



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Libre circulation des personnes et Relations du travail
Surveillance du marché du travail

Rapport FlaM 2020

Mise en œuvre des mesures d'accompagnement
à la libre circulation des personnes entre la
Suisse et l'Union européenne

Rapport d'exécution

2 juin 2021



SECO-D-433E3401/492

Table des matières

1	Introduction	11
2	Contexte des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes en Suisse	12
2.1	Vue d'ensemble des prestataires de services en provenance de l'UE/AELE en 2020.....	12
2.2	Prises d'emplois de courte durée auprès d'employeurs suisses	14
2.3	Prestataires de services détachés	16
2.4	Prestataires de services indépendants	17
2.5	Comparaison internationale	18
3	Les mesures d'accompagnement en bref	19
3.1	Le dispositif des mesures d'accompagnement	19
3.1.1	Système de contrôle des conditions de travail et de salaire suisses	19
3.1.2	Rôle du SECO	20
3.1.3	Financement.....	21
3.2	Objectifs de contrôle minimaux au niveau national.....	22
3.3	Le dispositif des mesures d'accompagnement en pratique	23
3.4	Evolutions actuelles du dispositif des mesures d'accompagnement	24
3.4.1	Amélioration et développement de l'exécution en 2020.....	24
3.4.2	Rapport sur les facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement 2020	25
3.4.3	Interventions parlementaires liées aux mesures d'accompagnement en 2020.....	26
4	Résultats de l'activité de contrôles des organes d'exécution au niveau national.....	28
4.1	Atteinte des objectifs	28
4.2	Activité de contrôles effectuée auprès des entreprises suisses, de détachement et des indépendants par les CT cantonales et les CP	31
4.3	Résultats détaillés de l'activité de contrôles auprès des employeurs suisses.....	34
4.3.1	Activité de contrôles des CT cantonales auprès des employeurs suisses (là où il n'y a pas de CCT étendue)	34
4.3.1.1	Sous-enchère salariale relevée par les CT cantonales auprès des employeurs suisses	37
4.3.1.2	Infraction aux salaires minimaux obligatoires d'un contrat-type de travail relevé par les CT cantonales auprès des employeurs suisses	39
4.3.2	Activité de contrôles des CP auprès des employeurs suisses (là où il existe des CCT étendue)	40
4.4	Résultats détaillés de l'activité de contrôles dans le détachement.....	41
4.4.1	Activité de contrôles des CP dans le détachement (là où il existe des conventions collectives de travail étendue).....	42
4.4.2	Activité de contrôles des CT cantonales dans le détachement (là où il n'y a pas de CCT étendue)	43
4.4.2.1	Sous-enchère salariale relevée par les CT cantonales auprès des entreprises de détachement	44

4.4.2.2	Infraction aux salaires minimaux obligatoires d'un contrat-type de travail relevé par les CT cantonales auprès des entreprises de détachement	44
4.5	Résultats de l'activité de contrôles auprès des indépendants par les CT cantonales et les CP	45
4.6	Mesures et sanctions.....	46
4.6.1	Les procédures de conciliation	46
4.6.2	Les mesures collectives	48
4.6.3	Les sanctions prononcées par les autorités cantonales.....	49
5	Conclusions et perspectives	50

Figures

Figure 2.1:	Evolution du nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (max. 90 jours de travail), 2005-2020	13
Figure 2.2:	Nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (max. 90 jours de travail) par mois, 2018-2020	14
Figure 2.3:	Évolution des branches majeures pour les prises d'emploi de courte durée, 2005-2020 ..	15
Figure 2.4 :	Evolution du nombre de travailleurs détachés par branche, 2005-2020	16
Figure 2.5 :	Évolution du nombre de prestataires de services indépendants (sans la branche des services à la personne), 2005-2020.....	17
Figure 4.1 :	Contrôles d'entreprises par les CT cantonales et les CP par région et par branche (auprès des entreprises suisses, des entreprises de détachement et des indépendants), 2020	32
Figure 4.2 :	Contrôles de personnes par les CT cantonales et les CP par région et par branche (dont les prises d'emplois de courte durée auprès des entreprises suisses, des personnes détachées et des indépendants), 2020.....	33
Figure 4.3 :	Répartition des contrôles d'entreprises effectués par les CT cantonales en 2018-2020, en %, dans les branches sans CCT étendue	35
Figure 4.4 :	Contrôles de personnes effectués par les CT cantonales et CP par canton et par branche dans le détachement et auprès des indépendants, 2020	41
Figure 4.5 :	Nombre d'amendes et d'interdictions prononcées en 2020, par canton.....	50

Tableaux

Tableau 4.1 :	Total des contrôles d'entreprises effectués par les CT cantonales et les CP depuis 2012	28
Tableau 4.2 :	Atteinte des objectifs exécutifs au niveau national.....	29
Tableau 4.3 :	Branches en observation renforcée au niveau national et au niveau cantonal	34
Tableau 4.4 :	Résultats des contrôles effectués par les CT cantonales auprès des entreprises suisses, dans les branches dépourvues de CCT étendue (sous-enchère aux salaires usuels dans la région ou la branche)	38
Tableau 4.5 :	Sous-enchère aux conditions usuelles de salaire par branche.....	39
Tableau 4.6 :	Contrôles et infractions salariales constatées par les CT cantonales auprès des employeurs suisses dans les domaines avec CTT, 2018-2020	40
Tableau 4.7 :	Evolution des contrôles des CP auprès des employeurs suisses.....	40
Tableau 4.8 :	Contrôles effectués par les CP dans le détachement	43

<i>Tableau 4.9 : Contrôles effectués par les CT cantonales dans le détachement dans les branches dépourvues de CCT étendue</i>	<i>44</i>
<i>Tableau 4.10 : Contrôles d'entreprises et infractions salariales constatées par les CT cantonales dans le détachement dans les domaines avec CTT, 2018-2020.....</i>	<i>45</i>
<i>Tableau 4.11 : Contrôles du statut d'indépendant par les CT cantonales et les CP.....</i>	<i>45</i>
<i>Tableau 4.12 : Mesures prises en cas d'infraction à l'obligation de renseigner en 2020.....</i>	<i>46</i>
<i>Tableau 4.13 : Procédures de conciliation individuelle auprès des entreprises de détachement et des entreprises suisses menées par les CT cantonales dans les branches sans CCT étendue.....</i>	<i>47</i>
<i>Tableau 4.14 : Mesures collectives prises par la CT fédérale et les CT cantonales en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée</i>	<i>48</i>
<i>Tableau 4.15 : Sanctions prononcées par les autorités cantonales, 2014-2020</i>	<i>49</i>

Table des abréviations

ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes; RS 0.142.112.681
AELE	Association européenne de libre-échange
AF	Assemblée fédérale
AP	Accord de prestations
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907; RS 210
CCT	Convention collective de travail
CCT étendue	Convention collective de travail déclarée de force obligatoire
CCT RA	CCT pour la retraite anticipée
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CF	Conseil fédéral
CO	Loi fédérale du 30 mars 1991 complétant le Code civil suisse (livre cinquième: Droit des obligations); RS 220
CP	Commission paritaire
CT	Commission tripartite
CTF	Commission tripartite fédérale
CTT	Contrat-type de travail
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
FlaM	Flankierende Massnahmen (mesures d'accompagnement)
LDét	Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (Loi sur les travailleurs détachés, LDét); RS 823.20
LECCT	Loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail; RS 221.215.311
LTN	Loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir
Odét	Ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse; RS 823.201
Ordonnance 2 (COVID-19)	Ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19); RS 818.101.24 (plus en vigueur depuis le 22 juin 2020)
PIB	Produit intérieur brut
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
OFS	Office fédéral de la statistique
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SYMIC	Système d'information central sur la migration
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE-8	Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Hongrie (adhésion à l'UE le 1 ^{er} mai 2004)
UE-15	Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède
UE-17	UE-15 plus Chypre et Malte, intégrés au régime applicable aux anciens Etats membres UE-15
UE-27	UE- 17 plus UE-8 et la Bulgarie et la Roumanie, membres de l'UE depuis 2007

Management Summary

Contesto

Il rapporto sull'esecuzione delle misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) espone i risultati dell'attività di controllo degli organi d'esecuzione, ossia delle commissioni tripartite (CT) e delle commissioni paritetiche (CP). Con la libera circolazione delle persone introdotta progressivamente nel 2002 i cittadini svizzeri e quelli dell'Unione europea hanno il diritto di scegliere liberamente il proprio luogo di lavoro e di domicilio nei territori delle parti all'Accordo. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone consente inoltre la fornitura di servizi transfrontaliera fino a 90 giorni lavorativi per anno civile. I cittadini dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) beneficiano degli stessi diritti dei cittadini dell'UE¹.

Misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone

Le misure di accompagnamento sono state introdotte nel 2004. Hanno svolto un ruolo determinante il livello elevato dei salari in Svizzera rispetto a quello dell'UE e l'abolizione dei controlli preliminari in merito al rispetto delle consuete condizioni lavorative e salariali. Le misure di accompagnamento tutelano le condizioni di lavoro e di salario in vigore in Svizzera. Consentono, da un lato, di lottare contro il dumping salariale, dall'altro di garantire condizioni di concorrenza identiche per le imprese locali e quelle straniere.

Il rispetto delle condizioni lavorative e salariali in vigore in Svizzera è controllato sul posto o per scritto. Le CT cantonali sono responsabili dei controlli nei settori dove non esiste un contratto collettivo di lavoro (CCL) di obbligatorietà generale, mentre le CP svolgono i controlli nei settori dove vigono i CCL di obbligatorietà generale. L'esecuzione dei controlli è dunque decentralizzata agli organi di controllo che hanno conoscenze specifiche della regione o del settore di competenza.

I controlli si basano su un'analisi dei rischi realizzata ogni anno dalla CT federale e dagli organi d'esecuzione. Le misure di accompagnamento costituiscono dunque un dispositivo di protezione flessibile che consente di tenere conto delle specificità regionali e settoriali. Le differenze nelle strategie di controllo non permettono invece un confronto diretto dei risultati ottenuti dai diversi organi d'esecuzione. Anche i confronti dei risultati nel tempo o tra regioni e settori devono essere interpretati con prudenza.

Il sistema delle misure di accompagnamento ha subito ripetute modifiche dalla sua introduzione. Le basi giuridiche sono state rivedute più volte e l'esecuzione è stata adeguata alle esigenze della prassi. Il sistema è stato quindi continuamente adattato al mutare delle circostanze. Dove venivano constatate lacune, si è provveduto ad adottare misure per colmarle.

¹ In virtù della Convenzione istitutiva dell'AELS, entrata in vigore il 1° giugno 2002.

Nell'anno in esame, le priorità hanno riguardato, da un lato, la preparazione di una revisione della legge e, dall'altro, lo sviluppo di strumenti digitali per l'esecuzione. Parallelamente è stato pubblicato il secondo rapporto sui fattori di successo da cui risulta che l'esecuzione delle misure di accompagnamento ha conosciuto un processo di maturazione e, a differenza di quanto emerso dal primo rapporto sui fattori di successo, il potenziale di miglioramento riguarda non tanto aspetti fondamentali, ma elementi puntuali.

Evoluzione dei dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica

Nel 2020 i dimoranti temporanei² (fino a 90 giorni lavorativi) soggetti all'obbligo di notifica che hanno esercitato un'attività in Svizzera sono stati 211 024, il che corrisponde a una flessione del 16,9 per cento rispetto al 2019. Questo forte calo è ascrivibile in primo luogo all'impatto della pandemia di coronavirus. Durante il «lockdown» da metà marzo a metà maggio, in concomitanza con la prima ondata della pandemia, il numero di dimoranti temporanei è notevolmente retrocesso rispetto allo stesso periodo degli anni precedenti. Anche dopo la prima ondata numerosi settori hanno potuto svolgere le loro attività solo limitatamente poiché per molti comparti economici gli allentamenti non hanno significato un ritorno diretto alla normalità.

La situazione legata alla pandemia di coronavirus ha avuto ripercussioni su tutte le categorie dei dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica. Dopo quattro anni di crescita, le *assunzioni d'impiego di breve durata presso datori di lavoro svizzeri* hanno registrato una netta flessione lo scorso anno (-15,7 %; +2,8 % nel 2019). Il settore alberghiero e della ristorazione e quello del personale a prestito sono stati particolarmente colpiti. Tra i *prestatori di servizi distaccati* la flessione è ancora più pronunciata (-19,6 %; +6,6 % nel 2019). Rispetto all'anno precedente, il loro numero è diminuito soprattutto nel ramo accessorio dell'edilizia e nell'industria manifatturiera. Anche il numero dei prestatori di servizi indipendenti si è ridotto nel 2020 (-12,9 %; -1,6 % nel 2019).

Nel complesso il mercato del lavoro svizzero rimane interessante per i prestatori di servizi provenienti dall'UE. Dopo il calo registrato durante la prima ondata della pandemia e il lockdown, nell'autunno 2020 il numero dei dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica si è progressivamente riavvicinato ai livelli degli anni precedenti, seppure con notevoli differenze tra i settori. Alcuni settori, tra cui la gastronomia o il personale a prestito, evidenziano forti discrepanze rispetto alle tendenze degli anni precedenti, mentre in altri, per esempio il ramo accessorio dell'edilizia o il commercio, il numero dei dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica è rimasto relativamente stabile rispetto agli stessi mesi degli anni scorsi.

Il volume di lavoro prestato dai dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica nel 2020 corrisponde a 31 363 equivalenti a tempo pieno, ossia lo 0,8 per cento dell'intero volume di lavoro svolto in Svizzera

² La nozione di dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica comprende le assunzioni d'impiego di breve durata presso datori di lavoro svizzeri, i lavoratori distaccati e i prestatori di servizi indipendenti.

(0,9 % nel 2019). La quota dei dimoranti temporanei soggetti all'obbligo di notifica sul volume di lavoro totale varia tra lo 0,3 e il 2,1 per cento nei diversi Cantoni.

Risultati delle attività degli organi di controllo

Il rapporto evidenzia una flessione dei controlli da 41 305 a 34 126 (-17 %) nel 2020, quindi di poco al di sotto dell'obiettivo quantitativo minimo fissato nell'ODist. Questa diminuzione è dovuta soprattutto alle restrizioni correlate alle misure sanitarie. La flessione del numero dei controlli può infatti essere messa in relazione con la durata del lockdown durante la prima ondata della pandemia, quando la maggior parte degli organi d'esecuzione è stata costretta a ridimensionare notevolmente le proprie attività e, in alcuni casi, addirittura a sospenderle. In questa fase gli organi d'esecuzione sono stati chiamati a controllare solo i casi di sospetti fondati. Parallelamente, il numero dei prestatori di servizi provenienti dall'UE è fortemente diminuito a causa delle restrizioni adottate. Questa evoluzione è riscontrabile anche in altri settori, per esempio nella lotta contro il lavoro nero (cfr. in proposito il rapporto LLN 2020³).

Nell'anno in esame il 6 per cento delle aziende svizzere e il 30 per cento di tutti i lavoratori distaccati sono stati oggetto di un controllo concernente il rispetto delle condizioni lavorative e salariali in vigore in Svizzera. Inoltre è stato verificato lo stato di occupazione del 30 per cento dei prestatori di servizi indipendenti provenienti dall'UE/AELS e attivi in Svizzera. L'intensità dei controlli presso i datori di lavoro svizzeri e i prestatori di servizi distaccati varia da un lato in funzione del diverso rischio che siano offerte condizioni salariali e lavorative inferiori a quelle minime vigenti in Svizzera, dall'altro anche del grado di dettaglio dei controlli stessi. Le imprese svizzere, a differenza delle aziende di distacco, possono essere controllate in qualunque momento e retroattivamente per lunghi periodi. Inoltre, sono oggetto di controlli regolari anche nel quadro della lotta contro il lavoro nero e dell'esecuzione delle disposizioni a tutela della salute e del lavoro. Di conseguenza, l'intensità dei controlli tra i lavoratori svizzeri e quelli distaccati è comparabile solo limitatamente.

Se dai controlli risultano casi di dumping salariale, le CT conducono procedure di conciliazione. Nell'anno in esame hanno avuto un esito proficuo l'82 per cento di queste procedure attuate presso aziende di distacco e il 53 per cento presso le aziende svizzere. Laddove lo ritengano necessario, gli organi d'esecuzione verificano la necessità di emanare un contratto normale di lavoro o del conferimento agevolato del carattere di obbligatorietà generale a un contratto collettivo di lavoro. Nei settori assoggettati a un salario minimo obbligatorio (CCL o CNL) possono essere inflitte anche sanzioni sotto forma di multa o divieto di offrire servizi a seconda della gravità delle infrazioni.

Influenza delle attività cantonali sui risultati nazionali

A causa delle dimensioni dei loro mercati del lavoro, della posizione geografica del loro ambito di attività o della politica di controllo, alcuni organi d'esecuzione influenzano notevolmente i risultati a livello

³ https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personen-freizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-des-bundesgesetzes-ueber-mas.html

nazionale. Un cambiamento nelle priorità dei controlli cantonali da un anno all'altro può dunque causare importanti variazioni sul totale, senza tuttavia avere un valore rappresentativo per la situazione dell'intera Svizzera.

Controlli presso i datori di lavoro svizzeri

Il rispetto delle condizioni lavorative e salariali in vigore in Svizzera è stato controllato in tutte le regioni e tutti i settori. Nel complesso, i Cantoni Ticino, Zurigo, Ginevra e Berna hanno registrato il maggior volume di controlli aziendali (CT cantonali e CP insieme). I controlli aziendali si sono focalizzati sull'industria manifatturiera e sul ramo accessorio dell'edilizia, mentre i controlli di persone hanno riguardato soprattutto l'industria alberghiera e della ristorazione.

Nei settori senza contratti collettivi di lavoro dichiarati d'obbligatorietà generale, le CT cantonali hanno svolto 6635 controlli presso i datori di lavoro svizzeri nel 2020. Sono emersi 722 casi di dumping delle condizioni lavorative e salariali in vigore in Svizzera. La quota di dumping salariale tra i datori di lavoro svizzeri, pari al 12 per cento, è leggermente aumentata (10 % nel 2019). Ha registrato un leggero rialzo anche tra i lavoratori svizzeri, attestandosi sul 9 per cento (8 % nel 2019). Nell'anno in esame le CT cantonali hanno inoltre svolto 3060 controlli del rispetto delle condizioni salariali stabilite in un CNL e hanno constatato 434 casi di inosservanza del salario minimo obbligatorio di un CNL.

L'aumento o la diminuzione di queste percentuali dipende, da un lato, dalle priorità di controllo delle CT cantonali che possono variare da un anno all'altro, ma anche dai diversi approcci adottati nell'osservazione del mercato del lavoro. Devono dunque essere interpretati con cautela perché non riflettono la situazione salariale generale del mercato del lavoro in Svizzera, bensì una combinazione di diverse strategie.

I controlli presso i datori di lavoro svizzeri assoggettati a un CCL di obbligatorietà generale sono svolti dalle CP che nel 2020 hanno realizzato 8381 controlli di aziende e 65 041 controlli di persone, con una diminuzione rispettivamente del 27 per cento e del 22 per cento rispetto al 2019. I controlli dei datori di lavoro svizzeri da parte delle CP rientrano nell'esecuzione ordinaria dei CCL di obbligatorietà generale, pertanto la Confederazione, più precisamente la SECO, non li gestisce.

Controlli nell' ambito dei lavoratori distaccati e presso le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente

Nel 2020 le CT hanno svolto 4392 controlli presso le aziende di distacco, il 6 per cento in meno rispetto all'anno precedente. Nei settori non assoggettati a un CCL di obbligatorietà generale è stato controllato il 29 per cento dei lavoratori distaccati. La percentuale di dumping salariale riscontrata presso le aziende di distacco è rimasta stabile sul 15 per cento, come nel 2019, quella presso i lavoratori distaccati è scesa al 13 per cento, rispetto al 15 per cento del 2019. Nell'anno in esame le CT cantonali hanno inoltre svolto 206 controlli del rispetto delle condizioni salariali stabilite in un CNL e hanno constatato 31 inosservanze del salario minimo obbligatorio di un CNL.

