



SECO-TC

Rapport explicatif

Loi fédérale
sur la participation aux frais de contrôle de l'obligation d'annoncer les postes vacants (LPCA)

Table des matières

1	Grandes lignes du projet	3
1.1	Situation de départ.....	3
1.2	Nouvelle réglementation proposée.....	3
1.3	Justification et appréciation de la solution proposée	3
1.4	Adéquation des moyens requis.....	4
2	Explication des différents articles	4
3	Incidences financières et sur le plan du personnel pour la Confédération et les cantons	5
3.1	Répercussions sur la Confédération	5
3.2	Répercussions sur les cantons et les communes ainsi que sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	5
3.3	Répercussions sur l'économie nationale	6
3.3.1	Répercussions sur les différents groupes économiques.....	6
3.3.2	Répercussions sur l'économie dans son ensemble	6
3.4	Répercussions sur la société	6
3.5	Répercussions sur l'environnement	6
3.6	Autres répercussions	6
4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	6
4.1	Relation avec le programme de la législature	6
4.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral.....	6
5	Aspects juridiques	7
5.1	Constitutionnalité	7
5.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	7
5.3	Frein aux dépenses	7
5.4	Respect des principes de la loi sur les subventions	7
5.4.1	Importance de la subvention	7
5.4.2	Gestion matérielle et financière des subventions et procédure d'octroi.....	7
5.4.3	Durée et aménagement dégressif	8
5.5	Délégation de compétences législatives	8
5.6	Protection des données	8

1 Grandes lignes du projet

1.1 Situation de départ

Le 8 décembre 2017, le Conseil fédéral a chargé le DEFR d'élaborer, en collaboration avec le DFJP et avec le concours des cantons, un concept de monitoring de l'obligation d'annoncer les postes vacants, d'examiner les postes supplémentaires nécessaires à cet effet et de clarifier les contrôles de l'obligation, notamment pour ce qui est des bases légales relatives aux compétences des cantons en matière d'examen ainsi que de l'éventuelle participation de la Confédération aux coûts (ACF du 8 décembre 2017, point 7). Les représentants de la Confédération et des cantons concernés ont ainsi discuté du monitoring et des contrôles et ont développé des solutions concrètes.

Pour l'accomplissement de son mandat, le SECO a formé en janvier 2018 un groupe de travail constitué de représentants de la Confédération et des cantons. Ceux-ci ont réaffirmé que les contrôles doivent être effectués de manière adéquate au niveau cantonal. En raison de l'autonomie d'organisation des cantons, laquelle est protégée par la Constitution, les cantons doivent être libres d'organiser l'exécution des contrôles comme ils l'entendent. Chaque canton peut donc définir les autorités qui mèneront et coordonneront les contrôles de façon judicieuse.

Les représentants de la Confédération et des cantons sont unanimes sur le fait que les contrôles doivent être effectués de manière proportionnée (sur la base des risques et par échantillonnage), efficace et efficiente, ainsi qu'en accord avec la libre circulation des personnes. Au besoin, la Confédération doit pouvoir fixer des exigences minimales.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

En principe, les cantons sont responsables de la mise en œuvre du droit fédéral. La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en vertu de leur autonomie en matière d'organisation et de tâches (art. 46 Cst.). La nouvelle réglementation proposée doit donner suite à la demande des cantons pour une participation financière de la Confédération aux coûts de contrôle du respect de l'obligation d'annonce.

Le présent projet respecte l'autonomie des cantons, tout en fixant des exigences d'exécution les plus minimales qui soient en matière de contrôle. Les cantons sont ainsi tenus d'effectuer les contrôles de manière appropriée et d'en dresser un rapport à l'intention du SECO. Le Conseil fédéral sera en outre habilité à édicter, si nécessaire, des dispositions sur le type et l'ampleur des contrôles ainsi que sur la collaboration entre les autorités instituées par les cantons pour contrôler le respect de l'obligation d'annoncer les postes vacants et d'autres autorités. Dans le cadre de la procédure de consultation, les cantons sont explicitement invités à se prononcer sur la possibilité de créer des bases légales au niveau fédéral en matière d'exécution des contrôles (compétences d'examen des organes de contrôle).

1.3 Justification et appréciation de la solution proposée

La mise en œuvre de l'obligation d'annoncer les postes vacants relève de la compétence des cantons. Ils sont tenus par la Constitution de garantir un contrôle approprié et de financer celui-ci. Au vu de l'intérêt national d'une application cohérente de l'obligation d'annonce, la Confédération entend participer aux coûts de contrôle occasionnés dans les cantons. Afin que la Confédération puisse assurer ce financement, des bases légales jusque-là insuffisantes sont nécessaires. Durant de la phase initiale du 1^{er} juillet 2018 au 31 décembre 2019, une participation financière de la part de la Confédération ne sera pas possible car aucune base légale n'est établie en la matière. Il est donc nécessaire de créer une base légale. Celle-ci devrait s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2020.

