

Les mesures d'accompagnement: un bilan globalement positif

Le troisième rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement (MAC) à la libre circulation des personnes a été publié le 27 septembre 2007; il couvre la période allant du 1er janvier 2006 au 30 juin 2007. Les MAC ont pour but de protéger les travailleurs contre la sous-enchère salariale et sociale liée à l'introduction de la libre circulation des personnes. Dans l'ensemble, le bilan est positif. Les contrôles ont nettement augmenté et ils ont concerné toutes les branches et régions du pays. La très grande majorité des employeurs ont continué à se comporter correctement.



Au cours des 18 mois étudiés par le rapport, 31 243 contrôles ont été effectués auprès des entreprises et 5112 sanctions administratives ont été prononcées. Les branches à risque sont surtout l'hôtellerie/restauration, le gros œuvre et le second œuvre ainsi que les travaux ménagers.

Photo: Keystone

Les MAC ont été adoptées en 2004 pour protéger les travailleurs contre la sous-enchère salariale et sociale. Elles permettent des contrôles a posteriori et prévoient des mesures pour faire respecter les conditions de travail et de salaire usuelles dans une région et dans une branche donnée. Les MAC ont été renforcées le 1er avril 2006 en vue de l'extension de la libre circulation aux nouveaux États membres de l'UE. Le maintien des conditions suisses de salaire et de travail dépend, en effet, largement de l'efficacité des MAC. Le fait que leur application incombe entièrement aux cantons et

que l'interprétation des dispositions légales varie impose des exigences particulières lors des inspections et de la rédaction des rapports. Le rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement se fonde sur les informations provenant des organes d'exécution, autrement dit les commissions tripartites cantonales (CTP) et les commissions paritaires (CP). Ces instances sont chargées par les partenaires sociaux de veiller au contrôle et à l'application des conventions collectives de travail déclarées de force obligatoire (CCT-dfo).

Évolution de l'effectif des personnes soumises à déclaration

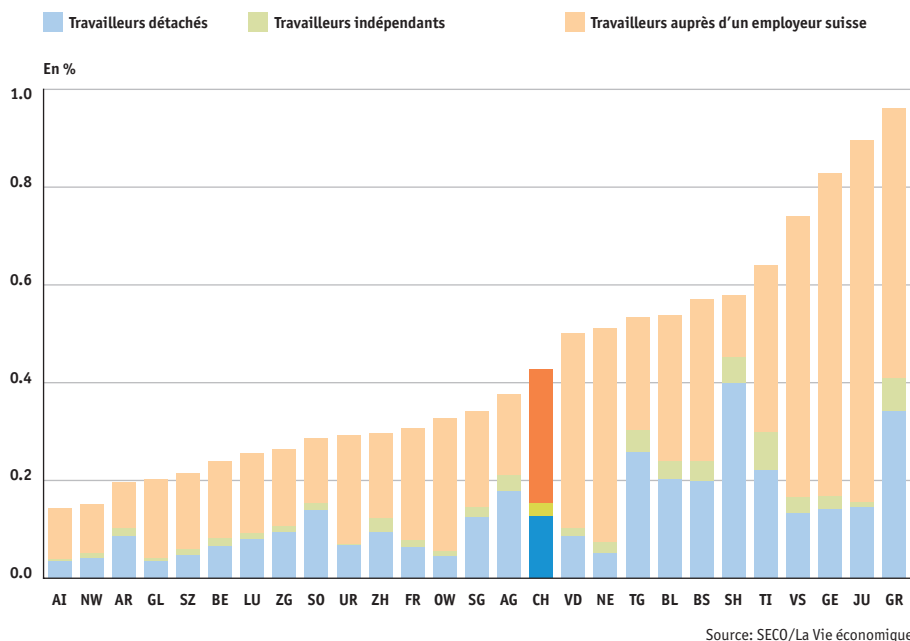
L'évolution du nombre de personnes entrant en Suisse et soumises à déclaration (pour un séjour égal ou inférieur à 90 jours calendaires) est décisive pour une analyse de la situation, laquelle doit permettre le maintien des conditions de salaire et de travail suisses dans les branches sensibles. Au cours de la période sous revue, le nombre de personnes soumises à déclaration a de nouveau augmenté forte-