Nel 2020 le CP hanno condotto 5173 controlli presso le aziende di distacco e 11 747 controlli presso i lavoratori distaccati, rispettivamente il 15 per cento e il 17 per cento in meno rispetto al 2019. Nei settori assoggettati a un CCL di obbligatorietà generale è stato controllato il 31 per cento dei lavoratori distaccati. La percentuale delle violazioni constatate nel settore dei lavoratori distaccati è rimasta stabile al 21 per cento. Tra i lavoratori distaccati la quota di infrazioni è leggermente scesa al 21 per cento (22 % nel 2019).

Parallelamente i controlli dei prestatori di servizi indipendenti sono diminuiti del 19 per cento. Nel 2020 gli organi d'esecuzione hanno verificato lo stato di occupazione di 4862 prestatori di servizi indipendenti, per l'8 per cento dei quali è stata presunta un'indipendenza fittizia (8 % nel 2018).

Conclusioni

Nel contesto della pandemia non sorprende che nel 2020 l'attività di controllo sia diminuita rispetto all'anno precedente. In un anno eccezionale e difficile anche per gli organi d'esecuzione il numero minimo di controlli stabilito nell'ordinanza è stato comunque quasi raggiunto. Anche nell'anno in esame le misure di accompagnamento hanno dunque contribuito a tutelare le condizioni di lavoro e i salari in Svizzera, persino in epoca di crisi sanitaria. Le quote di infrazioni e di dumping salariali constatati sono rimaste in linea con quelle del 2019.

Le misure di accompagnamento sono il risultato della collaborazione tra le parti sociali e le autorità statali. Nell'insieme promuovono il rispetto delle condizioni lavorative e salariali in Svizzera al fine di garantire le migliori condizioni possibili ai lavoratori svizzeri ed esteri.

1 Introduction

Le rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes présente les résultats de l'activité de contrôles du respect des conditions de travail et de salaire en Suisse par les entreprises suisses et les entreprises étrangères soumises à l'obligation d'annonce. La mise en œuvre des mesures d'accompagnement a été confiée à différents acteurs : les commissions tripartites cantonales pour les branches non-couvertes par une CCT étendue et les CP dans les branches couvertes par une CCT. La répartition des contrôles s'organise donc en fonction de la couverture du marché du travail par une CCT étendue ou non. Le SECO publie annuellement ce rapport basé sur les statistiques transmises par les organes d'exécution mentionnés ci-dessus.

Ce rapport présente les résultats de l'activité de contrôles pour l'année 2020 et les inscrit dans le contexte de l'évolution des mesures d'accompagnement de ces dernières années. Le chapitre 2 analyse l'évolution du nombre de prestataires de services en provenance de l'UE qui se sont annoncés en Suisse pour un engagement d'une durée de 90 jours de travail au maximum. Au chapitre 3, il est question des développements actuels et passés en lien avec l'évolution des mesures d'accompagnement. Ce chapitre définit les principes de base du système d'exécution et montre les différents changements mis en place au fil du temps. Le chapitre 4 résume l'activité de contrôles en 2020 dans son ensemble menée sur le plan suisse. Les résultats de l'exécution sont présentés selon les organes de contrôle compétents et selon les types de travailleurs ou d'entreprises contrôlés par région et par branche. L'activité de contrôles est également mise en relation avec les objectifs fixés au niveau cantonal et national. Le rapport donne ainsi un aperçu des branches contrôlées, du résultat de ces contrôles et des mesures qui en découlent. En outre, une annexe statistique, partie intégrante du rapport, fournit des informations complémentaires sur les activités de contrôles menées par les organes d'exécution. Pris ensemble, ils offrent au lecteur une vision détaillée de la mise en œuvre et l'exécution des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

2 Contexte des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes en Suisse

Durant l'année 2020, le coronavirus et les mesures de confinement adoptées pour freiner la pandémie ont fortement impactés le développement économique et l'évolution du marché du travail en Suisse. En moyenne annuelle, le taux de chômage a augmenté de 0.8 points de pourcentage pour atteindre 3,1%⁴. Un sommet historique a été atteint au mois d'avril, avec 1,3 million de travailleurs bénéficiant d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail. Selon les résultats provisoires disponibles, le PIB réel a diminué de 2,9%, soit le recul le plus marqué depuis 1975⁵. Compte tenu de cet environnement, la procédure d'annonce en lien avec l'Accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE et l'AELE a été particulièrement touchée.

Par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral a décidé en mars 2020 de limiter fortement les faits et gestes de la population suisse, situation qui a perduré jusqu'à la mi-mai 2020. Dans le cadre de ce « confinement », tous les magasins non alimentaires ont dû fermer et de nombreux prestataires de services ont été contraints de suspendre leur activité. Les activités de surveillance des organes de contrôle ont fortement diminué durant le confinement, se limitant aux cas présentant des soupçons fondés. Cette baisse est perceptible dans les données des diverses thématiques traitées dans ce rapport (nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce en provenance de l'UE/AELE, nombre de contrôles d'entreprises et de personnes, cas de soupçons, retours d'expérience et activités de coordination). Après une détente de la situation épidémiologique et l'assouplissement de plusieurs restrictions durant les mois estivaux, de nouvelles directives plus contraignantes ont été introduites à partir du mois d'octobre 2020. Dans un premier temps, la Confédération et les cantons ont misé sur une décentralisation des mesures de restriction (par ex. fermeture des restaurants en Suisse romande dès fin octobre), avant que ne surviennent fin décembre des fermetures au plan national.

2.1 Vue d'ensemble des prestataires de services en provenance de l'UE/AELE en 2020

Ces circonstances extraordinaires ont également eu des répercussions importantes sur le volume de travail annoncé par les prestataires de services en provenance de l'UE/AELE en Suisse. En 2020, 211'024⁶ résidents de courte durée (jusqu'à 90 jours de travail) soumis à l'obligation d'annonce ont pris une activité en Suisse, soit une diminution de 16,9% par rapport à 2019. L'écart est profond si on le compare à la croissance annuelle moyenne calculée depuis le premier recensement des données en

⁴ <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosenzahlen.html>.

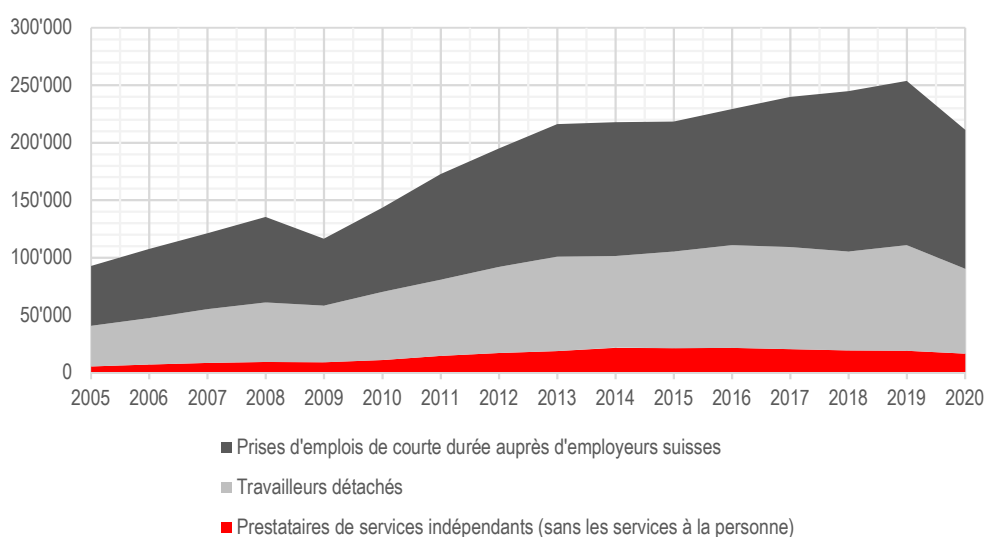
⁵ Communiqué de presse du SECO du 26 février 2021 « Produit intérieur brut au 4^e trimestre 2020: la reprise a été freinée dans son élan ».

⁶ Sans les prestataires de services indépendants dans le secteur des services à la personne.

2005, qui est de 7,5%⁷ jusqu'en 2019. Ce recul est donc le plus fort jamais enregistré depuis 2005. Cela s'explique non seulement par la baisse de la demande sur le plan économique, mais aussi par les mesures de limitation mise en place entre mars et juin 2020. Effectivement, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Ordonnance 2 COVID-19, le SEM a recommandé aux cantons de ne traiter que les déclarations des personnes dont l'activité sert à maintenir l'approvisionnement économique du pays.

Les résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce ont fourni un volume total de travail équivalant à 7'934'886 jours de travail ou à 31'363 postes en équivalent plein temps⁸ en Suisse, soit une diminution de 12,2% par rapport à 2019. Comparé au volume total de travail des Suisses, leur part a représenté 0,8% en 2020, en léger recul par rapport à 2019 (0,9%). Au niveau cantonal, la part des résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce dans le volume total de travail varie entre 0,3% et 2,1%.

Figure 2.1: Evolution du nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (max. 90 jours de travail), 2005-2020



Prestataires de services indépendants: les annonces des prestataires de services indépendants actifs dans le domaine des services à la personne ne sont pas représentées, du fait qu'elles concernent essentiellement le domaine de l'érotisme. Celui-ci n'est pas contrôlé dans le cadre des mesures d'accompagnement.

Source : SEM

La Figure 2.1 montre l'évolution par catégorie du nombre de résidents de courte durée (jusqu'à 90 jours de travail) soumis à l'obligation d'annonce depuis ces seize dernières années. On constate qu'en 2020 également, les *prises d'emplois de courte durée* auprès d'employeurs suisses ont continué de former la catégorie la plus importante, avec une part de 57,2%. Viennent ensuite les *prestataires de services détachés*, avec une part de 35%, suivis des *prestataires de services indépendants*, le groupe ayant la part la plus faible avec 7,8% de travailleurs en Suisse.

⁷ Ce sont surtout les années précédant 2013 (à l'exception de 2009, année de la crise financière) qui ont contribué à la croissance annuelle moyenne de 7,5%.

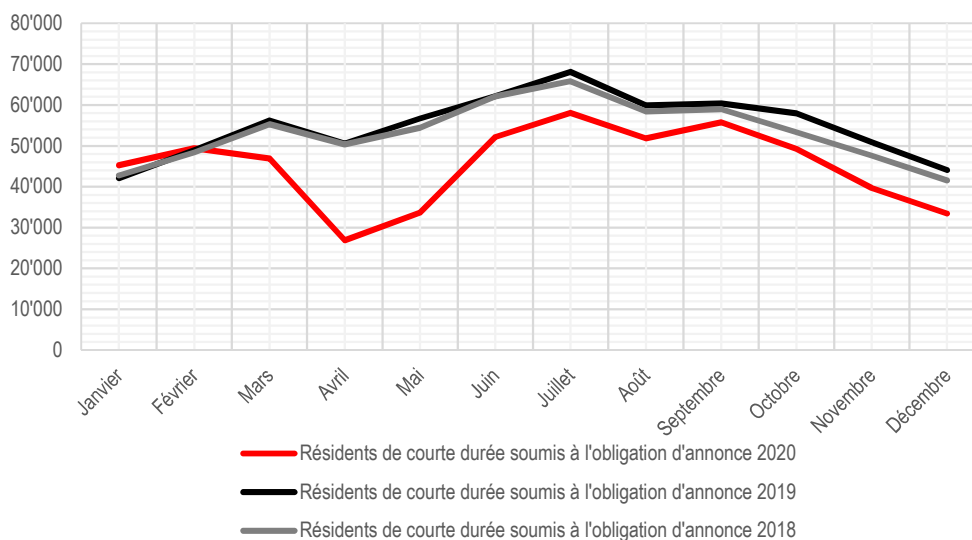
⁸ Un équivalent plein temps représente 253 jours de travail effectué. Cela correspond au nombre de jours de travail au cours d'une année, en tenant compte des weekends et des jours fériés légaux.

Les *prises d'emplois de courte durée* auprès d'employeurs suisses ont diminué de 15,7% par rapport à l'an passé. C'est la première fois depuis 2015 que le nombre d'annonces de prises d'emploi de courte durée n'a pas battu de nouveau record. Les annonces des *prestataires de services détachés* ont également reculé de 19,6%, ce qui correspond plus ou moins à la période durant laquelle le confinement strict était en vigueur en 2020. Les annonces des *prestataires de services indépendants* sont en recul depuis 2016, et l'année 2020 n'aura pas été une exception. Elles ont en effet baissé de 12,9% par rapport à 2019.

Évolution des résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce en cours d'année (influence de la pandémie)

La Figure 2.2 montre que, en début d'année, le nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce se situait légèrement au-dessus du niveau des deux années précédentes. À partir du mois de mars (première vague de la pandémie en Suisse et dans les pays limitrophes), on constate un net recul des prestations de services en lien avec les restrictions en matière de déplacement. Ce recul a atteint un plancher en avril, mais durant les mois estivaux, le nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce a renoué progressivement avec le niveau des années antérieures, sans toutefois perdurer au second semestre 2020, en raison de la deuxième vague.

Figure 2.2: Nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (max. 90 jours de travail) par mois, 2018-2020



Source: SEM

2.2 Prises d'emplois de courte durée auprès d'employeurs suisses

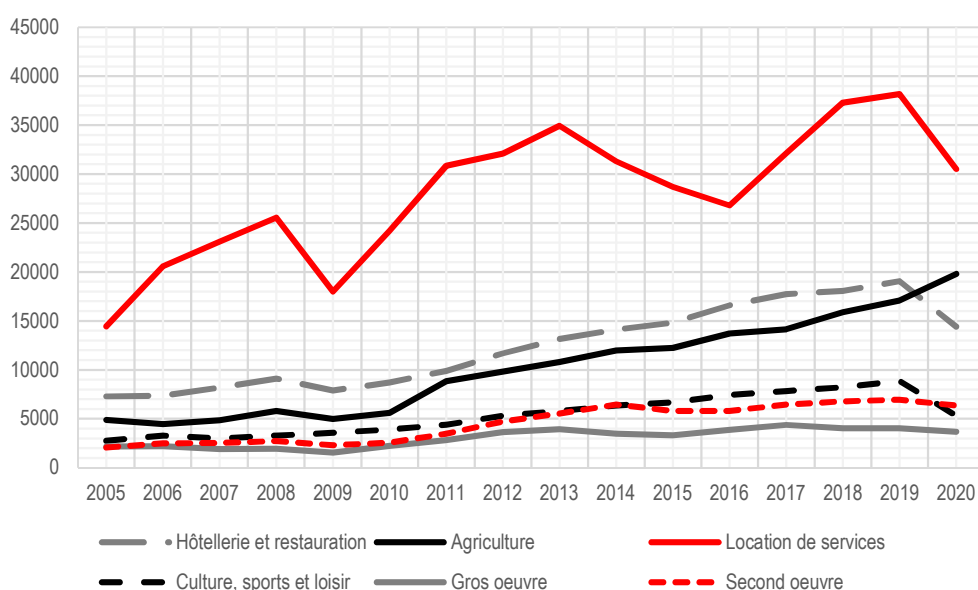
La principale catégorie des résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce en provenance de l'UE a concerné les prises d'emplois de courte durée auprès d'employeurs suisses. Avec 120'803 travailleurs, cette catégorie a enregistré une baisse de

22'452 (-15,7%) personnes en 2020. Comme le met en évidence la Figure 2.3, ce recul est dû dans une large mesure à la branche de la location de services (-20,1%, -7'658 personnes), à l'hôtellerie-restauration (-24,5%, -4'669 personnes) et au regroupement de branches « Culture, sports et loisir » (-40%, -3'548 personnes). Parmi les rares branches qui ont affiché une croissance notable dans le domaine des prises d'emplois de courte durée en 2020, on retrouve l'agriculture (+15,9%, +2'713 personnes). Cette augmentation est toutefois due à des raisons administratives et ne signifie pas nécessairement que davantage de travailleurs étrangers ont été employés dans l'agriculture suisse. On peut également citer l'aménagement paysager (+44,3%, +185 personnes) qui a enregistré davantage de prises d'emplois de courte durée par rapport à 2019, quoique à un niveau comparativement faible.

Au niveau cantonal, la majorité des prises d'emploi de courte durée a eu lieu dans les cantons de Vaud (11,4%), Genève (10,9%), Zurich (10,3%) et du Tessin (9,3%). Ces quatre grandes régions du marché du travail absorbent à elles seules 42% du total du volume de travail au plan suisse. Cela n'a rien de surprenant dans la mesure où 39,9% de la population active résidant en Suisse travaille dans ces cantons. La baisse importante des prises d'emplois de courte durée auprès d'employeurs suisses se reflète également dans les statistiques en fort recul de quasiment tous les cantons. Le seul canton à enregistrer une évolution positive en 2020 est le canton du Valais, où une augmentation positive de 6,8% a été enregistrée. Ce canton, où l'agriculture joue notamment un rôle important, occupe désormais la cinquième place en termes de nombre de prises d'emploi de courte durée en Suisse, après plusieurs années de croissance soutenue dans ce segment.

Agriculture: par rapport à l'année passée, l'agriculture est la branche qui a crû le plus fortement en termes de prises d'emploi de courte durée. Cela s'explique par les exigences plus strictes imposées à la main d'œuvre soumise à une demande de permis durant la pandémie du COVID-19. Cette progression ne reflète donc pas un accroissement de l'offre de main d'œuvre dans ce secteur, mais est due en partie à des raisons administratives.

Figure 2.3: Évolution des branches majeures pour les prises d'emploi de courte durée, 2005-2020



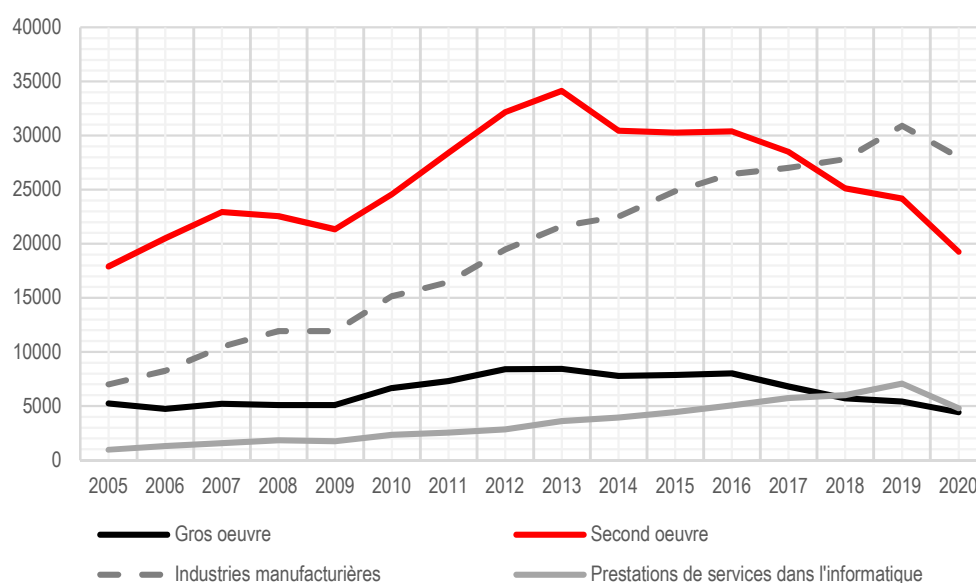
Source : SEM

2.3 Prestataires de services détachés

Les prestataires de services détachés ont enregistré un recul de 19,6% en 2020, avec 73'819 personnes, soit le même niveau qu'en 2012. La composition des pays d'origine des prestataires de services détachés n'a, pour sa part, quasiment pas changé. En effet, ceux-ci viennent principalement des pays limitrophes, à savoir l'Allemagne (49,3%), l'Italie (17,1%), la France (8,6%) et l'Autriche (7,9%). Le détachement de personnel en provenance des États d'Europe EU-8 (Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Pologne, Hongrie, Slovaquie, République tchèque) s'élevait à 7.1%, niveau légèrement inférieur par rapport à ces dernières années. Cette baisse s'explique principalement par une diminution du nombre de travailleurs détachés en provenance de la Pologne, de la Hongrie et de la Slovaquie.