1.4 Adéquation des moyens requis

Les contrôles du respect de l'obligation d'annonce doivent contribuer à la mise en œuvre cohérente de cette dernière. Ils font partie intégrante de l'exécution de la loi fédérale au niveau cantonal.

2 Explication des différents articles

Art. 1 Objet

L'article 1 constitue la base légale d'une participation de la Confédération aux coûts de contrôle du respect de l'obligation d'annonce occasionnés dans les cantons.

Art. 2 Contribution de la Confédération

L'alinéa 1 stipule que la participation de la Confédération doivent revêtir la forme de montants forfaitaires par contrôle. Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre quant à l'organisation de l'exécution des contrôles. La mise en place d'un montant forfaitaire doit inciter les cantons à instaurer un processus de contrôle le plus efficace possible. Ceci fait également référence à l'art. 7 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, RS 616.1), selon lequel les aides sont fixées de manière globale ou forfaitaire, tant que ce mode de calcul permet d'atteindre l'objectif visé et d'assurer l'accomplissement de la tâche de manière économique. Parallèlement, le système forfaitaire vise à limiter au minimum la charge administrative lié à ce subventionnement somme toute relativement faible.

L'article 2 règle la fixation du montant de subventionnement : le montant forfaitaire est à déterminer de façon à ce qu'il couvre la moitié des coûts salariaux occasionnés dans les cantons pour une exécution efficace des contrôles. Le montant de la subvention fédérale devra donc reposer sur les coûts standard d'une procédure efficace. En contrepartie, une marge de manœuvre doit être accordée aux cantons dans la définition de leur processus de contrôle. Le montant des coûts de contrôle différera selon l'organisation des contrôles de chaque canton. Actuellement, nous partons du principe que les contrôles reposeront pour l'essentiel sur l'évaluation et le rapprochement des données. Pour exemple, les offres d'emploi qui concernent des postes soumis à l'obligation d'annonce seront comparées aux annonces reçues par le service public de l'emploi. Si un poste soumis à l'obligation d'annonce n'a pas été annoncé et a été pourvu par une personne qui ne remplit pas les réglementations d'exception, on part du principe qu'il y a violation de l'obligation d'annonce. Afin de contrôler le respect de l'obligation d'annonce pour les postes pourvus sans mise au concours publique, il peut être nécessaire d'effectuer des contrôles sur place. La taille de l'échantillon de contrôles sur place pourra être déterminée en fonction de l'évaluation des risques.

Exemple de calcul : en règle générale, les variantes de procédure décrites pour un contrôle (travail à l'écran, évaluation des risques, contrôles sur place) ne devraient pas nécessiter plus de deux heures en moyenne. Partant d'un salaire annuel de 180 000 francs pour un temps de travail de 1800 heures, le coût en personnel par contrôle s'élèverait à 200 francs ; la contribution forfaitaire de la Confédération se monterait donc à 100 francs par contrôle. Étant donné qu'il n'existe pas de concept cantonal de contrôle concret pour le moment, l'estimation d'un montant forfaitaire soulève encore de grandes incertitudes. Celui-ci sera calculé sur la base des informations disponibles lors de l'élaboration de l'ordonnance et sa pertinence fera l'objet d'une vérification périodique.

Art. 3 Exécution

L'alinéa 1 exige des cantons qu'ils effectuent leurs activités de contrôle de manière appropriée.

Le montant des aides financières versées aux cantons est calculé sur la base du nombre de contrôles communiqués par les cantons. Le versement s'effectue en une fois en fin d'année, ce afin de réduire les coûts de transaction. Par conséquent, le paragraphe 2 stipule que les autorités de contrôle doivent établir chaque année un rapport sur leurs activités de contrôle à l'intention du Secrétariat d'État à l'économie.

L'al. 3 donne la compétence au Conseil fédéral d'édicter, si nécessaire, des dispositions sur le type et l'ampleur des contrôles ainsi que sur la collaboration entre les autorités instituées par les cantons pour contrôler le respect de l'obligation d'annoncer les postes vacants et d'autres autorités. Les cantons doivent être assurés de la plus grande autonomie d'organisation possible dans ce domaine également.