Sibylle Burger-Bono
Cheffe de la section
Relations du travail,
Secrétariat d'État à
l'économie SECO, Berne

Graphique 1

Volume de travail soumis à déclaration par rapport à l'ensemble de l'emploi en Suisse et dans chaque canton, en équivalents plein temps, 2006



ment, soit de 16% par rapport à 2005. Le volume de travail exécuté ne représente toutefois que 0,43% de l'emploi total (en équivalents plein-temps, voir *graphique 1*). Les travailleurs détachés et les prestataires indépendants, en particulier, n'ont fait que de courts séjours. Alors qu'ils représentaient respectivement 37% et 7% des personnes soumises à déclaration, ils n'ont exécuté que 29% et 6% du volume de travail. La majorité des courts-séjours soumis à déclaration a travaillé dans le second œuvre, où son contingent a représenté presque 3% de l'emploi mesuré en équivalents plein-temps¹. Le gros œuvre vient derrière avec 0,91% d'ouvriers soumis à déclaration.

Principales caractéristiques de la mise en œuvre

L'Accord sur la libre circulation des personnes étant entré dans sa seconde période transitoire le 1er juin 2004, les rapports de travail des ressortissants de l'UE15 ne sont plus soumis à un contrôle préalable. C'est pourquoi la sous-enchère abusive des conditions usuelles ou minimales de salaire et de travail en Suisse est, désormais, combattue à l'aide des MAC. Dans les branches qui connaissent les CCT-dfo, les instances compétentes sont les CP de droit civil, dans les autres les CTP. La Suisse connaît aujourd'hui 75 CCT-dfo (nationales et cantonales), qui concernent un demi-million de travailleurs.

Des contrôles sont effectués pour constater les abus et infractions aux conditions minima-

les. La loi prévoit, à cet effet, que les cantons mettent à disposition «un nombre suffisant d'inspecteurs». Lors des débats politiques, le total des inspecteurs des CTP et des CP a toujours été fixé à 150. Dans le cadre des conventions conclues avec les cantons et des recommandations faites aux CP, le volume des contrôles à effectuer est partagé entre les cantons et les CCT-dfo. Au total, les cantons fournissent 86 inspecteurs et les CP 67, soit un total de 153 personnes, ce qui dépasse légèrement le quota fixé.

Étant donné leur autonomie en matière d'organisation, les cantons ont mis au point des systèmes d'exécution différents. Plusieurs d'entre eux ont conclu des contrats de prestation avec les associations de CP. Il en résulte que, dans ces cantons, les contrôles dans les branches avec et sans CCT-dfo sont effectués par une même instance et dans des conditions uniformes; les échanges de données fonctionnent sans problèmes et les contrôles sont coordonnés.

Contrôles

Au cours de la période sous revue, la fréquence des contrôles s'est nettement accrue dans pratiquement tous les cantons par rapport à 2005. Sur 12 mois, cette augmentation est de 84%. Elle est un peu plus forte dans le secteur des travailleurs étrangers détachés (90%) et moindre dans celui des employeurs suisses (73%)². À l'échelle nationale, le nombre des contrôles réellement effectués a été inférieur de 10% à celui fixé par les contrats de prestation. On observe en particulier une nette augmentation des contrôles dans quelques cantons où ceux-ci auparavant étaient peu nombreux.

Pendant la période sous revue, les CP ont effectué 10% de plus de contrôles que ne le prévoyaient les directives du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Elles se sont, toutefois, écartées nettement de ces directives en ce qui concerne le partage entre travailleurs étrangers détachés et employeurs suisses. Dans le secteur des travailleurs détachés, où les CP peuvent demander une indemnisation à la Confédération pour les contrôles effectués, la fréquence des contrôles a encore été inférieure de 37% au taux requis. En résumé, au cours de la période sous revue (18 mois), les CTP et les CP ont effectué en tout 31 243 contrôles auprès des entreprises, ce qui représente 97% des contrôles convenus (ou exigés par les CP).