L'analyse par branche révèle que les travailleurs détachés sont principalement actifs dans l'industrie manufacturière (37,9%) ainsi que dans la branche du second-œuvre de la construction (26,1%). Toutefois, les reculs constatés dans ces branches par rapport à 2019 sont très nets, comme le met en évidence la Figure 2.4. À titre d'exemple, le nombre de travailleurs détachés dans la branche du second-œuvre a reculé de 20,3%, soit une baisse de 4'907 personnes. Les autres branches ayant subi une baisse particulièrement forte sont le groupe de branches « Culture, sports et loisirs » (-54,4%, -1'821 personnes), les services informatiques (-32,2%, -2'278 personnes) et les services aux entreprises (-29,7%, -1'452 personnes). En outre, certaines branches ont affiché une légère progression en 2020, notamment l'aménagement paysager (+31,7%, +57 personnes) ou les « Services de santé, services vétérinaires, maisons de retraite, crèches » (+3,9%, +15 personnes). Comme ces hausses se situent à des niveaux relativement faibles, elles n'ont toutefois statistiquement que peu de poids.

Figure 2.4 : Evolution du nombre de travailleurs détachés par branche, 2005-2020



Source : SEM

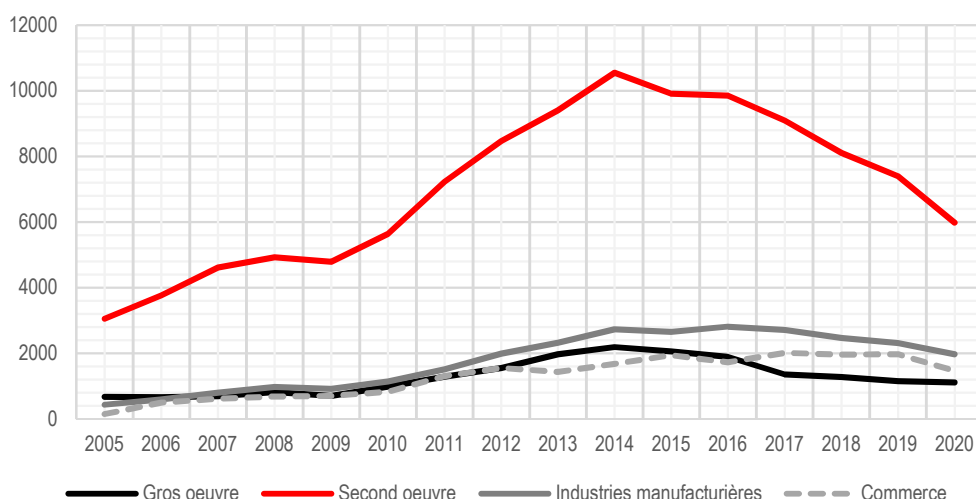
Au niveau cantonal, près d'un tiers des travailleurs détachés était actif dans les cantons de Zurich, Genève et Berne. Les cantons de Bâle-Ville, Zurich, Genève, Vaud et Neuchâtel ont affiché les plus importants reculs. Dans le seul canton de Zurich, le nombre de travailleurs détachés en Suisse par des entreprises de la zone UE/AELE a diminué de 5'308 personnes, soit une baisse relative de 27,6% par rapport à l'année précédente.

2.4 Prestataires de services indépendants

Le nombre de prestataires de services indépendants est en baisse pour la quatrième année consécutive: avec 16'402⁹ annonces en 2020, le recul est de 12,9% par rapport à l'année dernière. Il est moins marqué si on le compare aux catégories susmentionnées des travailleurs détachés et des prises d'emplois de courte durée auprès d'employeurs suisses. La diminution du nombre de prestataires de services indépendants en 2020 est due essentiellement au recul des annonces dans la branche du second-œuvre. Par ailleurs, l'industrie manufacturière ainsi que la branche du commerce se sont elles aussi inscrites en baisse. À l'inverse, les annonces dans le regroupement de branches « Services de santé, services vétérinaires, maisons de retraite, crèches » ont sensiblement progressé, restant toutefois à un niveau encore relativement faible (+275 en 2019; +399 en 2020; +45,1%). Le nombre d'annonces dans le regroupement de branches « Culture, sports et loisirs » a, après de fortes progressions récentes, de nouveau reculé. Le niveau d'annonces reste néanmoins plus élevé que le nombre d'annonces dans la branche du gros œuvre de la construction ou du commerce (voir Encadré).

Culture, sports et loisirs: les prestataires de services de ces branches provenaient pour l'essentiel des pays limitrophes. La plupart des annonces ont concerné les cantons de Zurich, Berne, du Valais et de Genève. En se basant sur des analyses plus poussées, on a constaté que les indépendants annoncés relevaient essentiellement du domaine de la culture et des activités récréatives.

Figure 2.5 : Évolution du nombre de prestataires de services indépendants (sans la branche des services à la personne), 2005-2020



Source : SEM

⁹ Ce chiffre ne comprend pas la branche des services à la personne. On compte 7'404 personnes dans cette branche pour un total de 23'806 prestataires de services indépendants.

En termes de répartition cantonale, plus de la moitié des prestataires de services indépendants (51,5%) ont exercé une activité dans les cinq cantons de Zurich, Genève, Berne, Bâle-Ville et du Tessin. En 2020, seul le canton du Valais a enregistré une augmentation (+6.7%). *A contrario*, le canton de Bâle-Ville affichait le recul le plus sensible (-16,7%).

2.5 Comparaison internationale

Une étude publiée par la Commission européenne sur le détachement dans l'UE et l'AELE montre que la Suisse était l'un des cinq pays destinataires les plus importants en terme de prestataires de services détachés et indépendants en 2019¹⁰. Les chiffres de ce rapport datant de 2019, reflètent la situation avant l'apparition de la pandémie de coronavirus en Europe. Le nombre de prestataires de services détachés et indépendants de l'Allemagne vers la Suisse a été l'un des trois plus grands flux entre deux pays jamais enregistrés dans ce contexte¹¹. Le nombre de prestataires de services entrant en Suisse était sensiblement plus élevé que le nombre de prestataires de services suisses travaillant dans un autre pays. Le solde net positif qui en résulte montre que le marché du travail suisse était à nouveau très attractif pour les entreprises de détachement et les prestataires de services indépendants de l'UE en 2019. Comme en 2018, la Suisse se classe au troisième rang des États destinataires en terme net, derrière la France et l'Autriche, nouveau venu (2018 : Hollande). Les pays ayant le solde net négatif le plus important en comparaison européenne en 2019 étaient l'Allemagne, la Pologne, la Slovaquie et la Slovaquie.

¹⁰ Frederic De Wispelaere, Lynn De Smedt & Jozef Pacolet, Posting of Workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2019, European Commission 2021.

¹¹ Cette analyse se réfère au nombre de formulaires de détachement A1 émis, qui certifient le système de sécurité sociale compétent afin d'éviter le versement de cotisations de sécurité sociale dans plus d'un État de l'UE/AELE.

3 Les mesures d'accompagnement en bref

3.1 Le dispositif des mesures d'accompagnement

L'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et les Etats membres de la Communauté européenne est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. La signature de cet accord a permis l'introduction progressive de la libre circulation des personnes. Les ressortissants suisses et les ressortissants de l'UE ont dès lors eu la possibilité de choisir librement leur lieu de travail et de domicile sur le territoire des Etats parties. De plus, les prestations de services transfrontalières de courte durée jusqu'à 90 jours de travail ont été partiellement libéralisées.

L'introduction progressive de la libre circulation des personnes s'est accompagnée de l'abandon des contrôles préalables du respect des conditions usuelles de travail et de salaire en tant que condition d'octroi d'une autorisation de séjour et de travail le 1^{er} juin 2004. A l'époque, la crainte d'une pression sur les salaires ou, indirectement, d'une éviction de la main-d'œuvre indigène suite à l'ouverture du marché du travail suisse a conduit à l'introduction des mesures d'accompagnement. Ces mesures ont été mise en place afin de lutter contre la sous-enchère abusive et répétée des conditions suisses de travail et de salaire et de garantir des conditions de concurrence identiques pour les entreprises indigènes et étrangères.

3.1.1 Système de contrôle des conditions de travail et de salaire suisses

Les mesures d'accompagnement comprennent principalement la LDét¹², l'extension facilitée des dispositions d'une CCT¹³ et l'édiction de CTT¹⁴. Les mesures d'accompagnement prévoient une observation générale du marché du travail ainsi que des contrôles ciblés des conditions de travail et de salaire auprès d'employeurs suisses et d'entreprises détachant des travailleurs en Suisse. Il s'agit également de vérifier le statut des prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce.

La mise en œuvre des mesures d'accompagnement a été confiée à différents acteurs. Il s'agit ici d'une exécution duale avec des organes d'exécution disposant de compétences spécifiques.

Lorsqu'il n'existe pas de conditions minimales obligatoires fixées dans les CCT étendues (salaires, temps de travail, etc.), les CT cantonales contrôlent le respect des

Prestations de services de courte durée jusqu'à 90 jours :

- a) le détachement de travailleurs d'une entreprise domiciliée dans l'un des Etats membres de l'UE/AELE en vue de fournir une prestation de services temporaire en Suisse
- b) l'exercice pour une période limitée d'une activité indépendante par une personne provenant d'un Etat membre de l'UE/AELE en Suisse sans s'y établir.

CCT étendue : une CCT est un contrat entre les employeurs et les syndicats qui règle les conditions de salaire et de travail. Lorsqu'elle est étendue par le Conseil fédéral, elle est alors valable pour toutes les entreprises de la branche.

¹² Loi du 8 octobre 1999, qui oblige les employeurs étrangers à respecter les conditions minimales de travail et de salaire qui sont prescrites par les lois fédérales, les CCT étendues et les CTT au sens de l'art. 360a du code des obligations (CO) vis-à-vis des travailleurs détachés en Suisse dans le cadre de la réalisation d'une prestation de services transfrontalière.

¹³ En cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, les dispositions d'une CCT sur les salaires minimaux, la durée du travail correspondante et l'exécution paritaire peuvent, entre autres, faire l'objet d'une extension facilitée au sens de l'art. 1a LECCT. Cette mesure s'applique tant aux entreprises indigènes qu'aux entreprises détachant des travailleurs.

¹⁴ Dans les branches dans lesquelles il n'existe pas de CCT, des CTT au sens de l'art. 360a CO contenant des salaires minimaux impératifs peuvent être édictés en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée. Cette mesure s'applique dès lors à toutes les entreprises (nationales ou étrangères) de la branche concernée.

conditions usuelles de travail et de salaire dans les branches, les localités et les professions. Les CT cantonales sont composées de représentants de l'Etat, des associations patronales et des syndicats.

Les CP, composées des représentants syndicaux et patronaux d'une branche, garantissent le respect des dispositions de la CCT par les employeurs suisses. La LDét confie aux CP, en outre, le contrôle du respect de la CCT étendue par les entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse et la vérification du statut d'indépendant des prestataires de services indépendants actifs dans leur branche.

Comme l'a délibérément défini le législateur, le système d'exécution des mesures d'accompagnement est décentralisé. Cette décentralisation permet d'assurer une mise en œuvre des mesures d'accompagnement correspondant aux situations spécifiques et réalités économiques différentes des branches et cantons concernés. L'impact de la libre circulation des personnes n'est pas nécessairement identique partout. Il peut, par exemple, différer d'une région à l'autre, comme par exemple entre les régions frontalières et la Suisse intérieure. L'exécution des mesures d'accompagnement, en particulier les contrôles réalisés sur le terrain, est de la responsabilité des organes d'exécution du canton ou de la branche.

Des inspecteurs vérifient le respect des conditions suisses de travail et de salaire dans toutes les régions de la Suisse et dans toutes les branches. Ils contrôlent les employeurs suisses, les employeurs étrangers qui détachent du personnel en Suisse et les prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Les contrôles ont lieu tant sur place que par écrit¹⁵. Si des infractions sont constatées, des mesures individuelles¹⁶ ou collectives¹⁷ peuvent être mises en place.

3.1.2 Rôle du SECO

Le SECO, en tant qu'autorité de surveillance au niveau fédéral, veille à une exécution efficiente mais également conforme à la loi des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Il contribue ainsi à maintenir, d'une part, des conditions de concurrence identiques entre les entreprises suisses et étrangères et, d'autre part, à lutter contre les abus en matière de conditions de travail et de salaire indépendamment de la nationalité des travailleurs.

Dans le cadre de sa mission de surveillance, le SECO assure également le pilotage des organes d'exécution. Il définit en particulier des exigences qualitatives et quantitatives

Commission tripartite de la Confédération (CT fédérale) : la commission tripartite fédérale observe le marché du travail au niveau national. Une autre tâche de la CT fédérale consiste à mener des investigations dans les branches dans lesquelles une hausse des infractions portant sur le respect du salaire usuel dans la branche et dans la localité est suspectée.

Contrôle : l'examen de travailleurs détachés ou de collaborateurs actifs auprès d'employeurs suisses doit impérativement porter sur les conditions salariales pour être considéré en tant que contrôle.

¹⁵ Les contrôles effectués par les CP en particulier comportent majoritairement des contrôles sur les chantiers, complétés d'une instruction écrite lors de laquelle sont exigés les documents permettant de vérifier le respect des conditions de salaire et de travail (contrats de travail, salaires versés, décomptes d'heures travaillées, etc.).

¹⁶ Des sanctions à l'encontre des employeurs peuvent par exemple être décidées.

¹⁷ Comme l'extension facilitée de CCT ou l'édition de CTT contenant des salaires minimaux impératifs.

envers ces organes en vue d'assurer une couverture suffisante en contrôles et une qualité adéquate de ces contrôles dans toute la Suisse. Ces exigences sont notamment définies au sein d'accords de subventions et de prestations¹⁸. Le SECO vérifie également le respect de ces exigences, entre autres par le biais d'audits auprès des organes d'exécution.

3.1.3 Financement

L'indemnisation des organes d'exécution dans le cadre de l'application des FlaM est une obligation légale au regard à la LDét et à son ordonnance. La Confédération, respectivement le SECO, octroie des indemnisations financières aux organes de contrôle¹⁹. Les cantons sont indemnisés à hauteur de 50% de la charge salariale des inspecteurs en charge des contrôles. Les CP sont, pour leur part, financées sur une base forfaitaire à hauteur de CHF 650.- par contrôle et un tarif horaire de CHF 100.- pour les contrôles spéciaux²⁰.

Les modalités de cette indemnisation sont réglées dans les accords de prestations/subventions conclus avec les organes d'exécution. La nature et l'étendue de la prestation attendue de la part des organes d'exécution est précisée au sein de ces accords. L'activité d'inspection doit respecter des standards minimaux afin qu'un contrôle puisse prétendre à l'indemnisation. Il est notamment demandé aux acteurs de l'exécution d'appliquer une stratégie considérant le risque dans la répartition des contrôles et ces derniers doivent respecter certaines étapes impératives du processus.

L'indemnisation allouée aux organes d'exécution par la Confédération doit leur permettre la réalisation de la prestation attendue considérant l'ensemble des exigences qualitatives imposées.

Financement par la Confédération ces dernières années

Le montant total pour la Confédération s'élève à près de CHF 15'700'000.- pour 2020. Ce montant représente le financement maximal prévu et non les dépenses effectives qui devraient vraisemblablement être moins élevées pour l'année sous revue. Il était de CHF 15'350'000 pour 2019, CHF 15'100'000.- pour 2018 et de CHF 13'160'000.- pour 2017. De ces CHF 15'700'000.- un montant de CHF 7'900'000.- a été attribué aux cantons et un montant de CHF 7'800'000.- a été attribué aux CP. En 2020, neuf cantons ont de plus bénéficié du système de financement d'experts²¹.

Financement des CP : le forfait est destiné à couvrir les tâches liées à la réalisation d'un contrôle en matière d'exécution des mesures d'accompagnement au sein des branches couvertes par une CCT étendue (uniquement dans le détachement et auprès des prestataires de services indépendants, le SECO n'a aucun pilotage sur les contrôles auprès des employeurs suisses pour les CP).

¹⁸ La collaboration entre le DEFR et les cantons, respectivement entre le SECO et les CP, se traduit, entre autres, par la conclusion d'accords de prestations et de subventions dans lesquels sont fixés notamment les objectifs de contrôle et le financement de l'activité de contrôle. Les accords définissent tant le nombre des contrôles que les tâches à effectuer dans le cadre des contrôles.

¹⁹ Art. 7a LDét.

²⁰ Le nombre de contrôles cofinancés par la Confédération peut être augmenté pour une durée limitée dans des branches ou régions particulièrement exposées si une réelle nécessité est justifiée par une demande de la part d'un organe d'exécution. Quelques organes de contrôle ont fait usage de cette possibilité.

²¹ Dans le cadre de la mise en place du plan d'action (cf. encadré p.25), les autorités cantonales bénéficient également d'un financement additionnel à hauteur de 10% de leurs subventions totales pour faire appel à des spécialistes, notamment juridiques ou informatiques, dans le cadre de l'exécution des FlaM.

Financement des contrôles des CP

Le contrôle des entreprises de détachement est financé, en dehors des contributions fédérales, en partie par les contributions que les entreprises de détachement doivent verser aux CP pour l'exécution de la CCT, de manière analogue aux contributions que doivent payer les entreprises suisses. Le financement de l'exécution d'une CCT étendue s'effectue par le biais de ce que l'on appelle les contributions aux coûts d'exécution, qui sont payées par les employeurs et les employés. L'obligation de verser ces cotisations est régie par la CCT et s'applique à tous les employeurs et employés couverts par la CCT étendue (y compris les personnes dites extérieures, c'est-à-dire non membres des associations qui ont conclu la CCT sur la base de l'extension). Les employeurs et les employés doivent verser les contributions aux coûts de mise en œuvre à un fonds établi par les parties à la CCT et administré à parts égales par elles. En vertu de l'Odét, les entreprises de détachement et leurs employés sont également tenus de payer des contributions aux coûts de mise en œuvre. Les contributions ne couvrent toutefois qu'une petite partie des coûts engendrés par le contrôle²². Le solde, respectivement la plus grande partie des frais occasionnés par le contrôle, est financé par la Confédération (voir ci-dessus). Une partie est également prise par les CP²³.

Surveillance financière : le SECO contrôle l'allocation des fonds gérés par les organes paritaires. Ceux-ci doivent soumettre chaque année leur comptabilité annuelle. Les contrôles sont effectués sur la base d'une analyse de risque. De plus, des audits financiers sont menés sur place au cours de l'année. L'objectif de l'activité de contrôle est de s'assurer que les contributions aux coûts de mise en œuvre soient correctement utilisés.

3.2 Objectifs de contrôle minimaux au niveau national

L'objectif de contrôle minimum au niveau national est défini dans l'Odét. Il est actuellement fixé à 35'000 contrôles annuels. La répartition de ces contrôles entre les catégories d'employeurs et de travailleurs est déterminée en fonction du risque²⁴. Ainsi, d'entente entre la Confédération, les partenaires sociaux et les cantons, il s'agit de contrôler, au niveau national, entre 30% et 50% des travailleurs détachés et des prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce d'une part. D'autre part, 3% des employeurs suisses, voire 5% dans les branches dites en observation renforcée doivent être contrôlés.

Le volume de contrôles effectif est défini selon les objectifs de contrôle annoncés ci-dessus et réparti entre les différents organes de contrôle. La définition du volume de

Objectif de contrôle annuel minimum au niveau national :

Les objectifs de contrôles ont été revus à la hausse en 2018, suite à la mise en œuvre du plan d'action pour l'amélioration de l'exécution des mesures d'accompagnement.

- 35'000 contrôles
- 3% des employeurs suisses
- 5% des employeurs suisses dans les branches en observation renforcée
- 30% à 50% des prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce.

²² La CCT elle-même doit réglementer les fins auxquelles le fonds paritaire administré peut utiliser les contributions aux coûts de mise en œuvre (directive relative aux contributions). Toutefois, il n'est permis d'utiliser les cotisations qu'à des fins liées à la relation de travail réglementée par la CCT. Cela inclut en particulier le contrôle des entreprises. Les contributions ne peuvent pas être utilisées pour promouvoir la branche ou pour financer les activités de l'association. Les contributions aux coûts de mise en œuvre doivent également être utilisées de façon continue aux fins énoncées dans la CCT et aucune accumulation importante d'actifs n'est permise. Des provisions ne sont possibles que si elles sont nécessaires pour des projets spécifiques. Le SECO contrôle les fonds gérés sur une base paritaire en exigeant chaque année les comptes annuels, en les contrôlant sur la base des risques et en procédant à des audits. L'objectif de l'activité de contrôle est de s'assurer que les contributions aux coûts de mise en œuvre ne sont pas utilisées à des fins inadmissibles et qu'elles leur sont effectivement affectées.

