cependant que les échanges, la collaboration et les interfaces entre les organes d'exécution fonctionnent correctement.

Les membres du groupe de travail concluent que les mesures destinées à mettre en œuvre le plan d'action contribueront à améliorer l'exécution des FlaM. Les améliorations en matière d'exécution constituent une étape importante dans le cadre de l'optimisation continue des instruments de lutte contre les infractions aux conditions minimales de travail et de salaire.