D'après les données des cantons, 25 654 ouvriers du second œuvre ont été contrôlés pendant la période sous revue. C'est dans ce secteur que les CTP et les CP (pour les branches avec CCT-dfo) ont été les plus actives. Par

1 Dans le calcul des pourcentages d'occupation, les travailleurs placés (27% des personnes soumises à déclaration) ont été répartis entre les branches en fonction du taux des personnes soumises à déclaration déjà engagées dans lesdites branches.

2 Une partie de cet accroissement pourrait être due à un «effet d'annonce», puisqu'un plus grand nombre de cantons reçoivent désormais des informations des CP et que celles-ci sont plus complètes que dans le rapport 2005.

Encadré 1

Les mesures d'accompagnement (MAC)

- Les travailleurs détachés en Suisse par un employeur étranger en vue de fournir une prestation de services transfrontalière sont soumis aux conditions minimales impératives de travail et de rémunération en vigueur en Suisse, comme le prévoit la loi sur les travailleurs détachés. Dans les branches sans CCT, il est possible d'adopter des contrats-types de travail imposant des salaires minimaux obligatoires.
- En cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, le champ d'application des dispositions d'une CCT qui concernent les salaires minimaux, le temps de travail et l'exécution paritaire peut être étendu plus facilement.
- Dans les branches sans CCT, il est possible d'adopter des contrats-types de travail imposant des salaires minimaux obligatoires.

Encadré 2

Renforcement des MAC en vue de l'extension de la libre circulation aux nouveaux États membres de l'UE

- Jusqu'à 150 inspecteurs du travail traqueront la sous-enchère sociale et salariale dans les cantons.
- Des sanctions renforcées sont prévues à l'encontre des employeurs étrangers détachant des travailleurs en Suisse et ne respectant pas les conditions minimales applicables en Suisse. Ils peuvent être exclus plus facilement du marché suisse (p.ex. en cas de non-paiement des amendes entrées en force).
- Les CCT peuvent être étendues encore plus facilement.
- Les employeurs détachant des travailleurs en Suisse pour une courte durée sont tenus de fournir aux autorités cantonales des indications écrites sur leur identité, leur activité, leur lieu de travail, etc.
- Les employeurs doivent fournir par écrit à leurs employés des informations sur les éléments essentiels de leur contrat de travail, comme le salaire ou la durée du travail.
- Les indépendants ne tombent pas sous le coup des mesures d'accompagnement, mais ils doivent être en mesure de prouver leur statut, au moyen de pièces comptables ou d'une inscription dans un registre professionnel, par exemple.
- Les travailleurs temporaires sont mieux protégés contre les abus (employés d'un bailleur de services).

rapport au nombre de travailleurs détachés et de prestataires indépendants déclarés pendant la période sous revue, cela signifie que 63% de la population visée a été contrôlée dans le second œuvre. Dans le gros œuvre, 43% des travailleurs détachés et des prestataires indépendants ont été contrôlés. Dans l'industrie manufacturière, soit la troisième branche par importance pour le recours aux travailleurs détachés, 18% du groupe cible a été contrôlé. Les 35 974 contrôles de travailleurs détachés signifient qu'à peu près 44% du groupe cible (personnes détachées et travailleurs indépendants) a été contrôlé.

C'est également dans le second œuvre qu'a été effectué l'essentiel des contrôles auprès des employeurs suisses (25%). La deuxième branche contrôlée est le gros œuvre (16%), suivi de l'industrie de la surveillance et de la sécurité (12%). Les autorités cantonales et les CTP ont aussi pour mission de contrôler les branches sans CCT-dfo, ce qui augmente le nombre de branches contrôlées et permet une analyse plus approfondie.