²³ L'activité de contrôle auprès des employeurs suisses est financée entièrement par les contributions aux frais d'exécution.

²⁴ La répartition des contrôles traduit une volonté de contrôler plus fréquemment les travailleurs détachés, ceci de par l'existence d'un risque plus élevé de sous-enchère salariale (écart salarial entre la Suisse et les pays de l'UE/AELE). Alors que les travailleurs détachés ne peuvent être contrôlés que pendant leur séjour en Suisse, les contrôles d'employeurs suisses peuvent être effectués rétropectivement et sur plusieurs années. Cela augmente la probabilité de détecter les éventuelles infractions.

contrôles et sa répartition par canton et branche économique se fait dès lors sur la base d'une première analyse de risque. Cette dernière a été élaborée d'un commun accord entre les partenaires sociaux, les cantons et la Confédération. Dans le cadre de la fixation des objectifs entre la Confédération et les organes d'exécution d'autres paramètres sont également pris en compte comme la situation sur le marché du travail régional (chômage), l'emploi frontalier, les taux de sous-enchères et le volume de contrôles des années passées. Dans les régions ou secteurs à risque, le nombre de contrôles convenus entre le SECO et les organes de contrôle peut ainsi être augmenté d'entente entre les parties. Dans les cantons du Tessin et de Genève le nombre de contrôles effectués est proportionnellement nettement plus important que dans d'autres régions de Suisse.

3.3 Le dispositif des mesures d'accompagnement en pratique

En 2020, environ 115 inspecteurs employés par les CT cantonales étaient chargés de contrôler les conditions de travail et de salaire en Suisse. Leurs tâches consistent notamment à vérifier que les salaires versés dans les branches qui ne sont pas soumises à une CCT étendue respectent les usages de la branche et de la localité, et que les entreprises ne pratiquent pas de sous-enchère salariale. Le nombre d'inspecteurs cantonaux a évolué depuis l'introduction des mesures d'accompagnement afin de répondre aux besoins des organes cantonaux (86 inspecteurs en 2006-2007 - 115 inspecteurs en 2020).

Le nombre d'inspecteurs employés par les CP, ou mandatés via des associations de contrôles²⁵, pour l'exécution de la LDét et le contrôle des prestataires de services détachés et indépendants ne peut être estimé de manière précise. Ces inspecteurs sont en règle générale responsables de l'exécution habituelle des CCT étendues comme des mesures d'accompagnement et leur travail est subventionné à travers un forfait par contrôle par la Confédération (cf. sous-section 3.1.3).

Dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, l'utilisation de synergies entre les différentes institutions joue un rôle important. Les instances responsables de leur exécution sont en contact constant avec les organes responsables de l'application de la LTN mais également avec les douanes s'agissant des questions liées à la TVA ou encore la police. Dans le cadre des mesures d'accompagnement, les contrôles peuvent ainsi avoir un effet dans des domaines autres que les contrôles des conditions salariales.

²⁵ Les associations de contrôles sont des entités externes qui peuvent être mandatées afin d'exécuter une partie ou la totalité des contrôles d'une ou plusieurs CP et CT. Elles peuvent se concentrer sur une zone de contrôle, tandis que les contrôles des CP et CT sont plutôt représentatifs des secteurs distincts. En cas de délégation de l'activité de contrôle, la CP centrale est chargée d'assurer le respect d'une exécution uniforme et de qualité dans le contrôle des entreprises détachées et des prestataires de services indépendants.

3.4 Evolutions actuelles du dispositif des mesures d'accompagnement

Depuis l'introduction des mesures d'accompagnement en 2004, le système a connu de multiples développements. Des adaptations légales ont été mises en place et l'exécution a été ajustée en fonction des besoins de la pratique. Ces dernières années ont été marquées en particulier par les évolutions suivantes : le développement progressif des instruments de contrôle et de sanction (par exemple l'augmentation du montant des amendes), la hausse des objectifs de contrôles nationaux, le renforcement continu de la qualité de l'activité de contrôles puis finalement, l'aboutissement à une stratégie de contrôle orientée sur le risque. Ainsi, le système des mesures d'accompagnement s'est continuellement adapté à l'évolution de nouvelles circonstances. Là où des lacunes existaient, des mesures ont été introduites pour combler ces manquements²⁶.

3.4.1 Amélioration et développement de l'exécution en 2020

Afin d'améliorer durablement les mesures d'accompagnement et d'en faciliter l'exécution pour les différents acteurs, plusieurs projets sont en cours de réalisation.

Dans le cadre d'une phase pilote, un concept d'interface destiné à l'échange de données en matière d'exécution des mesures d'accompagnement (associations de contrôle – CP – autorités cantonales) a été testé. Il s'agit de réduire les perturbations lors du transfert de données entre les différents organes d'exécution et de rendre l'exécution plus efficace. Cette phase pilote s'est terminée au début de l'été 2020. Lors d'une consultation à large échelle, les organes d'exécution se sont montrés satisfaits des résultats de l'expérience et ont salué une utilisation généralisée au niveau de l'exécution. Sur cette base, le SECO a décidé de mettre à disposition une solution telle que celle développée dans le cadre de la phase pilote. Un projet de mise en œuvre correspondant est actuellement en cours de développement.

Le projet « Optimisation et développement de la procédure d'annonce » a pour objectif de développer et d'optimiser la procédure d'annonce en ligne, afin notamment de faciliter le triage des annonces, de renforcer l'efficacité des processus et d'éviter les abus. Dans une première phase, il a été question de travailler à l'amélioration de la qualité des données et la transmission de celles-ci (« Optimisation »). Responsable de la mise en œuvre, le Secrétariat d'État aux Migrations (SEM) a lancé un projet en conséquence (UPOM1) et mis en œuvre les premières mesures à l'automne 2020²⁷.

²⁶ Pour un compte rendu détaillé de l'évolution exécutive et législative du dispositif des mesures d'accompagnement, veuillez-vous référer au chapitre 2 du Rapport FlaM 2018. (https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizue-gigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/FlaM-bericht_2018.html).

²⁷ L'étape 1 de la phase 1 de l'optimisation et du développement de la procédure d'annonce (UPOM1) a été exécutée à l'automne 2020. On y trouve les six mesures suivantes (« Quick Wins »): ajout du champ de saisie dans le titre « Branche économique » dans le profil de l'entreprise; ajout et actualisation du menu déroulant « Branche économique »; extension et adaptation des menus déroulants « Branche » et « Activité exercée »; suppression du champ complémentaire « Autres » dans le menu déroulant sous « Branche »; dans l'indication

Dans une deuxième phase (« Développement »), les questions conceptuelles plus fondamentales, également soulevées dans le cadre de plusieurs interventions parlementaires, ont été traitées²⁸. Suite à l'achèvement en 2020 du travail de base menée par le groupe de travail technique, un rapport sur la mise en œuvre ultérieure a été remis au SEM concernant la phase 2. Sur cette base, le SEM examine actuellement le lancement d'un projet de mise en œuvre correspondant.

3.4.2 Rapport sur les facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement 2020

Le SECO s'est doté en 2010 d'une stratégie globale de surveillance et de pilotage des mesures d'accompagnement à la libre-circulation des personnes. Entre autres, le SECO analyse régulièrement les pratiques des organes décentralisés chargés de mettre en œuvre les mesures d'accompagnement sur la base des audits qu'il effectue auprès de ces organes, ce, en vue d'identifier les pratiques les plus adéquates (« best practices ») et d'encourager les organes d'exécution à s'orienter à ces pratiques.

En 2016, le SECO a rédigé un premier rapport²⁹ résumant les enseignements de ses audits qui a mis en évidence des faiblesses non négligeables dans l'exécution. A la suite de ce rapport, le Conseil fédéral a adopté le 4 mars 2016 un plan d'action national pour améliorer l'exécution des mesures d'accompagnement, qui a été mis en œuvre progressivement à partir de 2017.

Fin 2020, le SECO a publié un nouveau rapport³⁰ sur la base des récents audits. Les analyses menées dans ce cadre ont montré que le plan d'action national a porté ses fruits. Le SECO a néanmoins identifié des possibilités ciblées d'améliorer encore l'application des mesures d'accompagnement.

Le SECO travaille actuellement à l'établissement des priorités en matière d'optimisation de l'exécution. Il en résultera un projet de mise en œuvre comportant plusieurs sous-projets, qui sera lancé dans le courant de l'année. Ce travail est le fruit d'une collaboration étroite avec les organes d'exécution.

Plan d'action : Le plan d'action adopté en 2016 par le CF avait pour objectif d'accroître la qualité et l'efficacité de l'activité de contrôle dans le cadre des mesures d'accompagnement.

Afin d'optimiser la mise en œuvre du plan d'action, la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux ont opté pour une application progressive des différentes mesures, étalée sur plusieurs périodes. Depuis 2018, toutes les mesures prévues par le plan d'action sont en vigueur.

du salaire, possibilité uniquement d'inscrire des chiffres, des points et des virgules; augmentation du rythme de transmission des données dans SYMIC de deux à quatre fois par jour.

²⁸ Voir Motion 18.3758 de Regazzi Fabio: *Système d'information SYMIC. Améliorer les contrôles en supprimant les erreurs* et Motion 18.4250 de Müller Walter: *Moderniser les mesures d'accompagnement*.

²⁹ Rapport sur les facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement sur la base des expériences des audits (octobre 2012 – mai 2015). (https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/erfolgskundenberichte/erfolgskundenbericht_2016.html).

³⁰ Rapport succinct sur les facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement sur la base des expériences des audits (octobre 2012 – décembre 2019), auquel s'adjoint un rapport technique. (https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/erfolgskundenberichte/erfolgskundenbericht_2020.html).

3.4.3 Interventions parlementaires liées aux mesures d'accompagnement en 2020
Ci-après les interventions parlementaires en lien avec les mesures d'accompagnement
soumises ou traitées en 2020.

20.3474 – Interpellation urgente du groupe socialiste « Des conditions de travail dignes pour le personnel de maison »

Dans son intervention 20.3474 « Des conditions de travail dignes pour le personnel de maison », le groupe socialiste a posé plusieurs questions en lien avec les conditions de travail du personnel de maison, étant donné que ce groupe de personnes a été particulièrement touché par la crise du COVID-19. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a souligné, d'une part, que les dispositions impératives du droit des obligations s'appliquaient également aux rapports de travail dans les ménages privés. D'autre part, il a précisé que la CT fédérale considère depuis plusieurs années les employés de maison comme une branche en observation renforcée. Par ailleurs, fin 2019, sur recommandation de la CT fédérale, le Conseil fédéral a reconduit pour trois ans le CTT économie domestique prévoyant des salaires minimaux impératifs.

18.306 – Initiative déposée par le canton du Tessin « Lutte contre le dumping salarial. Créer les conditions pour empêcher les licenciements de substitution »

L'initiative déposée par le canton du Tessin 18.306 « Lutte contre le dumping salarial. Créer les conditions pour empêcher les licenciements de substitution » demande à l'Assemblée fédérale d'adapter les dispositions légales concernant les congés abusifs dans le CO en créant les conditions pour empêcher les licenciements de substitution. Un licenciement serait abusif si un tel licenciement vise à engager un nouveau travailleur qui accepte un salaire inférieur. L'initiative a été traitée en commission et fait l'objet d'appréciations différentes. Les débats sont encore en cours dans les deux Chambres.

18.326 – Initiative déposée par le canton du Tessin « Obligation d'informer les employés victimes d'abus salariaux »

L'initiative déposée par le canton du Tessin 18.326 « Obligation d'informer les employés victimes d'abus salariaux » consiste à modifier la LDét en y insérant une disposition qui oblige toutes les entreprises à informer les employés des infractions relevés en matière de salaires minimaux impératifs dans les secteurs soumis à des CTT. Le manquement à cette obligation d'informer doit pouvoir être sanctionné. Les commissions des deux Chambres ayant donné suite à cette initiative en 2020, la CER-CE élabore un projet y afférent.

18.3473 – Motion Abate « Optimisation des mesures d'accompagnement. Modification de l'article 2 de la loi sur les travailleurs détachés » (voir à cet égard le Rapport FlaM 2019)

Suite à l'adoption par les Chambres de la motion Abate 18.3473 « Optimisation des mesures d'accompagnement. Modification de l'article 2 de la loi sur les travailleurs détachés » en 2019, une consultation sur sa mise en œuvre a été lancée en été 2020. Conformément au projet de loi, les salaires minimaux cantonaux doivent être respectés par les entreprises de détachement, pour autant que celles-ci, resp. leurs travailleurs détachés entrent dans le champ d'application d'une loi cantonale sur le salaire minimal. Les cantons sont responsables du contrôle de la conformité. Les dispositions cantonales sont pertinentes à cet égard. Le projet doit tenir compte, d'une part, de la répartition constitutionnelle des compétences entre les cantons et la Confédération et, d'autre part, assurer le respect du principe de non-discrimination inscrit dans l'Accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE.

17.406-17.407 – Initiative parlementaire Feller/Gschwind « Pour un partenariat social moderne » (voir à cet égard le Rapport FlaM 2019)

Après que le Conseil national ait donné suite en 2019 aux initiatives parlementaires Feller/Gschwind 17.406-17.407, ces dernières ont été traitées en 2021 par la CER-CE et ont été définitivement rejetées par le Conseil des États. Ces deux initiatives parlementaires à la teneur identique visaient à modifier les conditions de déclaration de force obligatoire générale d'une CCT prévues dans la LECCT. Dans le cas d'un quorum des employeurs inférieur à 50%, le quorum mixte devait être d'autant plus élevé. Si par exemple seuls 40% des employeurs participent à la CCT (quorum des employeurs), ceux-ci doivent employer au minimum 60% de collaborateurs (quorum mixte).

Motions Ettlin (20.4738) et Gutjahr (20.4649) « Protéger le partenariat social contre des ingérences discutables »

Ces deux motions à la teneur identique déposées par M. Ettlin (20.4738) et par Mme Gutjahr (20.4649) « Protéger le partenariat social contre des ingérences discutables » demandent, comme la motion Baumann (18.3934) rejetée en 2019, que les dispositions d'une CCT étendue qui concernent le salaire minimum, le treizième salaire et le droit aux vacances l'emportent sur le droit cantonal. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Il motive sa décision en invoquant notamment la compétence accordée par la Constitution fédérale aux cantons de fixer des salaires minimaux en matière de politique sociale. Il estime également problématique le fait de faire prévaloir une CCT étendue sur des lois cantonales ou même des constitutions cantonales. La motion de M. Ettlin a été renvoyée par le Conseil des Etats à la CER pour examen préalable en mars 2021.

4 Résultats de l'activité de contrôles des organes d'exécution au niveau national

Comme expliqué dans le chapitre 2, les restrictions liées à la pandémie de coronavirus ont eu un impact important sur la prestation de services transfrontalière et sur l'activité de contrôles en 2020. Dans certains domaines de contrôles, des écarts conséquents ont été constatés par rapport aux années précédentes.

Le chapitre 4 présente les résultats de l'activité de contrôles des organes d'exécution. La section 4.1 expose le volume de contrôles au niveau national en comparaison aux différents objectifs minimaux de contrôles fixés par la Confédération. La section 4.2 différencie le volume de contrôles total réalisé par les CT cantonales et les CP, selon les régions et les branches. La section 4.3 se concentre sur les contrôles effectués auprès des employeurs suisses. D'une part, sous l'angle de l'activité de contrôles des CT cantonales et d'autre part sous l'angle de l'activité de contrôles des CP. Les sections 4.4 et 4.5 présentent l'activité de contrôles dans le détachement et auprès des prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Finalement, la section 4.6 offre une vue d'ensemble des différentes mesures et sanctions prises par les organes de contrôle, notamment les procédures de conciliation et les CTT.

4.1 Atteinte des objectifs

Les organes d'exécution ont réalisé au total 34'126 contrôles en 2020. L'objectif quantitatif minimum fixé dans l'Odét n'a donc de justesse pas été atteint (cf. Tableau 4.1). C'est la première fois depuis 2008 que le niveau de contrôle est inférieur aux exigences minimales prévues dans l'ordonnance. Cette diminution du nombre de contrôles (-17% par rapport à 2019) s'explique principalement par les restrictions associées aux mesures sanitaires. En effet, durant la première vague de coronavirus, la majorité des organes d'exécution ont été contraints à une forte réduction, et dans certains cas à l'arrêt total, de leur activité de contrôles. Parallèlement, le nombre de prestataires de services en provenance de l'UE a nettement diminué suite aux limitations mises en place (cf. chapitre 2).

Tableau 4.1 : Total des contrôles d'entreprises effectués par les CT cantonales et les CP depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
sans CCT étendues	15'205	16'172	17'923	19'611	19'114	19'096	19'619	18'785	16'699
avec CCT étendues	21'509	21'609	20'869	23'470	21'356	23'610	21'420	20'862	16'010
CP des CCT cantonales	2'195	1'778	1'630	1'661	1'359	1'437	1'046	1'658	1'417
Total	38'909	39'559	40'422	44'753	41'829	44'143	42'085	41'305	34'126
Objectif légal	27'000	27'000	27'000	27'000	27'000	27'000	35'000	35'000	35'000

Source : SECO

Recommandations liées à la pandémie :

Le 20 mars, le SECO a transmis une série de recommandations aux organes d'exécution. Il leur a été demandé de renoncer aux activités non nécessaires impliquant des contacts personnels directs. Les contrôles de salaires et autres contrôles sur place, dans le cas où ils étaient non-urgents, ont ainsi été temporairement suspendus. Cette recommandation a été levée le 17 juin.

Selon les objectifs fixés par la CT fédérale, 3% de tous les employeurs suisses (5% des employeurs suisses dans les branches en observation renforcée) doivent être

contrôlés. En ce qui concerne les prestataires de services détachés et indépendants soumis à l'obligation d'annonce, 30% à 50% des travailleurs doivent être contrôlés. Ces objectifs ont été atteints. En 2020, 6% des employeurs suisses, 30% des travailleurs détachés et 30% des prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce ont été contrôlés (cf. Tableau 4.2).

La situation exceptionnelle liée à la pandémie de coronavirus rend difficile l'interprétation de la diminution des contrôles constatée en 2020, surtout si on cherche à la mettre en perspective avec les années précédentes. Malgré cela, on constate une tendance légèrement à la baisse en ce qui concerne le volume de contrôles des travailleurs détachés ces dernières années³¹. Cette baisse résulte de la volonté de ne pas multiplier les contrôles auprès des entreprises de détachement ayant été respectueuses des conditions de travail et de salaire suisses à moins que de nouveaux soupçons concrets ne le justifient. Les objectifs de contrôles ont ainsi été réduits par la CT fédérale en 2017 afin qu'ils correspondent à la réalité et que l'effet des contrôles multiples non souhaités soit limité. L'accent a également été mis sur le renforcement des contrôles auprès des employeurs suisses.

Activité de contrôle :
la vérification du respect des conditions de travail et de salaire a lieu dans toutes les régions de la Suisse mais également dans toutes les branches économiques.

Tableau 4.2 : Atteinte des objectifs exécutifs au niveau national

	Branches avec CCT étendue	Branches sans CCT étendue	Total
Contrôles auprès des employeurs suisses	9'436	9'695	19'131
Nombre d'établissements	194'652	125'634	320'286
Part des établissements contrôlés	5%	8%	6%
Contrôles auprès de détachés soumis à l'obligation d'annonce	12'212	9'840	22'052
Nombre de détachés soumis à l'obligation d'annonce	39'313	34'339	73'652
Part des travailleurs détachés contrôlés	31%	29%	30%
Contrôles auprès des prestataires de services indépendants	2'456	2'406	4'862
Nombre d'indépendants soumis à l'obligation d'annonce	8'876	7'526	16'402
Part des prestataires de services indépendants contrôlés	28%	32%	30%

Les objectifs de contrôles sont définis en partie en nombre d'entreprises et en partie en nombre de personnes. Source : SECO, Modèle Egger

Critères d'évaluation des objectifs : les objectifs sont fixés en nombre d'entreprises pour les employeurs suisses et en nombre de personnes pour les prestataires de services détachés et indépendants.

Intensité de contrôle au niveau national

L'intensité de contrôle entre les employeurs suisses et les prestataires de services détachés varie en fonction du risque de sous-enchère aux conditions de travail et de salaire en Suisse mais également du degré de détail du contrôle en soi.