Art. 4 Modification d'autres actes

L'art. 4 vise à garantir que les données des systèmes fédéraux puissent être utilisées si cela se révèle nécessaire à la mise en œuvre efficace du contrôle. Ceci concerne les systèmes des domaines de la migration (SYMIC) et du service public de l'emploi (PLASTA). Les contrôles doivent être effectués de manière efficace en s'orientant sur les risques. Pour ce faire, les autorités de contrôle doivent être en mesure de vérifier si les postes vacants ont été pourvus. SYMIC indique quels postes ont été pourvus par quels employeurs, mais seulement lorsqu'il est question d'engagements de travailleurs étrangers. Quant aux données issues des systèmes du service public de l'emploi, il est possible de les rapprocher pour déterminer si les postes soumis à l'obligation ont été annoncés au service public de l'emploi avant leur mise au concours. Sur la base de ces rapprochements, les autorités de contrôle disposent d'un point de départ afin d'identifier où un contrôle s'avère judicieux.

3 Incidences financières et sur le plan du personnel pour la Confédération et les cantons

3.1 Répercussions sur la Confédération

Selon les estimations actuelles, le nombre de postes qui seront soumis à l'obligation d'annonce en 2020 – lorsque la valeur seuil sera de 5 % – devrait osciller entre 150 000 et 200 000.

Ces estimations reposent sur les chiffres clés suivants : en 2017, 22 pour cent des personnes actives exerçaient dans des genres de professions dont le taux de chômage atteignait ou dépassait les 5 pour cent. Si l'on part du principe qu'environ 700 000 postes sont pourvus ou repourvus chaque année en Suisse, le nombre des postes vacants soumis à l'obligation d'annonce s'élèverait à quelques 154 000. Ce chiffre est toutefois très incertain. En effet, le nombre de genres de professions soumis à l'obligation d'annonce peut notamment varier selon la conjoncture. Les pronostics actuels entrevoient d'ici 2020 une baisse du chômage, ce qui diminuerait donc le nombre de genres de professions soumis à l'obligation. En outre, les expériences faites jusqu'à présent montrent que le nombre de postes vacants soumis à l'obligation d'annonce est nettement sous-estimé. C'est donc pourquoi on estime approximativement que le nombre de postes vacants soumis à l'obligation d'annonce en 2020 sera compris entre 150 000 et 200 000.

S'il fallait, pour assurer une mise en œuvre cohérente de l'obligation d'annonce, procéder à 3 pour cent de contrôles en moyenne par rapport au total des annonces de poste attendues, on compterait entre 4500 à 6000 contrôles par année environ. Multiplié par 100 francs de forfait par contrôle, cela représenterait entre 450 000 et 600 000 francs de dépenses supplémentaires par année pour la Confédération. Ces estimations soulèvent toutefois de grandes incertitudes et dépendent de la taille de l'échantillon.

Au niveau de la Confédération, aucune augmentation de personnel n'est nécessaire.

3.2 Répercussions sur les cantons et les communes ainsi que sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

En principe, les cantons sont responsables de l'exécution du droit fédéral. La loi proposée allège la charge financière des cantons grâce au forfait par contrôle octroyé par la Confédération. Partant des chiffres estimés au chapitre 3.1, un forfait par contrôle d'un montant de 100 francs pour un échantillon de contrôle de 3 pour cent par rapport à tous les postes soumis à l'obligation d'annonce représenterait une subvention annuelle de l'ordre de 450 000 à 600 000

francs en faveur des cantons. Moyennant une procédure de contrôle efficace, ce montant devrait couvrir la moitié des coûts salariaux occasionnés par les contrôles dans les cantons. Le degré de couverture des coûts dépend grandement des concepts de contrôle adoptés par chaque canton.

Il n'est pas exclu que certains cantons doivent augmenter leur personnel en fonction du nombre de postes soumis à l'obligation sur leur territoire. Dans l'ensemble, cette augmentation serait toutefois minimale : partant des chiffres estimés au chapitre 3.1 (entre 4500 et 6000 contrôles par année) et en admettant qu'un contrôle nécessite deux heures de travail, il faudrait augmenter le pourcentage de poste de 500 à 650% pour les 26 cantons confondus.

3.3 Répercussions sur l'économie nationale

3.3.1 Répercussions sur les différents groupes économiques

Le projet de loi doit rendre possible une participation de la Confédération aux coûts de contrôle occasionnés dans les cantons. Par conséquent, les groupes économiques ne sont pas concernés.

3.3.2 Répercussions sur l'économie dans son ensemble

La loi présentée n'a pas de répercussion sur l'économie dans son ensemble, car elle ne règle que la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons.