Infractions

Certains cantons n'enregistrent que les infractions et abus confirmés, d'autres enregistrent aussi les soupçons. Il s'ensuit que les taux d'abus et d'infraction varient énormément d'un canton à l'autre. On peut en dire autant de la comparaison avec la dernière période examinée, ce qui complique parfois singulièrement l'interprétation de l'évolution dans tel ou tel canton.

D'après les indications des CTP, 8% des entreprises contrôlées qui détachent des travailleurs et 8% des employeurs suisses contrôlés ont (probablement) contrevenu aux *conditions salariales usuelles ou minimales*. Cela confirme le constat déjà dressé dans le rapport 2005, suivant lequel la grande majorité des entreprises respectent les conditions usuelles de salaire.

Il n'est malheureusement pas possible de comparer de façon probante les taux d'infraction en 2005 et en 2006/07, car non seulement le système d'exécution a beaucoup changé dans certains cantons ces dernières années, mais aussi l'enregistrement des infractions et des abus. Sur ce point, il est important de savoir si les rapports déclarent tous les soupçons de sous-enchère salariale ou seulement les infractions définitivement constatées, voire poursuivies.

Par rapport aux CTP, les *commissions paritaires (CP)* relèvent un taux nettement supérieur d'abus et d'infractions. Dans les branches à CCT-dfo, 24% des entreprises contrôlées auraient contrevenu aux minimums salariaux déclarés de force obligatoire. Le taux

d'infraction est nettement supérieur dans les entreprises qui détachent des travailleurs (32%) que chez les employeurs suisses (18%).

Une raison de ce taux élevé d'infraction dans les rapports des CP est que les CCT-dfo se concentrent dans le secteur des branches à risque. Deuxièmement, les CP devaient disposer de bonnes informations sur les cas suspects. Plus les contrôles se concentrent, dans les entreprises, sur les populations à risque, plus le taux d'infraction attendu sera élevé. Une troisième explication tient au fait que, dans les *CCT-dfo*, les infractions contre les conditions salariales sont bien définies et donc faciles à repérer. La moindre sous-enchère au salaire CCT est, en effet, déjà une infraction en soi, tandis que les branches sans CCT-dfo bénéficient d'une plus grande latitude. La CTP compétente détermine cette marge de manœuvre à partir des salaires usuels dans la région et dans la branche, et seule une sous-enchère répétée peut entraîner une extension facilitée de la CCT ou un contrat-type de travail (CTT).

Si l'on classe les taux d'infraction/abus par branche, on constate que, d'après les indications des cantons, l'hôtellerie/restauration (14%), les travaux ménagers (12%), le second œuvre et le gros œuvre (9% chacun) sont les branches qui dépassent la moyenne en matière de sous-enchère salariale. L'industrie manufacturière se situe exactement à la moyenne (8%). Dans 10% des contrôles de travailleurs indépendants, on a constaté des indices de pseudo-indépendance. Dans ces cas, les donneurs d'ouvrage ou les employeurs se sont vu signifier le respect des conditions de salaire et de travail.

Sanctions

Au cours de la période sous revue, il a été prononcé un total de 5112 sanctions administratives. La plupart concernaient des infractions contre l'obligation de déclarer. 233 amendes ont été infligées pour infraction contre les salaires minimaux et 243 pour la violation d'autres dispositions. Des interdictions temporaires d'offrir des services ont été prononcées dans 89 cas. Si l'on ramène à 12 mois le nombre des sanctions infligées pendant la période sous revue, celles-ci ont augmenté de 57% par rapport à 2005, donc un peu moins que le nombre des contrôles. Parallèlement, on constate un glissement des sanctions plutôt bénignes (avertissements, amendes pour contravention à l'obligation de déclarer) vers des sanctions plus dures (amendes pour infraction salariale ou autre, interdictions). Cela montre que les cantons ont eu tendance à durcir leur pratique. Toutes ces sanctions ne sont pas encore définitives, ce qui explique la

3 Le taux d'infractions n'est donc pas un bon indicateur pour l'ensemble des travailleurs.

différence avec la liste des employeurs ayant fait l'objet d'une sanction entrée en force (qui en mentionne moins de 2000). Quant aux avertissements, ils ne sont en général pas considérés comme des sanctions au sens strict et ne sont donc pas enregistrés dans la liste publiée (www.seco.admin.ch).