La différence de niveau entre la part des établissements suisses contrôlés et la part des travailleurs détachés contrôlés s'explique par le fait qu'à la différence du contrôle des travailleurs détachés, le contrôle des établissements suisses peut être effectué de manière rétroactive pour des périodes longues; en d'autres termes, si le taux de

³¹ 2014 : 41%, 2015 : 40%, 2016 : 36%, 2017 : 36%, 2018 : 35%, 2019 : 29%, 2020 : 30%.

contrôle sur les entreprises suisses est plus faible, ce contrôle s'effectue plus en profondeur. Par ailleurs, la part des employés contrôlés est souvent plus élevée. Elle peut même concerner tous les travailleurs d'une entreprise. Pour les prestataires de services étrangers, à l'inverse, le contrôle porte uniquement sur la durée d'une prestation de services spécifique effectuée en Suisse³². Une entreprise suisse, elle, peut être contrôlée en tout temps sur son activité. Dans ce cadre, il est important d'ajouter également que les employeurs suisses – au contraire des entreprises de détachement – font, en parallèle, l'objet de contrôles intenses dans le cadre de la lutte contre le travail au noir mais également dans le cadre de la sécurité au travail et de la protection de la santé³³. Ainsi, l'intensité de contrôle des employeurs suisses et des travailleurs détachés présentée dans le Tableau 4.2 n'est pas comparable.

De plus, la Confédération dispose d'une base juridique pour conclure des accords de prestations avec les organes cantonaux et des accords de subventions avec les CP dans les secteurs avec CCT étendues uniquement en ce qui concerne les contrôles de prestataires de services étrangers³⁴. Les branches couvertes par des CCT étendues qui ne sont que très peu ou pas du tout concernées par la prestation de services étrangère n'ont donc pas conclu d'accords de financement avec le SECO. Elles ne sont dès lors pas tenues d'informer sur leurs activités de contrôles. Une partie des contrôles effectués auprès des entreprises suisses dans les branches couvertes par des CCT étendue ne figure ainsi pas dans le reporting FlaM³⁵. En outre, sur les 34 CCT étendues au niveau cantonal, plusieurs cantons n'ont pas transmis les contrôles auprès des employeurs suisses dans ce domaine. En conclusion, le volume de contrôles auprès des entreprises suisses est sous-estimé dans le présent rapport.

Il faut finalement être attentif au fait que les objectifs sont fixés en nombre d'entreprises pour les employeurs suisses et en nombre de personnes pour les travailleurs détachés et les prestataires indépendants.

En analysant la répartition des contrôles en 2020, on remarque en définitive que 56% des contrôles d'entreprises ont été réalisés auprès des employeurs suisses, 30% auprès des entreprises de détachement et 14% auprès des prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Pour ce qui est des contrôles de personnes, 80% de ceux-ci ont été réalisés auprès d'employés d'entreprises suisses. Le reste se répartit entre les travailleurs détachés (16%) et les prestataires de services indépendants (4%).

Intensité de contrôle auprès d'entreprises suisses : En plus des contrôles liés aux mesures d'accompagnement, les entreprises suisses ont entre autre fait l'objet en 2020 de :

- 10'345 contrôles dans le cadre de la lutte contre le travail au noir
- 56'080 contrôles dans le cadre de l'exécution de la loi sur le travail (LTr) et de la loi sur l'assurance-accidents (LAA).

³² Un tiers des missions en Suisse ne dure que 1 jour et 75% des missions en Suisse dure moins de 5 jours.

³³ Dans son rapport du 29.05.2019 au postulat 15.3117 de M. de Courten « Coûts de réglementation. Desserrer le carcan des contrôles pour les entreprises qui respectent les règles » le CF a thématiqué la question de l'intensité de contrôle auprès d'entreprises suisses de manière globale: <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019.msg-id-75262.html>

³⁴ L'activité de contrôle des CP auprès des employeurs suisses est du domaine de l'exécution courante des CCT. Le SECO ne pilote pas cette partie des contrôles et ne soutient pas financièrement l'activité de contrôle y relative.

³⁵ Sur les 36 CCT étendues (état au 01.07.2020), 3 CP ne reportent aucune donnée. N'étant pas concernées par le détachement, le SECO n'a pas d'accord avec ces dernières.

Encadré 4.1 : Lecture des résultats

Les résultats présentés au sein du rapport sont issus d'un agrégat de différents concepts d'observation du marché du travail et différentes stratégies de contrôle. Ces approches cantonales et paritaires de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement sont le fruit d'une exécution duale et décentralisée de l'observation du marché de l'emploi en Suisse. Les résultats ne représentent pas la situation globale de contrôle et salariale sur le territoire suisse. Il est de ce fait délicat de comparer l'activité de contrôles entre chaque organe et les résultats y relatifs.

Stratégie de contrôle basée sur les risques

Les organes d'exécution répartissent les contrôles selon les risques spécifiques à leur région et à leur secteur d'activité. Grâce à une structure décentralisée et duale, le système des mesures d'accompagnement permet aux autorités cantonales de cibler localement leur politique de contrôle et de se concentrer sur les défis et les risques propres à leur situation.

Les priorités de contrôle évoluent donc d'une année à l'autre et d'une région à l'autre. Cela influence fortement les résultats des taux de sous-enchère salariale et des taux d'infraction présumés.

Influence des cantons sur les résultats nationaux

De par la taille de leur marché du travail, leur situation géographique ou leur politique de contrôle, certains cantons influencent grandement les résultats au niveau national. Un changement dans les priorités de contrôles cantonales peut dès lors engendrer d'importantes variations globales. Une branche pourrait ainsi afficher une intensité de contrôle importante sans pour autant que cela soit représentatif de la situation au niveau suisse.

4.2 Activité de contrôles effectuée auprès des entreprises suisses, de détachement et des indépendants par les CT cantonales et les CP

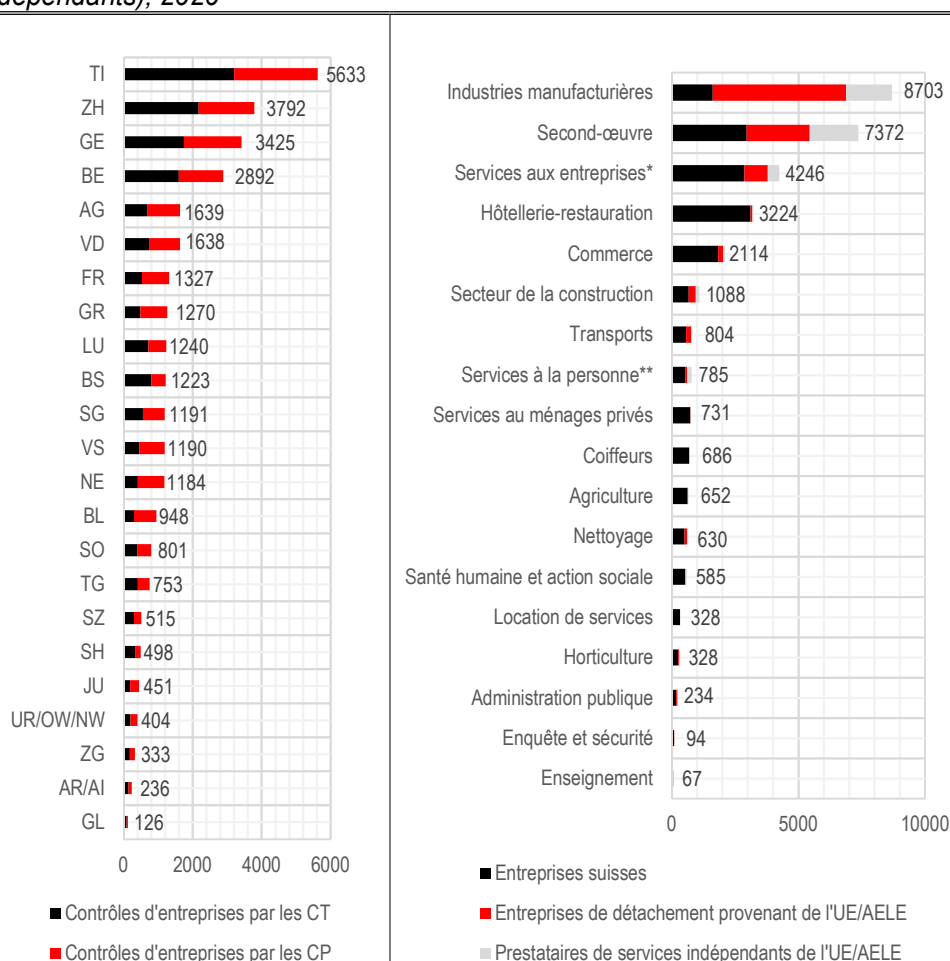
Le volume de contrôles est réparti dans toute la Suisse entre les différents cantons et les différentes branches. La taille du marché du travail, le nombre de prestataires de services transfrontaliers et l'influence générale de la libre circulation des personnes sur les marchés du travail cantonaux impactent la répartition des contrôles entre les régions et les secteurs d'activités. Les variations d'une année à l'autre peuvent également s'expliquer par différents facteurs comme par exemple, l'importance des prestations de services transfrontalières pour une branche spécifique mais encore le risque de sous-enchère salariale ou d'infraction aux dispositions convenues dans des CCT étendues.

La Figure 4.1 montre que c'est dans les cantons du Tessin, de Zurich et de Genève que l'activité de contrôles a été la plus importante. Une part de ce constat s'explique par la taille du marché de l'emploi de ces cantons. D'autre part, ces résultats sont la

conséquence de différentes stratégies de contrôle cantonales et d'une exposition au risque plus marqué, notamment au niveau des zones frontalières. Le Tableau 4.3 recense notamment les branches en observation renforcées au niveau national et cantonal et permet ainsi d'identifier certaines priorités de contrôles. Le degré de couverture par des CCT étendues de force obligatoire varie également d'un canton à l'autre ce qui explique en grande partie la répartition différente des contrôles entre CT cantonales et CP entre les cantons.

Comme exposé dans le chapitre 2, les prestataires de services étrangers ont, cette année encore, été majoritairement actifs dans le domaine de l'industrie manufacturière et dans le second-œuvre. C'est dans ces branches que les contrôles ont été les plus nombreux. Pour ce qui est des contrôles auprès des entreprises suisses, ils ont eu lieu principalement dans l'hôtellerie-restauration mais également dans les branches du second-œuvre et des services aux entreprises.

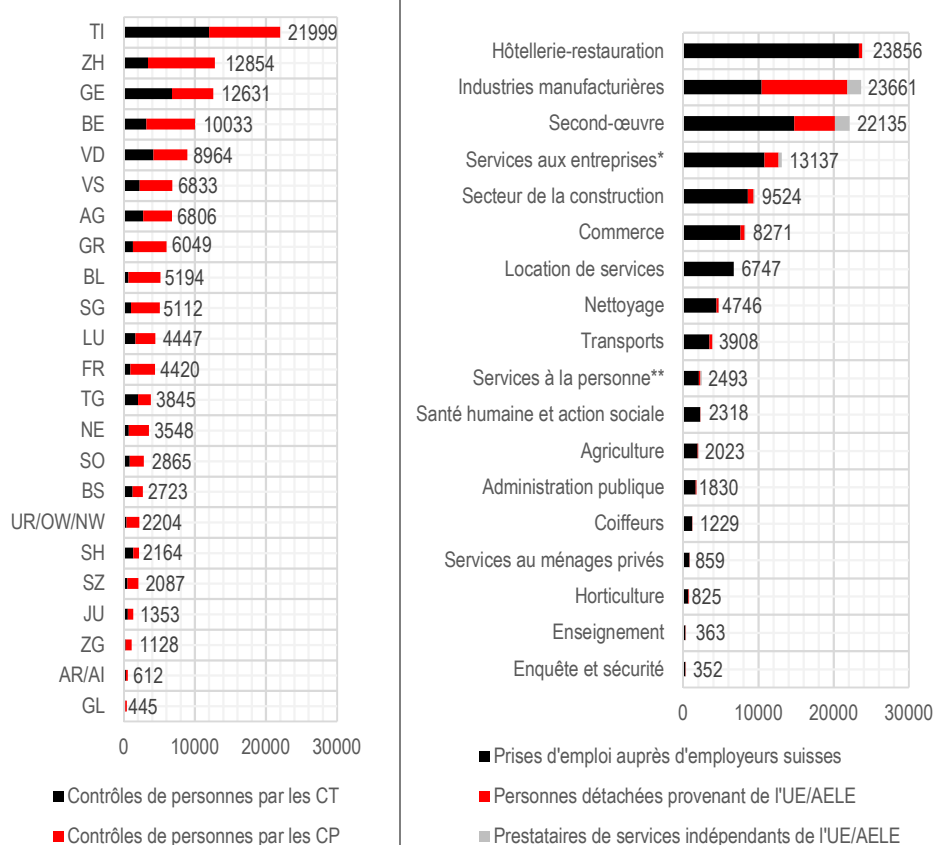
Figure 4.1 : Contrôles d'entreprises par les CT cantonales et les CP par région et par branche (auprès des entreprises suisses, des entreprises de détachement et des indépendants), 2020



Sans les contrôles des CP de CCT étendues au niveau cantonal. * Banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique, R&D scientifique. ** Services à la personne, culture, sport et activités récréatives, services aux ménages privés. Source : SECO

La Figure 4.2 montre que la répartition des branches change lorsque l'analyse porte sur les contrôles de personnes. Sous cet angle, la branche de l'hôtellerie-restauration a fait l'objet de nombreux contrôles de personnes. Cette branche est principalement concernée par les prises d'emplois de courte durée : il s'agit de travailleurs issus de l'UE et engagés par des entreprises pour une période de maximum 90 jours par année. La quasi-totalité des contrôles réalisés dans cette branche ont été effectués par la CP. Les branches de l'industrie manufacturière, du second-œuvre, du secteur principal de la construction et des services aux entreprises ont également été fortement contrôlées. Ainsi, un nombre plus élevé de contrôles a lieu dans les branches plus concernées par les prestataires de services et les prises d'emplois de courte durée.

Figure 4.2 : Contrôles de personnes par les CT cantonales et les CP par région et par branche (dont les prises d'emplois de courte durée auprès des entreprises suisses, des personnes détachées et des indépendants), 2020



Hôtellerie-restauration : Un nombre très élevé de contrôles est effectué chaque année auprès des établissements suisses actifs dans la branche de l'hôtellerie-restauration. En raison des restrictions sanitaires et de la fermeture temporaire des établissements, l'activité de contrôles a diminué par rapport à 2019, mais est restée élevée dans l'ensemble.

Sans les contrôles des CP de CCT étendues au niveau cantonal. * Banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique, R&D scientifique. ** Services à la personne, culture, sport et activités récréatives, services aux ménages privés. Source : SECO

Dans le cadre de l'observation du marché du travail, la détermination des priorités de contrôle est du ressort des CT cantonales. Ce faisant, elles tiennent compte, entre autres, des branches en observation renforcée définies par la CT fédérale. Cette dernière définit sur une base annuelle les branches dans lesquelles l'activité de contrôles doit être plus intensive. Les CT cantonales peuvent définir à l'échelon du canton des branches additionnelles en observation renforcée (cf. Tableau 4.3).

Tableau 4.3 : Branches en observation renforcée au niveau national et au niveau cantonal

	2019	2020
Au niveau fédéral	Surveillance et sécurité, Second-œuvre, Hôtellerie-Restauration, Location de services, Nettoyage, Commerce de détail	Hôtellerie-restauration, Location de services, Second-œuvre, Surveillance et sécurité, Nettoyage, Coiffure, Commerce de détail, Agriculture
AG	Hauswirtschaft, Chemische und pharmazeutische Industrie, Fitnesscenters, Alters- und Pflegeheime, Detailhandel Uhren-Schmuck-Edelsteine	Hauswirtschaft, Kosmetikstudios, Lebensmittel- und Getränkeherstellung (ungelernte Produktionsmitarbeitende), Detailhandel Telefonie, Liegenschaftsverwaltungen (kaufmännisches Personal)
AR	Strassentransport, Hauswirtschaft, Praktika in Kitas	Kita, Hauswirtschaft
AI	Hauswirtschaft, Praktika in Kitas	IT, Immobilien, Transport
BE	Baunebengewerbe, Hauswirtschaft, Maschinenbau, KITA-Betreuer	Baugewerbe, Ausbaugewerbe, Hauswirtschaft, Maschinenbau
BL	Maschinenbau, Wäschereien	Reiterhöfe, Immobilienwesen (Liegenschaftsverwaltung), Hauswirtschaft
BS	Strassentransport, Hauswirtschaft, Gesundheits- und Sozialwesen, IT-Consulting	Strassentransport, Hauswirtschaft, Immobilienwesen / IT, Kosmetikinstitute, , Detailhandel inklusive Apotheken und Drogerien
FR	Surveillance et sécurité, Commerce de détail (sauf les grandes entreprises ayant des CCT d'entreprise), Agriculture, Transport routier, Economie domestique	Crèches privées, fitness et installation sportive, immobilier
GE	Publicité, Assistance au sol aux compagnies aériennes, les stages, tous secteurs confondus, sont à observer de manière renforcée	Travail avec les plateformes, Stages, Secteur de l'aide et soins à domicile
GR	Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte, Architektur- und Ingenieurbüro, Landwirtschaft	Bodenlegergewerbe, Strassentransport, Immobilienwesen, IT-Betriebe, Kosmetikbetriebe, Fitnesszentren, Nahrungsmittelindustrie, Bergbahnen
JU	Horlogerie	Horlogerie, Transports routiers, Stages on crèches, Sylviculture
LU	Detailhandel Kleinstbetriebe, Entsorgung / Recycling, Hauswirtschaft und private Pflege, Kindertagesstätten (KITA), Maschinenbau	Kindertagesstätten, Hauswirtschaft, Fitnesszentren und Sportanlagen, Kosmetikinstitute, IT
NE	Fitness	Agriculture
SG	Automobilzulieferer, Produktionsmitarbeiter	Bodenlegerei, Immobilienwesen
SH	IT Branche, Spitex, Hauswirtschaft	IT
SO	Sicherheitsgewerbe, Detailhandel	Autogewerbe (Garagen und Pneuhandel), Kosmetikinstitute und Nailstudios
TG	Immobilienverwaltungen, Versandhandel, online-Handel	Lebensmittelherstellung / Nahrungsmittelindustrie, Pneuhandel, Fitnesscenter und Sportanlagen
TI	Toutes les branches des CTT déjà en vigueur en 2019 et en plus les branches suivantes : Horlogerie (entreprises non soumises à la Convention), Fabrication d'équipements électriques, Vente par correspondance ou via internet, Activités de conditionnement, Traitement et élimination des déchets non dangereux, Activités des médecins (contrôles sur les assistants au cabinet médical), Autres services auxiliaires des transports, Autres activités de poste et de courrier, Activités des agences de voyage et de voyagistes, Courtage de valeurs mobilières et de marchandises, Activités immobilières, Design industriel et des produits	Toutes les branches des 22 CTT en vigueur en 2020 et, en plus, les branches suivantes : Studi medici generici e specialistici, Impiegati di commercio nelle attività di agenti e intermediari delle assicurazioni, Fabricazione di articoli in gomma e materie plastiche, Centri fitness
UR- OW- NW	Kindertagesstätten (nur Praktika vor Lehre)	Kindertagesstätten (nur Praktika vor Lehre)
VD	Industrie, Commerce, Agriculture, Crèches	
VS		
ZG	KITAS-Praktikanten, Beauty-Salon, Verkauf-Autohandel, Verkauf-Elektrohandel	Praktikanten KITAS
ZH	Bauhauptgewerbe (1. halbjahr 2019), Autogewerbe, Boden- und Parkettgewerbe, Maschinenbau und Detailhandel, Veranstaltungsorganisation sowie Gesundheits- und Sozialwesen	Autogewerbe, Boden- und Parkettgewerbe, Maschinenbau, Maler- und Gipsergewerbe (ave-loser Zustand), Veranstaltungsorganisation, Gesundheits- und Sozialwesen

Source : SECO, Formulaires de rapport FlaM cantonaux

Branches en observation renforcée:
dans le cadre de la surveillance du marché du travail, la CT fédérale transmet des recommandations aux différents organes d'exécution afin qu'ils surveillent de manière accrue certains secteurs identifiés plus à risques.