3.4 Répercussions sur la société

Aucune, car seule la participation de la Confédération aux coûts de contrôle occasionnés dans les cantons est rendue possible.

3.5 Répercussions sur l'environnement

Aucune

3.6 Autres répercussions

Aucune

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

L'adoption du message relatif à la modification de la loi sur les étrangers du 16 décembre 2005 est consignée en tant qu'affaire au point 13 (« La Suisse gère la migration et exploite le potentiel économique et social qu'offre celle-ci ») du programme de législature 2015-19. La modification de la loi présentée ne figure pas dans le programme de législature, mais est en lien direct avec l'obligation d'annoncer les postes vacants introduite avec la modification de la loi sur les étrangers.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Aucune pertinence

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet s'appuie principalement sur l'art. 121a de la Constitution (Cst.)¹. La Confédération est habilitée à légiférer dans le domaine du placement (art. 110, al. 1, let. c, Cst.).

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Le projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

5.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Le présent projet implique la création d'une nouvelle disposition de subvention qui selon les estimations actuelles porte sur 450 000 à 600 000 francs de nouvelles dépenses par année. Ces estimations présentent un haut degré d'incertitude et il n'est pas exclu que les nouvelles dépenses périodiques excèdent les 2 millions de francs par année en cas d'augmentation des annonces de postes ou des coûts. C'est pourquoi l'art. 2, al. 1, doit être soumis au frein aux dépenses.

5.4 Respect des principes de la loi sur les subventions

5.4.1 Importance de la subvention

La Confédération a intérêt à ce que cette mission de contrôle soit remplie. Or, sans subvention, elle risque de ne pas être accomplie de manière adéquate.

Le Conseil fédéral détermine le montant du forfait et les conditions de son octroi. Dans cette configuration, la subvention contribue à l'exécution de la tâche en question.

En l'absence de données empiriques, les ressources financières affectées à la réalisation des objectifs ne peuvent guère être estimées avec précision. Le niveau de financement estimé est légitime, car il reste très faible par rapport aux coûts totaux d'exécution dans les cantons et suppose une exécution économique des contrôles. En revanche, en cas de réduction substantielle des coûts, on peut supposer que les contrôles ne sont plus effectués de manière appropriée.

5.4.2 Gestion matérielle et financière des subventions et procédure d'octroi

Procéder aux contrôles est une tâche d'exécution qui incombe aux cantons.

Les contributions versées par la Confédération sous forme de forfaits sont calculées de sorte que les cantons assument une part raisonnable des coûts. Les incitations financières pour une procédure de contrôle efficace sont ainsi créées, ce qui devrait aussi limiter la charge administrative pesant sur l'économie.

Les forfaits doivent être versés rétroactivement aux cantons en fin d'année pour les contrôles attestés, ce en vue d'assurer une procédure d'octroi de subventions légère et transparente.

¹ RS 101

5.4.3 Durée et aménagement dégressif

L'obligation d'annoncer les postes vacants est une tâche sur le long terme. Par conséquent, limiter la durée légale de la participation de la Confédération aux coûts de contrôle occasionnés dans les cantons n'est pas indiqué. Le montant des forfaits sera toutefois examiné périodiquement.

5.5 Délégation de compétences législatives

Le projet prévoit la délégation des compétences législatives suivantes au Conseil fédéral :

Art. 2, al. 2 : Le Conseil fédéral détermine le montant du forfait et les conditions de son octroi.

Art. 3, al. 3 : Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur le type et l'ampleur des contrôles ainsi que sur la collaboration entre les autorités de contrôle et d'autres autorités.

5.6 Protection des données

Les cantons doivent pouvoir jouir au mieux de leurs compétences d'organisation et de mise en œuvre dans le cadre de l'exécution des contrôles. Les cantons n'appliqueront donc pas tous la même procédure. En effet, en raison de l'autonomie d'organisation des cantons, il faut s'attendre à ce que les contrôles du respect de l'obligation d'annonce reposent sur des modèles institutionnels, des méthodes et des types de données différents. C'est pourquoi la protection des données ne peut être pleinement réglée au niveau fédéral. En cas de réglementation générale en matière de protection des données au niveau fédéral, le risque est que certains services cantonaux n'étant pas concernés par les activités de contrôle aient accès à des données et que d'autres concernés ne l'aient pas. Les dispositions nécessaires en matière de protection des données doivent donc figurer dans les lois cantonales déterminantes. L'art. 4 garantit néanmoins que les données des systèmes fédéraux puissent être utilisées si cela s'avère nécessaire pour une mise en œuvre efficace du contrôle.