Les sanctions infligées dans les branches à CCT-dfo sont d'une tout autre nature. Bien qu'elles puissent être prononcées en vertu de la loi sur les travailleurs détachés (Ldét) ou de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LES), elles restent de droit privé et doivent être demandées en ouvrant une action civile. Une fois prononcées, cependant, rien ne s'oppose à ce que l'État en inflige d'autres. Les CP restent, en effet, tenues d'annoncer les infractions constatées aux autorités.

Efficacité des sanctions

Comme il est difficile de chiffrer les comportements corrects, il a été recouru d'une part au nombre de récidives, de l'autre à celui des sanctions respectées, qui sont en elles-mêmes un critère supplémentaire de leur efficacité. Cependant, du fait que, pour le moment, les interdictions prononcées ne sont pas très nombreuses et que les entrées en Suisse en dépit de celles-ci n'auraient pas fourni de chiffres significatifs, les seuls critères sur lesquels on se soit basé cette année sont, d'une part, le montant des amendes ou des pénalités conventionnelles infligées; de l'autre, le coût des contrôles. Dans 6% des cas, on peut parler de récidive. Comme il fallait s'y attendre, la publication de la liste des employeurs ayant fait l'objet d'une sanction entrée en force a eu un effet dissuasif.

Conclusion

Le bilan des mesures d'accompagnement est, à tout prendre, positif. Les contrôles ont visiblement augmenté. Toutes les branches et régions de Suisse ont été contrôlées. Les cantons et les CP ont tenu très largement leurs engagements.

La très grande majorité des employeurs se comportent toujours correctement. La situation est un peu différente du côté des employeurs étrangers, mais il est vrai que, par rapport à l'effectif de la population active, les travailleurs détachés par des patrons étrangers ne représentent que 0,43% des emplois (en équivalents plein-temps). Au sein de ce groupe, les CTP ont relevé 8% d'infractions aux conditions salariales, les CP 32%. Le nombre très élevé de procédures ayant mené à des avertissements signifie – pour au moins une partie des infractions – une méconnaissance

des usages suisses. Les employeurs étrangers semblent, particulièrement dans les branches à CCT-dfo, toujours ignorer, par exemple, l'existence de salaires minimaux.

Le rapport montre clairement qu'il existe des domaines à risque. L'hôtellerie/restauration, le gros œuvre et le second œuvre sont, en dehors des travaux ménagers, les branches qui connaissent les taux d'abus les plus élevés. Les deux premières disposent actuellement de CCT qui garantissent des mesures efficaces et rapides. C'est pourquoi le canton de Genève a édicté un CTT dans le secteur des travaux ménagers, avec des salaires minimaux contraignants. Dans les contrôles effectués par les CTP, le taux d'infraction (7%) est légèrement inférieur à la moyenne pour la location de services. Dans ceux effectués par les CP, les infractions concernant les travailleurs fournis par des entreprises de location de services sont, en revanche, aussi nombreuses (32%) que celles concernant les employés détachés. La classification dans une branche potentiellement à risque est donc toujours justifiée. Les fausses déclarations d'indépendance sont également fréquentes puisqu'elles concernent 10% des cas contrôlés.

Parallèlement, les résultats des contrôles prouvent clairement que c'est à dessein que les CP ont inspecté les secteurs à risque. Contrairement au système des cantons, les contrôles sont fréquemment effectués par les partenaires sociaux eux-mêmes, y compris sur dénonciation ou après constat. Comme il s'agit très souvent de soupçons justifiés, le «taux de réussite» est logiquement plus élevé.

Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes ont donc eu un impact, mais il faudra encore les systématiser et surtout uniformiser la pratique des cantons pour mettre en évidence l'évolution à long terme du marché suisse de l'emploi. ■