4.3 Résultats détaillés de l'activité de contrôles auprès des employeurs suisses

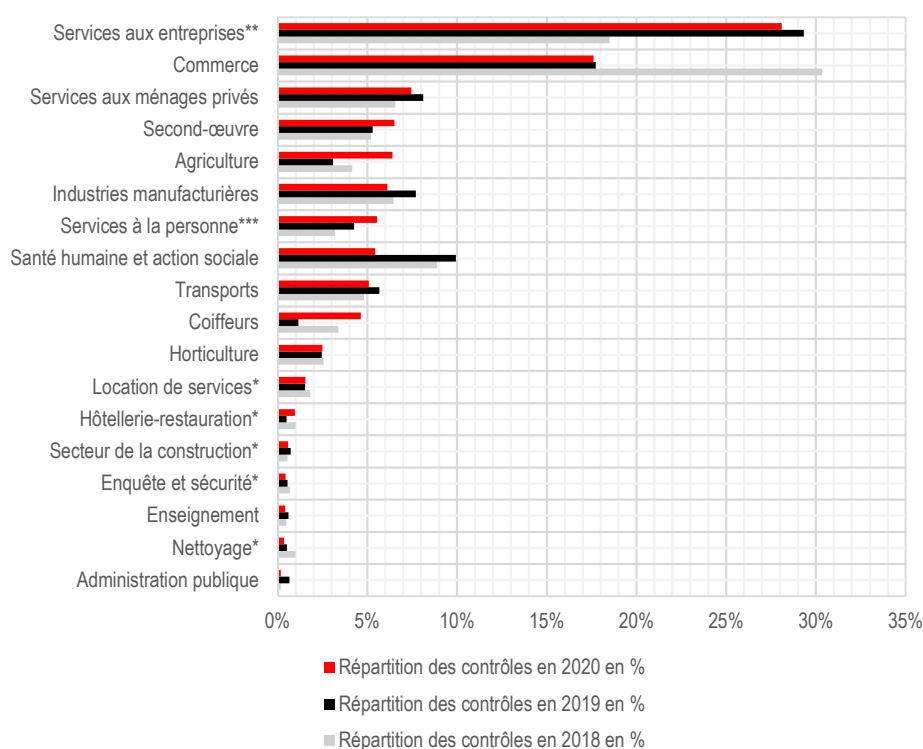
4.3.1 Activité de contrôles des CT cantonales auprès des employeurs suisses (là où il n'y a pas de CCT étendue)

La LDét offre une marge d'appréciation dans l'interprétation des tâches relatives à l'observation du marché du travail. Au niveau national, les CT cantonales doivent contrôler au moins 3% des employeurs suisses respectivement 5% dans les branches

en observation renforcée. Sur le plan individuel, les CT cantonales peuvent s'écarter de ces objectifs pour autant qu'elles soient en mesure de justifier ces écarts. Les CT cantonales peuvent ainsi exécuter la loi en tenant compte de la réalité de leur marché du travail. Elles ont en conséquence mis en place des stratégies de contrôle qui prennent en compte leurs spécificités régionales.

La Figure 4.3 présente la répartition du nombre de contrôles d'entreprises réalisés par les CT cantonales auprès des employeurs suisses entre 2018 et 2020. L'activité de contrôles est détaillée selon les branches économiques. On constate que le volume de contrôles peut varier fortement d'une branche à l'autre et d'une année à l'autre³⁶. Les secteurs du commerce et des services aux entreprises (banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique) font partie des branches les plus contrôlées ces dernières années.

Figure 4.3 : Répartition des contrôles d'entreprises effectués par les CT cantonales en 2018-2020, en %, dans les branches sans CCT étendue



* Ces domaines sont principalement couverts par des CCT étendues. Il s'agit ici des contrôles des CT cantonales et donc hors champ d'application des CCT étendues. En effet, la définition des branches se fait sur la base des codes NOGA et non selon les champs d'application des CCT étendues. ** Banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique, R&D scientifique. *** Services à la personne, culture, sport et activités récréatives, services aux ménages privés. Source: SECO

En 2020, le volume de contrôles des CT cantonales auprès des entreprises suisses actives dans les domaines non conventionnés a diminué de -14% par rapport à 2019.

³⁶ Selon les années, les branches en observation renforcée de la Confédération et les branches ciblées par les cantons peuvent se chevaucher (cf. Tableau 4.3). Cette superposition peut renforcer la variation des contrôles entre les branches dans le temps.

Si la majorité des cantons a contrôlé 3% ou plus des entreprises suisses présentes sur leur territoire, une grande partie n'a par contre pas pu atteindre les objectifs de contrôles individuels fixés dans les accords de prestation cette année. Ce résultat s'explique principalement par une forte réduction, et dans certains cas un arrêt total, de l'activité de contrôles durant la première vague de coronavirus (cf. section 4.1).

L'analyse détaillée révèle que le volume de contrôles est resté élevé dans les branches des services aux entreprises (banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique) et du commerce. Les branches des services aux ménages privés, du second-œuvre et de l'industrie manufacturière ont également été fortement contrôlées.

En ce qui concerne les contrôles effectués dans la branche des services aux entreprises, un tiers de ceux-ci ont été menés dans le secteur de l'informatique. Le canton du Tessin y a notamment été particulièrement actif en contrôlant le respect du CTT « *per il settore dell'informatica* ». Le secteur des activités immobilières, bien que moins contrôlés qu'en 2019 a également fait l'objet d'un nombre de contrôles important, tout comme les activités juridiques, comptables et de gestion. Pour ce qui est de la branche du commerce, plus de la moitié des contrôles a été effectué dans la sous-branche du commerce détail. Comme en 2018, le canton du Tessin a par ailleurs réalisé un nombre élevé de contrôles dans le cadre de l'application du CTT « *per il settore del commercio all'ingrosso* ».

S'agissant de la branche des services aux ménages privés, on y constate depuis plusieurs années maintenant une hausse des contrôles. Dans cette branche, la majorité des contrôles relèvent du CTT fédéral pour l'économie domestique qui prévoit un salaire minimum obligatoire. Malgré un léger recul dans l'activité de contrôles en 2020, la branche des services aux ménages privés est la troisième branche en terme de nombre de contrôles effectués sur l'année.

La Figure 4.3 montre également que le volume de contrôles a quelque peu changé dans certaines branches entre 2019 et 2020. On constate notamment une augmentation marquante du nombre de contrôles dans les branches des salons de coiffure et instituts de beauté (+241% ; 318 contrôles) et de l'agriculture (+76% ; 272 contrôles). La forte hausse des contrôles dans ces deux branches peut être en partie expliquée par le fait qu'elles aient été placées en observation renforcée par la CT fédérale en 2020. Des enquêtes y ont d'ailleurs été réalisées dans les cantons de Lucerne et du Tessin. Ce dernier a en outre accentué ses contrôles du respect des dispositions prévues dans le CTT « *per i saloni di bellezza* ». *A contrario*, on constate une diminution importante du volume de contrôles de la branche de la santé humaine et action sociale (-53% ; 593 contrôles). Cette branche, qui jusqu'à l'année dernière se trouvait sur la liste des branches sous surveillance particulière de la CT fédérale, avait fait l'objet d'une

Stratégie de contrôle appliquée par le canton du Tessin: avec près de 3000 contrôles menés chaque année auprès d'employeurs suisses, le canton du Tessin contribue dans une large mesure au total des contrôles effectués au niveau suisse. À cet effet, il effectue des contrôles aléatoires dans toutes les branches et soumet tous les ans également des branches à une vaste enquête. Dans la mesure du possible, toutes les entreprises d'une branche sont contrôlées. Les branches qui font l'objet de cette enquête sont redéfinies chaque année. C'est la raison pour laquelle cette pratique a également un effet important sur la répartition annuelle de l'ensemble des contrôles menés au niveau suisse (cf. Figure 4.3).

campagne de contrôle soutenue ces dernières années. Elle était du reste en observation renforcée dans les cantons d'Argovie, du Tessin, du Valais et de Zurich en 2019. La baisse des contrôles dans la santé humaine et action sociale coïncide avec sa sortie de la liste des branches sous surveillance particulière et avec le fait qu'elle ne soit plus en observation renforcé en 2020 dans les cantons cités.

Finalement, en terme de répartition des contrôles au niveau régional, les cantons du Tessin (23%), de Zurich (18%) et de Genève (16%) se répartissent à eux trois près de 60% des contrôles effectués auprès des employeurs suisses dans les secteurs où il n'y a pas de CCT étendue.

4.3.1.1 Sous-enchère salariale relevée par les CT cantonales auprès des employeurs suisses

En 2020, le taux de sous-enchère salariale relevé auprès des entreprises suisses est de 12% (10% en 2019). Le taux de sous-enchère salariale constaté auprès des personnes engagées par un employeur suisse est quant à lui de 9% (8% en 2019). Ainsi, ces taux de sous-enchère salariale ont quelque peu augmenté en 2020. Ils restent toutefois à un niveau relativement stable par rapport aux années précédentes (entre 10-12% pour les entreprises et 7-9% pour les personnes depuis 2018).

Suite à l'amélioration des formulaires de rapport ces dernières années, des données plus précises sur les contrôles sont disponibles. En effet, il est maintenant possible de distinguer de manière claire l'activité de contrôles réalisée dans les branches où s'appliquent des CTT avec salaires minimaux obligatoires, de l'activité de contrôles générale dans les secteurs sans salaires minimaux. En d'autres termes, le taux de sous-enchère salariale est maintenant calculé uniquement par rapport aux cas de sous-enchère constatés dans les domaines non conventionnés et où il n'y a pas de CTT. Il s'agit donc d'un changement méthodologique qui permet de produire un taux de sous-enchère salariale plus représentatif de la situation dans les branches sans salaires minimaux obligatoires³⁷. Le taux de sous-enchère salariale publié cette année constitue dès lors une rupture dans la série en comparaison des chiffres publiés dans les précédents rapports.

Pour cette raison, et compte tenu du fait que les priorités de contrôle changent d'une période à l'autre, les résultats d'une comparaison temporelle ou par branche, respectivement par région, doivent être interprétés avec prudence. Les résultats présentés au Tableau 4.4 ne reflètent dès lors pas la situation globale salariale sur le territoire suisse mais bien une agrégation de plusieurs types de stratégie et le résultat d'une activité de contrôles orientée risque (cf. Encadré 4.1).

³⁷ La méthode de calcul précédente du taux de sous-enchère salariale additionnait les cas de sous-enchère salariale et les cas d'infraction aux salaires minimum d'un CTT.

Tableau 4.4 : Résultats des contrôles effectués par les CT cantonales auprès des entreprises suisses, dans les branches dépourvues de CCT étendue (sous-enchère aux salaires usuels dans la région ou la branche)

				Part des contrôles en sous-enchère salariale (entreprises)	
Entreprises suisses				2019	2020
	2018	2019	2020		
Contrôles	7'986	8'762	6'635	10%	12%
Contrôles clôturés	7'069	8'218	6'118		
Sous-enchères aux salaires usuels	849	839	722		
Travailleurs auprès d'employeurs suisses				Part des contrôles en sous-enchère salariale (personnes)	
	2018	2019	2020	2019	2020
Contrôles	43'251	40'072	26'278	8%	9%
Contrôles clôturés	39'444	36'905	26'259		
Sous-enchères aux salaires usuels	2'649	2'843	2'374		

La nouvelle méthode de calcul qui ne prend en compte que les cas de sous-enchère constatés dans les domaines non conventionnés et où il n'y a pas de CTT est valable pour l'ensemble du Tableau 4.4, soit pour les années 2018, 2019 et 2020. Source: SECO

Dans une stratégie orientée risque, les organes d'exécution concentrent leurs activités de contrôle dans les domaines, où les soupçons d'abus en matière de salaires sont élevés. Ainsi, on peut s'attendre à ce que le nombre de cas de sous-enchère salariale identifié soit plus important dans les régions où l'ont fait davantage de contrôles. Les cantons de Zurich, Genève, Tessin, Vaud et Lucerne ont effectué 58% des contrôles et ont identifié 81% des cas de sous-enchère salariale. Les résultats nationaux sont donc impactés de manière importante par leurs stratégies de contrôle ainsi que leurs méthodes de définition de la sous-enchère.

La politique de contrôle varie également selon les branches. Par exemple, lorsqu'une branche est considérée à risque par les CT cantonales, elle pourra, selon le canton, faire l'objet d'une enquête. On peut partir du principe que le taux de sous-enchère calculé dans une telle branche va être différent de celui calculé dans les branches où les CT cantonales contrôlent essentiellement les cas problématiques. L'influence des branches sous enquête ou des contrôles des grands cantons, par exemple, a un impact important sur les taux de sous-enchère nationaux. La sous-enchère par rapport aux salaires usuels dont fait état le présent rapport ne reflète donc pas la situation du marché du travail dans son ensemble.

Selon le Tableau 4.5, la majorité des cas de sous-enchère en 2020 a été identifiée dans les branches du commerce et du regroupement de branches des services aux entreprises. Si le nombre de cas de sous-enchère salariale dans la branche du commerce a quelque peu augmenté par rapport à l'année dernière, celui de la branche des services aux entreprises a au contraire diminué en 2020. Une augmentation des cas de sous-enchère salariale a en outre été constaté dans les branches des services à la personne, de l'industrie manufacturière et de l'agriculture. Près d'un quart des contrôles a eu lieu dans ces trois branches spécifiques.

Interprétation du taux de sous-enchère salariale :

Le glissement des priorités de contrôle d'une période à l'autre peuvent fortement influencer

l'interprétation des résultats des taux de sous-enchère salariale. De par les différentes approches de l'observation du marché du travail, il est délicat de comparer l'activité de contrôle entre chaque organe d'exécution et entre des années différentes.

Tableau 4.5 : Sous-enchère aux conditions usuelles de salaire par branche

	2018		2019		2020	
	Nombre de contrôles ayant abouti à un résultat	Cas de sous-enchère salariale	Nombre de contrôles ayant abouti à un résultat	Cas de sous-enchère salariale	Nombre de contrôles ayant abouti à un résultat	Cas de sous-enchère salariale
Agriculture	302	15	437	22	462	30
Paysagisme	272	15	277	18	236	16
Industries manufacturières	614	132	685	50	501	62
Secteur principal de la construction*	54	7	74	0	53	3
Second-œuvre	567	46	590	39	514	34
Commerce	1936	265	1538	219	1195	237
Hébergement et restauration*	85	4	58	2	80	9
Transports, information et communication	410	26	600	90	410	45
Services aux entreprises**	1156	168	1983	172	1299	95
Location de services*	160	4	113	3	102	1
Enquête et sécurité*	35	2	43	4	17	2
Nettoyage*	106	0	55	5	30	1
Administration publique	19	2	74	8	23	8
Enseignement	52	5	56	4	42	9
Santé humaine et action sociale	612	85	1041	126	477	71
Prestations de services à la personne***	309	38	381	50	390	79
Salons de coiffure et instituts de beauté	222	17	123	21	214	19
Services aux ménages privés	158	18	90	6	73	1
Total	7'069	849	8'218	839	6'118	722

Sans les contrôles effectués dans l'industrie du sexe. * Ces domaines sont principalement couverts par des CCT étendues. Il s'agit ici des contrôles des CT cantonales et donc hors champ d'application des CCT étendues. En effet, la définition des branches se fait sur la base des codes NOGA et non selon les champs d'application des CCT étendues. ** Banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique, R&D scientifique. *** Services à la personne, culture, sport et activités récréatives, services aux ménages privés. Source : SECO

4.3.1.2 Infraction aux salaires minimaux obligatoires d'un contrat-type de travail relevé par les CT cantonales auprès des employeurs suisses

Tel qu'expliqué à la section 4.3.1.1, les modifications apportées aux formulaires de rapport FlaM permettent désormais de communiquer les infractions constatées aux salaires minimaux obligatoires d'un CTT. En 2020, 3'060 employeurs suisses ont été contrôlés dans le cadre du respect d'un CTT imposant des salaires minimaux obligatoires. 10'548 personnes ont ainsi été contrôlées. Le taux d'infraction aux salaires minimaux obligatoires constaté est de 16% en ce qui concerne les entreprises et 10% pour les personnes. Le Tableau 4.6 présente les données disponibles depuis 2018 dans ce domaine. La majorité des contrôles a été effectuée au Tessin, étant donné que la plupart des CTT y sont en vigueur. Ainsi, 72,8% de tous les contrôles d'entreprises ainsi que 82,5% de tous les contrôles de personnes ont été menés dans ce canton. Genève est le deuxième canton dans lequel un nombre important de contrôles a été effectué en 2020 avec 11,7% des contrôles d'entreprises et 10,1% des contrôles de personnes. À Genève, le taux d'infraction aux salaires minimaux obligatoires d'un CTT s'élève à environ 30% pour les entreprises et les personnes. Au Tessin ces taux sont d'environ 15% (entreprises) et 8% (personnes). S'agissant du CTT économie domestique, le seul qui s'applique à l'ensemble du territoire suisse, des infractions aux salaires minimaux obligatoires ont été constatés dans 20% des contrôles en 2020.

Tableau 4.6 : Contrôles et infractions salariales constatées par les CT cantonales auprès des employeurs suisses dans les domaines avec CTT, 2018-2020

	2018		2019		2020	
	Contrôles clôturés	Infractions salariales	Contrôles clôturés	Infractions salariales	Contrôles clôturés	Infractions salariales
Total CTT Economie domestique	500	80	701	140	552	111
Total autres CTT	2752	358	1'662	198	2'170	323
Bâle-Ville	45	2	37	2	11	0
Genève	336	67	23	13	104	34
Jura	12	1	10	5	41	4
Tessin	2'359	288	1'592	178	2'014	285
Total des contrôles CTT	3'252	438	2'363	338	2'722	434

Quelle: SECO

4.3.2 Activité de contrôles des CP auprès des employeurs suisses (là où il existe des CCT étendue)

L'activité de contrôles des CP auprès des employeurs suisses est du domaine de l'exécution courante des CCT. Le SECO ne pilote pas cette partie des contrôles et ne soutient pas financièrement l'activité de contrôles y relative (cf. section 4.1).

Le Tableau 4.7 montre le nombre de contrôles effectués par les CP auprès des employeurs suisses sur les six dernières années. On constate une augmentation du nombre de contrôles effectués auprès des employeurs suisses depuis 2018, que ce soit en termes d'entreprises ou de personnes. A ce sujet, on peut rappeler la mise en œuvre du plan d'action et la volonté de réviser à la hausse l'objectif minimum de contrôles fixé au sein de l'Odét, dont 4'000³⁸ contrôles additionnels ont été attribués aux CP. Cette augmentation traduisait, entre autre, une volonté de renforcer les contrôles auprès des employeurs suisses, aussi dans les domaines conventionnés. En 2020, on observe toutefois une diminution importante du volume de contrôle. Cette baisse peut être expliquée en grande partie par les restrictions liées aux mesures sanitaires. Des données plus détaillées par CP se trouvent dans l'annexe statistique, section 3.1.

Tableau 4.7 : Evolution des contrôles des CP auprès des employeurs suisses

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2019-2020
Employeurs suisses	11'462	10'296	11'828	11'346	11'491	8'381	-27%
Employés auprès d'employeurs suisses	73'874	80'482	80'081	80'693	83'473	65'041	-22%

Source : SECO

Selon la structure du secteur soumis à une CCT étendue, l'activité de contrôles peut varier de manière importante. Certains secteurs sont constitués d'un nombre important de petites entreprises alors que d'autres sont couverts par quelques grandes entreprises. Ainsi, il est possible qu'un secteur fasse l'objet d'un nombre limité de contrôles d'entreprises mais d'un nombre important de contrôles de personnes et inversement selon ses spécificités³⁹.

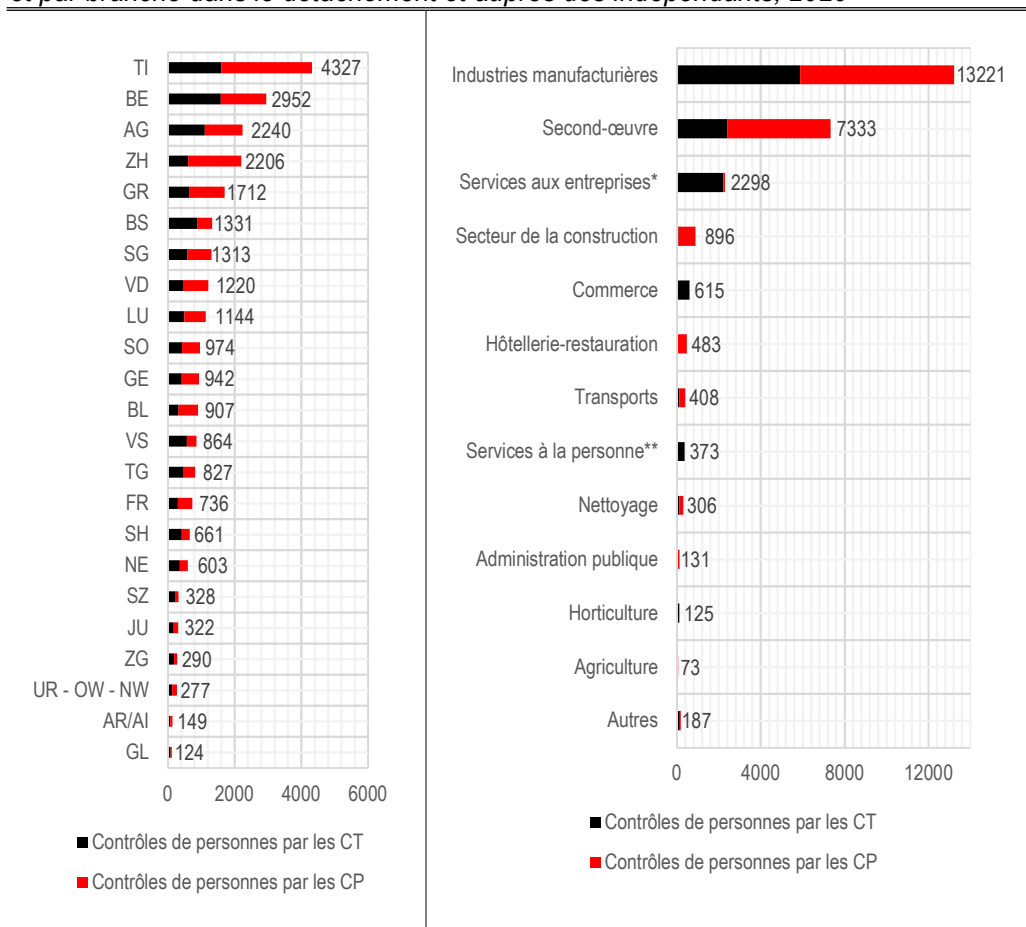
³⁸ En 2018, l'objectif minimum de contrôles fixé au sein de l'Odét a été augmenté de 27'000 à 35'000. 8'000 contrôles additionnels ont été répartis à parts égales entre les cantons et les CP.

³⁹ Dans le secteur principal de la construction notamment, bon nombre d'entreprises ont une taille relativement importante. Par conséquent, un contrôle d'entreprise aura tendance à générer un nombre élevé de personnes contrôlées.

4.4 Résultats détaillés de l'activité de contrôles dans le détachement

Le dispositif des mesures d'accompagnement a été construit de manière décentralisée afin de pouvoir tenir compte des différentes spécificités régionales. L'exécution a ainsi été confiée aux CT cantonales et aux CP. Le volume de contrôles et les priorités de contrôle peuvent donc varier d'une région à une autre ou d'une branche à une autre suivant l'importance de la prestation de service transfrontalière issue de l'UE et des risques identifiés.

Figure 4.4 : Contrôles de personnes effectués par les CT cantonales et CP par canton et par branche dans le détachement et auprès des indépendants, 2020



Contrôles dans le détachement :

➤ **CT cantonales :** sont également responsables des contrôles des travailleurs détachés et des prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce dans les branches dépourvues de CCT étendues.

➤ **CP :** sont pour leur part chargées du contrôle du respect des conditions fixées dans la LDét dans les branches soumises à une CCT étendue.

* Banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique, R&D scientifique. ** Services à la personne, culture, sport et activités récréatives, services aux ménages privés. Source : SECO

En 2020, la majorité des travailleurs détachés et des prestataires de services indépendants ont été actifs dans l'industrie manufacturière et dans le second-œuvre de la construction (cf. Annexe statistique, Tableau 1.3). Le domaine des services aux entreprises, et notamment l'informatique, figure également parmi les branches avec un nombre important d'annonces. La plupart des contrôles ont donc été menés dans ces secteurs d'activité. Si le secteur du second-œuvre de la construction est en grande partie couverts par des CCT étendues et dotées de salaires minimaux obligatoires, ceci est moins le cas pour le secteur de l'industrie manufacturière et des services aux entreprises. Les CT cantonales et les CP ont réalisé respectivement 9'840 et 12'225 contrôles de travailleurs détachés en 2020.

Au niveau régional, 67% des contrôles de travailleurs détachés en 2020 ont été réalisés en Suisse alémanique, 17% en Suisse romande et 16% au Tessin. Individuellement, on constate qu'un tiers des contrôles de travailleurs détachés ont été réalisés dans les cantons du Tessin, de Berne et d'Argovie.

4.4.1 Activité de contrôles des CP dans le détachement (là où il existe des conventions collectives de travail étendue)

Le volume de contrôles réalisé par les CP dans les secteurs soumis à une CCT étendue a diminué -15% en 2020. En effet, 5'173 entreprises de détachement et 11'747 travailleurs détachés ont été contrôlés au cours de cet exercice (cf. Tableau 4.8). En chiffres absolus, on dénombre respectivement 907 contrôles d'entreprises et 2'479 contrôles de travailleurs en moins par rapport 2019.

Avec 31% des travailleurs détachés contrôlés au niveau national, l'objectif de contrôle a été atteint (cf. Tableau 4.2). Dans l'ensemble, on constate toutefois une diminution du nombre de contrôles par la majorité des CP⁴⁰. Au niveau individuel, 19 CP n'ont pas atteint les objectifs fixés au sein de leur accord de subvention en termes de contrôle de prestataires de services détachés. Ces résultats s'expliquent principalement par le fait que la prestation de services transfrontalière a vu son niveau nettement diminué en 2020 (cf. chapitre 2) et que l'activité de contrôles a été fortement réduite voir même totalement arrêtée durant la première vague de coronavirus.

Objectifs de contrôles : les objectifs sont fixés sur la base des annonces de détachés et d'indépendants. Celles-ci sont additionnées pour définir la base de calcul des objectifs nationaux. Le volume de contrôles à atteindre doit se situer entre 30% et 50%.

En 2020, le taux d'infraction aux salaires minimaux relevé auprès des entreprises de détachement est resté stable à 21%. Le taux d'infraction aux salaires minimaux constaté auprès des travailleurs détachés a lui légèrement diminué pour atteindre également 21% (22% en 2019). On constate ainsi une certaine stabilité au niveau du taux d'infraction aux salaires minimaux dans le détachement pour les secteurs soumis à une CCT étendue sur les trois dernière années⁴¹.

Près du trois-quarts des contrôles effectués dans le détachement ont été réalisés par les CP pour la menuiserie, pour les métiers du métal, pour la technique du bâtiment et pour le second œuvre romand. Plus de 65% des cas d'infraction aux salaires minimaux ont été constatés par ces quatre CP.

Le Tableau 4.8 détaille l'activité de contrôles effectuée par les CP dans le détachement depuis 2017. On constate sans mettre trop l'accent sur 2020 une diminution du volume de contrôles ces dernières années. Cette dynamique peut être expliquée par différents facteurs. Premièrement, sur la base des différents travaux menés ces dernières années et suite à l'adoption du plan d'action par le Conseil fédéral, les organes de contrôles

⁴⁰ Détails dans la section 3.2 de l'annexe statistique.

⁴¹ Entreprises : 2012 : 42% 2013 : 33%, 2014 : 28%, 2015 : 27%, 2016 : 25%, 2017 : 24%, 2018 : 20%, 2019 : 21%, 2020 : 21%. Personnes : 2012 : 42%, 2013 : 32%, 2014 : 30%, 2015 : 28%, 2016 : 27%, 2017 : 25%, 2018 : 21%, 2019 : 22%, 2020 : 21%.

sont appelés depuis 2017 à réaliser des contrôles de manière ciblée et basée sur le risque. L'expérience a montré que les mêmes prestataires de services étrangers revenaient régulièrement en Suisse. Ceux-ci, s'ils se sont montrés respectueux des conditions de salaire et de travail suisses, ne nécessitent pas un contrôle systématique, à moins que de nouveaux soupçons concrets ne le justifient. Deuxièmement, cette diminution s'inscrit dans une volonté d'amélioration de la qualité de l'activité de contrôles, soulignée dans le cadre du plan d'action. Les nouvelles exigences fixées par le SECO peuvent dès lors avoir engendrées une diminution du volume de contrôles des CP.

Tableau 4.8 : Contrôles effectués par les CP dans le détachement

	Entreprise de détachement				Part des contrôles avec infraction salariale suspectée (entreprises)	
	2017	2018	2019	2020	2019	2020
Contrôles dans le détachement	8'036	7'066	6'080	5'173		
Contrôles avec infraction suspectée ⁴² aux salaires minimaux	1'935	1'392	1'278	1'101	21%	21%
	Travailleurs détachés				Part des contrôles avec infraction salariale suspectée (personnes)	
	2017	2018	2019	2020	2019	2020
Contrôles dans le détachement	19'798	16'975	14'226	11'747		
Contrôles avec infraction suspectée aux salaires minimaux	4'873	3'541	3'144	2'480	22%	21%

Source : SECO

Cas bagatelles : les taux d'infraction présentés au sein du rapport ne font pas de distinction entre la gravité des infractions. Les taux comportent une part de cas dits « bagatelles » et une part de cas plus significatifs.

4.4.2 Activité de contrôles des CT cantonales dans le détachement (là où il n'y a pas de CCT étendue)

En 2020, les CT cantonales ont contrôlé 4'392 entreprises et 9'296 travailleurs détachés. Le volume de contrôles a diminué de -6% pour ce qui est des entreprises respectivement de -16% pour les personnes. Le volume de contrôles généré par les organes de contrôles cantonaux se situe donc légèrement en dessous de l'objectif de contrôle minimum prévu en terme de travailleurs détachés (29%).

Plus de la moitié des contrôles d'entreprises dans le détachement ont été effectués dans les cantons de Berne (17%), Tessin (13%), Zurich (8%), Argovie (7%) et Bâle-Ville (6%). Près de l'intégralité des contrôles effectués ont été réalisés dans les branches de l'industrie manufacturière (58%), du regroupement de branches des services aux entreprises (19%) ainsi que dans le second-œuvre de la construction (13%). Pour ce qui est de l'industrie manufacturière, l'activité de contrôles s'est concentrée dans les secteurs de la fabrication des machines ainsi que dans l'entretien et la réparation des machines.

⁴² Les résultats de contrôles représentés ici se rapportent aux contrôles ayant fait l'objet d'un examen définitif par la CP en 2017, 2018, 2019 et 2020. Toutefois, comme les décisions et les sanctions qui en découlent ne sont pas nécessairement encore exécutoires (soit les sanctions peuvent encore faire l'objet d'un recours interne au sein de la CP si un tel recours est prévu, soit la voie civile reste encore ouverte), on parle d'infractions **suspectées**.

4.4.2.1 Sous-enchère salariale relevée par les CT cantonales auprès des entreprises de détachement

En 2020, le taux de sous-enchère salariale relevé auprès des entreprises de détachement par les CT cantonales est resté stable à 15% (15% en 2019). Le taux de sous-enchère salariale constaté auprès des travailleurs détachés a quant à lui diminué à 13% (15% en 2019). Ces taux restent donc à un niveau proche des années précédentes (entre 14-15% pour les entreprises et pour les personnes depuis 2018). Les commissions tripartites des cantons de Zurich, Argovie, Vaud, Berne et Lucerne ont transmis dans le cadre du *reporting* la majorité des cas de sous-enchère salariale.

Comme expliqué dans la sous-section 4.3.1.1, il est possible depuis cette année de distinguer de manière claire l'activité de contrôles réalisée dans les branches avec CTT et l'activité de contrôles globale des CT cantonales dans les branches sans CCT étendues. Ce changement méthodologique permet depuis 2020 de calculer un taux de sous-enchère salariale plus représentatif de la situation dans les branches sans CCT étendue. Cette adaptation doit impérativement être considérée lors de l'interprétation des résultats.

Tableau 4.9 : Contrôles effectués par les CT cantonales dans le détachement dans les branches dépourvues de CCT étendue

Entreprise de détachement				Part des contrôles avec infraction salariale suspectée (entreprises)	
	2018	2019	2020	2019	2020
Contrôles réalisés	5'174	4'686	4'392	15%	15%
Contrôles clôturés	4'772	4'377	3'932		
Sous-enchère aux salaires usuels	667	673	571		
Travailleurs détachés				Part des contrôles avec infraction salariale suspectée (personnes)	
	2018	2019	2020	2019	2020
Contrôles réalisés	11'479	11'060	9'296	15%	13%
Contrôles clôturés	9'985	9'933	8'521		
Sous-enchère aux salaires usuels	1'457	1'499	1'104		

La nouvelle méthode de calcul qui ne prend en compte que les cas de sous-enchère constatés dans les domaines non conventionnés et où il n'y a pas de CTT est valable pour l'ensemble du Tableau 4.9, soit pour les années 2018, 2019 et 2020. Source: SECO.

4.4.2.2 Infraction aux salaires minimaux obligatoires d'un contrat-type de travail relevé par les CT cantonales auprès des entreprises de détachement

En 2020, 206 entreprises de détachement (544 travailleurs détachés) ont été contrôlées quant au respect des salaires minimaux obligatoires d'un CTT. Le taux d'infraction aux salaires minimaux obligatoires constaté est de 29% en ce qui concerne les entreprises et 29% pour les personnes. Toutefois, ces taux élevés ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la Suisse. En effet, les contrôles d'entreprises de détachement dans les domaines avec CTT ne concernent que quelques cantons spécifiques. Pour l'année qui nous concerne, le canton de Genève influence particulièrement le taux d'infraction susmentionné. Les seuls cantons dont les entreprises de détachement ont été contrôlées par les CT cantonales dans les domaines avec CTT sont Genève, qui absorbe 47% de tous les contrôles, le Tessin (29%) et le Valais (23%).

Interprétation du taux de sous-enchère salariale :

Le glissement des priorités de contrôle d'une période à l'autre peuvent fortement influencer l'interprétation des résultats des taux de sous-enchère salariale. De par les différentes approches de l'observation du marché du travail, il est délicat de comparer l'activité de contrôle entre chaque organe d'exécution et entre des années différentes.

Tableau 4.10 : Contrôles d'entreprises et infractions salariales constatées par les CT cantonales dans le détachement dans les domaines avec CTT, 2018-2020

	2018		2019		2020	
	Contrôles clôturés	Infractions salariales	Contrôles clôturés	Infractions salariales	Contrôles clôturés	Infractions salariales
Total CTT Economie domestique	4	0	10	0	-	-
Total autres CTT	284	21	106	17	107	31
Bâle-Ville	1	0	-	-	-	-
Genève	49	19	36	14	47	20
Tessin	212	0	51	1	60	11
Valais	22	2	19	2	-	-
Total des contrôles CTT	288	21	116	17	107	31

Quelle: SECO

4.5 Résultats de l'activité de contrôles auprès des indépendants par les CT cantonales et les CP

Les conditions minimales de travail et de salaire suisses contenues dans la LDét ne s'appliquent pas aux indépendants de l'espace UE/AELE, qui exécutent un mandat en Suisse dans le cadre d'une prestation de services transfrontalière puisqu'ils ne sont pas des salariés. Pour les prestataires indépendants de l'espace UE/AELE, il s'agit prioritairement de vérifier leur statut d'indépendant.

En 2020, les organes d'exécution ont vérifié le statut de 4'862 prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Une indépendance fictive a été soupçonnée auprès de 380 cas au total, soit 8%.

Tableau 4.11 : Contrôles du statut d'indépendant par les CT cantonales et les CP

	Contrôle d'indépendants				Cas d'indépendance fictive				Proportion des cas soupçonnés d'indépendance fictive
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	
CT	2'888	2'850	2'702	2'406	151	106	113	226	9%
CP	3'746	3'008	3'291	2'456	310	232	348	154	6%
Total	6'634	5'858	5'993	4'862	461	338	461	380	8%

Source : SECO

Près de 80% des contrôles du statut d'indépendance en 2020 ont eu lieu dans les branches de l'industrie manufacturière et du second-œuvre. C'est également dans ces branches que près de l'ensemble de l'indépendance fictive a été constatée. 71% des cas d'indépendance fictive ont notamment été constatés dans le second-œuvre. Au sein de la branche de l'industrie manufacturière, c'est l'industrie du bois, du papier et de l'imprimerie qui a recensé le plus de cas d'indépendance fictive.

Au niveau régional, c'est dans les cantons du Tessin, de Berne, de Bâle-Ville et du Valais que la grande partie des contrôles du statut d'indépendant a été réalisée. La majorité de l'indépendance fictive a été constatée dans le canton du Valais, où une campagne de contrôle intensive a été menée au sein du second-œuvre et en particulier dans les métiers de l'électricité.

Procédure modèle :

Une procédure modèle a été élaborée par les représentants des cantons, des CP, des associations de contrôles et du SECO. Celle-ci représente l'ensemble des étapes de la procédure qui devraient en principe être accomplies lors de l'activité de contrôle et qui sont jugées nécessaires afin d'atteindre une exécution conforme à la loi et efficiente. Certaines étapes de la procédure modèle doivent être respectées impérativement.

Les prestataires de services qui exercent une activité lucrative indépendante doivent prouver leur statut aux organes de contrôle compétents⁴³. Les prestataires de services indépendants ont ainsi l'obligation légale de fournir la documentation et de renseigner les organes de contrôle. Ces derniers peuvent prendre certaines mesures en cas de non-respect de ces obligations. Ils ont également la possibilité d'empêcher une personne de poursuivre ses travaux si elle ne s'est pas acquittée de son obligation de fournir la documentation après l'expiration du délai imparti et qu'elle a ainsi rendu impossible la vérification de son statut d'indépendant⁴⁴. En 2020, 403 amendes, 55 suspensions de travaux et 167 interdictions ont été prononcées suite à une infraction à l'obligation de renseigner.

Tableau 4.12 : Mesures prises en cas d'infraction à l'obligation de renseigner en 2020

	Nombre d'amendes prononcées	Nombre de suspensions de travail prononcées ⁴⁵	Nombre d'interdictions prononcées
CT	141	15	44
CP	262	40	123
Total	403	55	167

Source : SECO

4.6 Mesures et sanctions

4.6.1 Les procédures de conciliation

Les CT cantonales effectuent des procédures de conciliation auprès d'entreprises de détachement et d'entreprises suisses lorsqu'un cas de sous-enchère aux conditions de travail et de salaire usuelles est constaté. Il y a eu davantage de procédures de conciliation auprès d'entreprises de détachement en 2020 qu'en 2019. En revanche, le nombre de procédures menées auprès d'entreprises suisses a reculé, ce qui peut certainement s'expliquer par la baisse de l'activité de contrôles sur le territoire suisse en 2020 (voir section 4.1). Les procédures de conciliation demeurent toutefois un instrument essentiel pour les organes d'exécution, qui ont ouvert 1'202 procédures au cours de cette année 2020 particulièrement défiante.

Indépendance

fictive : les prestataires de services indépendants sont considérés comme indépendants fictifs s'ils ne peuvent pas prouver leur activité lucrative indépendante ou si le statut d'indépendant est feint pour contourner le respect des conditions de salaire et de travail.

Procédure de conciliation :

consiste à obtenir d'une entreprise une adaptation de salaire afin que celle-ci respecte à l'avenir les conditions de salaires usuelles du lieu ou de la branche.

Encadré 4.2 : Base légale des procédures de conciliation

La procédure de conciliation est un des outils à disposition lorsque de la sous-enchère salariale est constatée dans un secteur où il n'y a pas de CCT étendue ou de CTT. Dans ce contexte, il convient de distinguer les procédures de conciliation collective et les procédures de conciliation individuelle.

Selon l'art. 360b, al. 3 CO, si les CT cantonales constatent des cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, elles tentent en règle générale de trouver un accord avec les employeurs concernés sous la forme d'une procédure de conciliation

⁴³ (art. 1a, al. 2, LDét)

⁴⁴ (cf. art. 1b LDét)

⁴⁵ Parmi les suspensions de travail des CT, 14 ont eu lieu dans le canton de Berne et 1 dans le canton de Vaud. Dans le cas des CP, 5 suspensions ont été ordonnées dans l'industrie manufacturière, 7 dans le secteur principal de la construction, 27 dans le second-œuvre de la construction et 1 dans l'hôtellerie-restauration.

collective. Si elles n'y parviennent pas dans un délai de deux mois, elles proposent à l'autorité compétente d'édicter pour les branches ou professions concernées un CTT fixant des salaires minimaux.

Les CT cantonales mènent également des procédures de conciliation individuelle lorsqu'un cas de sous-enchère salariale n'a été constatée que dans une entreprise et non dans toute une branche. Ces procédures de conciliation individuelle sont réglementées au sein des accords de prestations entre les cantons et la Confédération.

Tableau 4.13 : Procédures de conciliation individuelle auprès des entreprises de détachement et des entreprises suisses menées par les CT cantonales dans les branches sans CCT étendue

Procédures de conciliation menées avec les entreprises de détachement dans les branches dépourvues de CCT étendue				Développement entre 2019-2020 en %
	2018	2019	2020	
Procédures de conciliation	497	404	449	
Procédures de conciliation clôturées	423	347	393	
dont celles menées avec succès	358	291	324	
Part des procédures menées avec succès	85%	84%	82%	-2 pts de %
Procédures de conciliation menées avec les entreprises suisses dans les branches dépourvues de CCT étendue				Développement entre 2019-2020 en %
	2018	2019	2020	
Procédures de conciliation	850	780	753	
Procédures de conciliation clôturées	832	640	566	
dont celles menées avec succès	427	367	299	
Part des procédures menées avec succès	51%	57%	53%	-4 pts de %

Source : SECO

Les cantons de Genève, Zurich et Vaud ont engagé la majorité des procédures de conciliation auprès d'employeurs suisses (85% du total des procédures menées). Cette année encore, ils ont un impact décisif sur le taux de réussite de ces procédures au niveau national. Le succès des procédures de conciliation dépend également des exigences des CT cantonales en matière de rattrapage salarial ainsi que de la définition de la réussite. Dans le cadre des accords de prestations conclus avec les cantons, il a été convenu de respecter certains standards minimaux en matière de procédure de conciliation⁴⁶. Certaines différences cantonales dans le traitement de ces procédures peuvent toutefois perdurer dans la pratique ; dans le canton de Zurich, par exemple, les exigences pour déclarer une conciliation réussie sont plus élevées que dans d'autres cantons⁴⁷. Le taux de réussite des procédures de conciliation menées dans le canton

⁴⁶ Des critères minimaux ont été définis au sein des accords de prestations en ce qui concerne la réussite d'une procédure de conciliation. La CT cantonale juge le succès en considérant des facteurs juridiques, économiques, politiques et sociaux ; l'adaptation du salaire étant considérée comme le critère de plus important. Une procédure de conciliation sera donc comptabilisée en tant que succès lorsque l'établissement suisse concerné augmente le salaire versé de manière significative à l'avenir au minimum et sera en mesure de le démontrer de manière crédible.

⁴⁷ Dans le cadre d'une procédure de conciliation dans le canton de Zurich, il est exigé que l'entreprise adapte le salaire jusqu'au niveau des salaires usuels et rembourse rétroactivement le salaire de l'employé (au moins 80% de la différence de salaire calculée) pour le mois de contrôle. Il sera demandé à l'entreprise de fournir des preuves de ces ajustements.

de Genève est de 82% en 2020, alors que les cantons de Zurich et Vaud affichent 32%, respectivement 61% de réussite.

4.6.2 Les mesures collectives

Lorsque les organes d'exécution relèvent une situation de sous-enchère abusive et répétée dans une branche et qu'aucune adaptation des salaires ne peut être effectuée, les CT cantonales peuvent formuler des propositions aux autorités quant à l'adoption de mesures collectives⁴⁸. Actuellement, il existe un CTT au niveau national, à savoir le CTT pour l'économie domestique. Les cantons du Tessin et de Genève ont édicté la majorité des CTT en place (26 sur 30). Par ailleurs, il existe actuellement des CCT cantonales dans les cantons de Bâle-Ville, du Jura et du Valais. Au Tessin, les CTT des employés des *call centers* et des services de sécurité privés comportant moins de dix collaborateurs n'ont pas été prolongés en 2021. L'extension facilitée n'a été jusqu'ici nécessaire que dans le canton de Genève et, au niveau fédéral, que pour la branche du nettoyage en Suisse alémanique.

Mesures

collectives :

- a) édicition d'un CTT avec des salaires minimaux limités temporellement ;
- b) ou déclaration de force obligatoire d'une CCT à une branche entière sous certaines conditions facilitées.

Tableau 4.14 : Mesures collectives prises par la CT fédérale et les CT cantonales en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée

	Contrats-type de travail avec salaires minimaux, art. 360a CO	Entré en vigueur :	Jusqu'au
Suisse	1. CTT pour l'économie domestique	01.01.2011	31.12.2022
Bâle-Ville	2. NAV Detailhandel	01.07.2017	30.06.2023
Genève	3. CTT de l'économie domestique	05.05.2005	31.12.2023
	4. CTT des esthéticiennes	01.10.2007	31.12.2023
	5. CTT pour le transport de choses pour compte de tiers	01.01.2014	31.12.2023
	6. CTT des monteurs de stands	01.04.2014	31.12.2022
	7. CTT pour le commerce de détail	01.01.2019	31.12.2023
	8. CTT pour le secteur de la mécatronique	01.11.2019	31.12.2021
Jura	9. CTT pour le personnel au service de la vente dans le commerce de détail	01.01.2014	31.06.2023
Tessin	10. CNL per gli operatori dei Call Center	01.08.2007	31.12.2022
	11. CNL per i saloni di bellezza	01.04.2010	31.12.2023
	12. CNL per il personale di vendita al dettaglio (negozi meno di 10 dipendenti)	01.04.2013	31.12.2022
	13. CNL per gli impiegati di commercio nel settore della consulenza aziendale	01.01.2014	31.12.2022
	14. CNL per il settore dell'informatica	01.09.2014	31.12.2022
	15. CNL per gli impiegati di commercio nelle fiduciarie	01.01.2015	31.12.2023
	16. CNL per gli impiegati di commercio negli studi legali	01.07.2015	31.07.2021
	17. CNL per il settore del commercio all'ingrosso	01.01.2016	31.12.2021
	18. CNL per gli impiegati di commercio nelle aziende del settore delle attività ausiliarie dei servizi finanziari	01.06.2017	31.12.2022
	19. CNL nel settore delle attività di pubblicità e ricerche di mercato	01.06.2017	31.12.2022
	20. CNL per il settore delle lavanderie e della pulitura a secco	01.02.2018	31.12.2023
	21. CNL nel settore della fabbricazione di macchinari e apparecchiature	15.02.2019	31.12.2021
	22. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di prestito di personale	01.06.2017	31.12.2022
	23. CNL per gli impiegati di commercio nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di autoveicoli e motocicli	15.02.2019	31.12.2021
	24. CNL per il settore delle industrie alimentari	01.07.2019	30.06.2022
	25. CNL per il settore del design industriale e dei prodotti	31.01.2020	31.12.2022
	26. CNL per il commercio al dettaglio per corrispondenza o via internet	06.03.2020	31.12.2022
Valais	27. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di viaggio e tour operator	06.03.2020	31.12.2022
	28. CNL per gli impiegati di commercio nelle agenzie di cambio	06.03.2020	31.12.2022
	29. CNL per il settore delle attività di imballaggio	06.03.2020	31.12.2022
	30. NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Sektors der industriellen Wartung und Reinigung	13.09.2009	31.12.2021
	Extension facilitée, art 1a LECCT		
Suisse	1. GAV für die Reinigungsbranche in der Deutschschweiz	01.12.2018	31.12.2021
Genève	2. CCT du secteur des parcs et jardins, des pépinières et de l'arboriculture	01.01.2015	31.12.2021

Source : SECO

⁴⁸ Conformément à l'art. 360a CO et à l'art. 1a LECCT.

4.6.3 Les sanctions prononcées par les autorités cantonales

Les autorités cantonales sont compétentes en matière de sanctions (droit administratif). Les CT cantonales n'ont pas de compétences en matière de sanctions. De ce fait, elles sont tenues d'annoncer les infractions à la loi aux autorités cantonales compétentes. Les CP ont pour leur part la possibilité, en cas d'infractions aux dispositions de leur CCT étendue, d'imposer aux entreprises en faute le paiement de frais de contrôle et d'une peine conventionnelle (procédure sur la base d'une convention collective). Lorsque les organes de contrôle des CP constatent des infractions à la LDét, elles sont tenues de les signaler aux autorités cantonales compétentes en matière de sanctions. L'autorité cantonale peut dès lors imposer des sanctions administratives ou, le cas échéant, des interdictions d'offrir des prestations.

L'autorité de poursuite pénale cantonale peut également prononcer des amendes (sanctions pénales) à l'encontre des entreprises détachant des travailleurs ne respectant pas leur obligation de renseigner ou qui empêcheraient un contrôle. Une liste regroupant les employeurs ayant enfreint les dispositions de la LDét est tenue à jour par le SECO. En principe, les autorités cantonales ayant prononcé des sanctions transmettent leur décision au SECO qui les inscrit sur la liste en question.

Tableau 4.15 : Sanctions prononcées par les autorités cantonales, 2014-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Amendes pour manquement à l'obligation d'annonce	1'536	1'352	1'376	1'339	1'100	794
Amendes pour infractions aux dispositions salariales	667	544	791	857	755	734
Amendes pour autres infractions à la LDét	977	557	493	952	648	614
Total amendes	3'180	2'453	2'645	3'148	2'503	2'142
Interdiction de prester pour non-respect des dispositions salariales	67	93	55	71	21	99
Interdiction de prester pour infraction à l'obligation de renseigner	553	370	522	557	516	417
Interdiction de prester pour non-paiement d'une amende	484	278	390	469	343	317
Interdiction de prester pour autres infractions à la LDét	136	0	0	17	51	20
Total interdictions de prester	1'240	741	975	1'114	931	853
Total des sanctions entrées en force	4'420	3'197	3'667	4'262	3'434	2'995

Source : Liste des entreprises ayant fait l'objet d'une sanction entrée en force selon la loi sur les travailleurs détachés

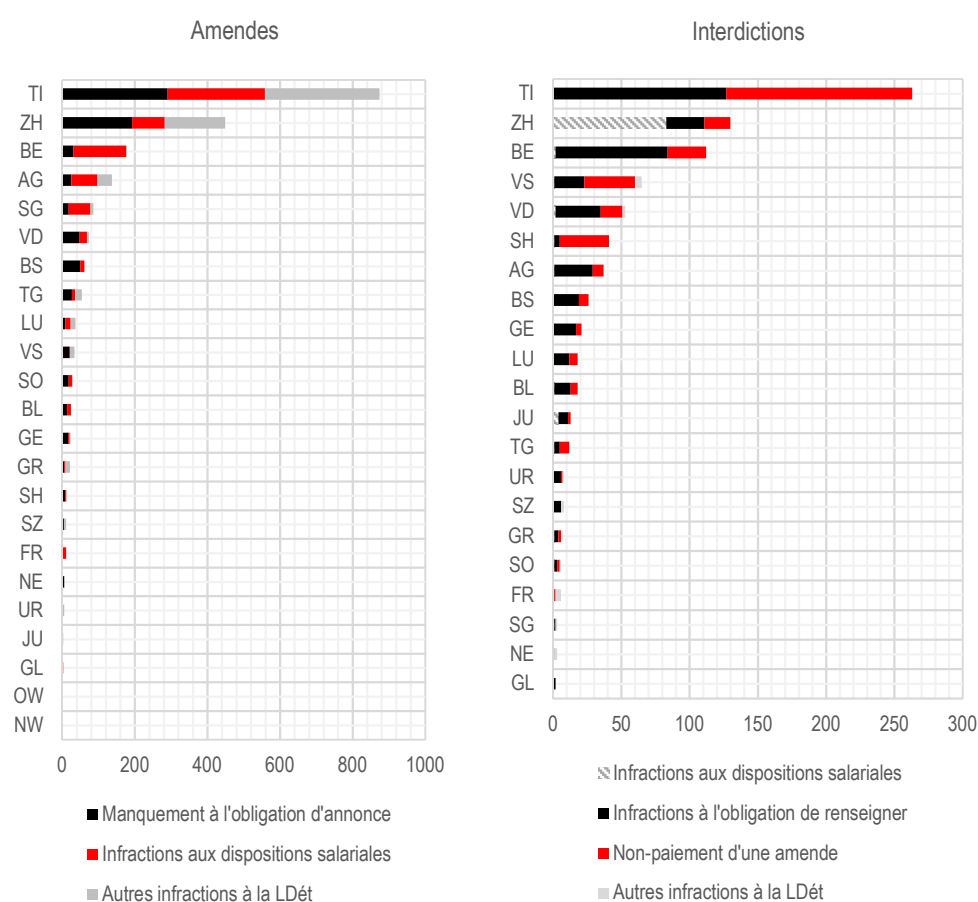
Les organes d'exécution transmettent au SECO les contrôles effectués ainsi que les infractions aux salaires usuels ou les infractions suspectées à l'encontre des dispositions salariales fixées dans les CCT étendues. Les infractions annoncées dans les sections précédentes ne sont en général pas des infractions avec décision entrée en force. Les infractions présumées regroupent les infractions suspectées au cours d'un contrôle (sur place). Comme expliqué précédemment, il est possible qu'une infraction sanctionnée par une CP ne soit pas encore sanctionnée par l'autorité cantonale au moment de l'établissement du rapport. Il existe un délai plus ou moins long, selon les cas et les cantons, entre le soupçon d'infraction et l'entrée en force de sa sanction. Le nombre d'infractions présumées indiqué dans le présent rapport diffère dès lors des données indiquées dans cette section qui présente les employeurs dont la sanction est

Sanctions administratives :
l'autorité cantonale peut imposer des amendes administratives en cas d'infractions concernant les dispositions salariales (ceci en plus des frais de contrôle et des peines conventionnelles imposés par les CP). Elle peut également infliger une interdiction d'offrir ses services en Suisse d'une durée d'un à cinq ans (en cas d'infraction grave à la LDét concernant les salaires et les conditions de travail, en cas de non-paiement d'amendes entrées en force ou en cas de non-respect de l'obligation de renseigner et de collaborer).

entrée en force. Les autorités cantonales ont prononcé durant l'année sous revue 2'142 amendes et 853 interdictions de prester en Suisse.

La Figure 4.5 donne le détail du nombre d'amendes et d'interdictions prononcé par les différents cantons. Les autorités cantonales du Tessin, de Zurich, de Berne, d'Argovie et de Saint-Gall ont prononcé le plus d'amendes en 2020. Elles ont émis ensemble plus de 80% des amendes de cette année-là. Même chose en ce qui concerne les interdictions, les autorités cantonales du Tessin, de Zurich, de Berne, du Valais et de Vaud ont prononcé plus de 70% des interdictions en 2020.

Figure 4.5 : Nombre d'amendes et d'interdictions prononcées en 2020, par canton



Source : SECO : Liste des employeurs sanctionnés par la LDét selon l'art. 9

5 Conclusions et perspectives

Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes sont un instrument permettant de lutter contre les effets indésirables de l'Accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE sur les conditions suisses de travail et de salaire.

De manière générale, les résultats du présent rapport montrent que l'exécution des mesures d'accompagnement est en adéquation avec les réalités économiques liées à la libre circulation des personnes. La décentralisation du système d'exécution permet

notamment aux organes d'exécution de prendre en compte les spécificités propres aux régions et aux branches professionnelles.

Les résultats du rapport montrent une diminution du nombre de contrôles au niveau national en 2020, passant de 41'305 à 34'126. L'objectif minimal des 35'000 contrôles fixé par l'Odét n'a donc de justesse pas été atteint. Cette situation s'explique principalement par le fait que l'activité de contrôles a été fortement réduite voir même totalement arrêtée durant la première vague de coronavirus et que la prestation de services transfrontalières a vu son niveau nettement diminué au cours de l'année. Selon les objectifs fixés par la CT fédérale, 3% de tous les employeurs suisses (5% dans les branches en observation renforcée) et entre 30% et 50% des prestataires de services détachés et indépendants soumis à l'obligation d'annonce doivent être contrôlés. Ces objectifs de contrôle ont été atteints par les CT cantonales et les CP, tant pour les établissements suisses que pour les prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce. En 2020, 6% d'employeurs suisses, 30% de travailleurs détachés et 30% de prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce ont été contrôlés.

Un examen détaillé révèle que l'activité de contrôles des *CT cantonales* auprès des entreprises suisses a reculé de 14% par rapport à 2019, tandis que les contrôles menés auprès des travailleurs détachés ont diminué de 15%. De manière générale, les *CP* ont également réduit leur volume de contrôles. Dans le détachement, les contrôles effectués dans les secteurs couverts par des CCT étendues ont davantage diminué que dans les domaines couverts par l'activité des *CT cantonales*. En ce qui concerne les travailleurs détachés, une baisse de 17% du nombre de contrôle a été constatée. Les contrôles d'employeurs suisses réalisés par les CP ont également diminué. À noter que la Confédération ne pilote pas ces contrôles dans la mesure où ils tombent sous l'exécution normale des CCT étendues.

Les contrôles effectués par les CT cantonales auprès des *prestataires de services indépendants* ont diminué de 11%, tandis que l'activité de contrôles des CP reculait très fortement de 25% dans ce domaine.

Le taux de sous-enchère salariale constaté auprès des employeurs suisses par les CT cantonales a légèrement augmenté, passant à 12% (10% en 2019). Il en va de même pour les travailleurs engagés auprès des employeurs suisses dans le domaine des CT cantonales, où le taux de sous-enchère salariale a quelque peu augmenté, passant de 8% en 2019 à 9% en 2020. Parallèlement, le taux de sous-enchère salariale constaté auprès des entreprises de détachement est resté stable à 15% (15% en 2019). Le taux de sous-enchère constaté auprès des travailleurs détachés a lui légèrement diminué à 13% (15% en 2019). Ces taux sont influencés, à la hausse ou à la baisse, selon les priorités de contrôles des CT cantonales d'une année à l'autre, mais

également en fonction des différentes approches de l'observation du marché du travail. Aussi doivent-ils être interprétés avec prudence: ils ne reflètent pas la situation globale salariale sur le territoire suisse, mais constituent une agrégation de plusieurs types de stratégies.

S'agissant du domaine des CP, les taux d'infraction aux salaires minimaux constatés auprès des entreprises de détachement sont demeurés stables, ceux des travailleurs détachés ayant légèrement diminué par rapport à 2019. Concrètement, les taux d'infraction aux salaires minimaux relevés auprès des entreprises sont restés inchangés à 21%, et ont diminué à 21% pour les travailleurs (22% en 2019).

En ce qui concerne les cas soupçonnés d'indépendance fictive de prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce, ils sont restés stables par rapport à 2019, à 8% au niveau national: 9% des cas d'indépendance fictive ont été constatés par les CT cantonales et 6% par les CP.

Les résultats présentés dans ce rapport montrent que les mesures d'accompagnement ont continué à jouer leur rôle de protection des conditions de travail et de salaire en Suisse, et ce aussi en période de crise sanitaire. Ce système est le fruit d'une collaboration entre les partenaires sociaux et les autorités étatiques. Ensemble, ils contrôlent le respect des conditions de travail et de salaire en vue de garantir les meilleures conditions possibles aux travailleurs suisses et étrangers.

Le système des mesures d'accompagnement évolue continuellement afin pouvoir de répondre aux besoins. En ce sens, divers projets d'optimisation sont à l'ordre du jour en 2021. Il est prévu notamment d'optimiser l'exécution sur la base des conclusions du rapport sur les facteurs de succès. La digitalisation des outils mis à disposition des organes d'exécution continuera également d'être améliorée avec le déploiement de la plateforme d'échanges de données ainsi que l'actualisation de la procédure d'annonce en ligne. En outre, une révision de la loi sur les travailleurs détachés est en cours de finalisation, dans le sillage de la motion Abate 18.3473 visant au respect des salaires minimaux cantonaux par les entreprises détachant du personnel en Suisse.

Le rapport met en évidence que le système d'exécution tient compte de l'évolution continue des défis qui se présentent. De cette manière, les mesures d'accompagnement peuvent continuer à répondre à la nécessité de protéger les conditions de salaire et de travail en Suisse.