

Mesures d'accompagnement: des contrôles renforcés en 2008

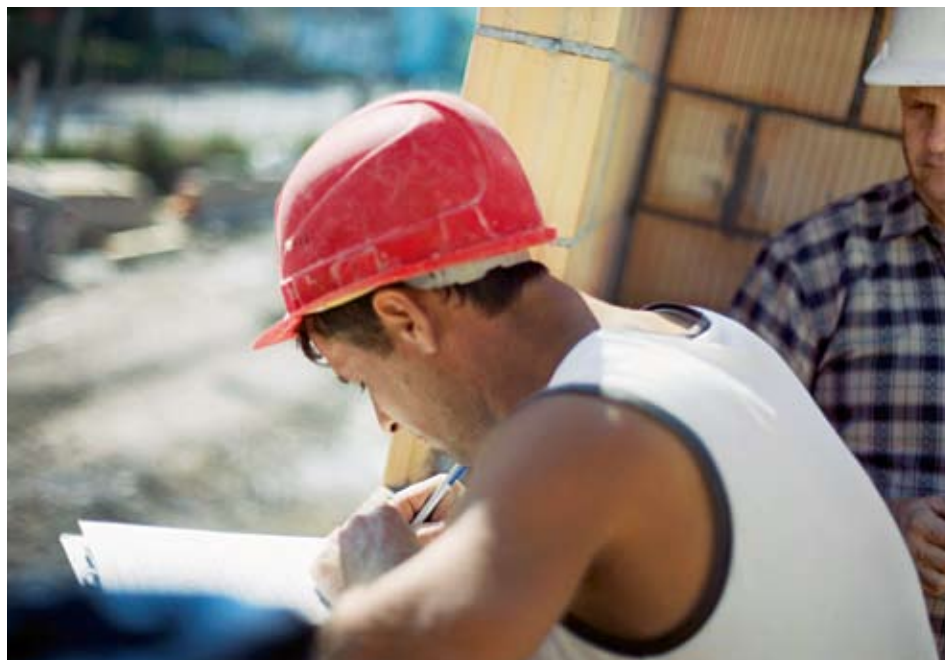
Le quatrième rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes a été publié le 23 avril 2009; il couvre l'année 2008 et dresse un tableau de la situation au terme de près de cinq ans d'expérience dans le domaine des mesures d'accompagnement introduites en application de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et l'UE. Le bilan est globalement positif, puisque l'activité de contrôle s'est notablement intensifiée en 2008 et qu'elle couvre désormais toutes les branches et régions du pays. La très grande majorité des employeurs a continué à se comporter correctement. Bien que les résultats soient, dans l'ensemble, satisfaisants, les contrôles conservent leur importance.



Jean-Luc Zinniker
Secteur Conventions collectives et Surveillance du marché du travail, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



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



Les mesures d'accompagnement doivent protéger les employés de la sous-enchère en matière de salaire ou de condition de travail, quel que soient le lieu ou la branche. Le second œuvre et le secteur principal de la construction, des branches qualifiées de sensibles en matière de détachement, sont celles qui ont fait l'objet du plus grand nombre de contrôles en 2008.

Photo: Keystone

Les mesures d'accompagnement ont été adoptées le 1^{er} janvier 2004 pour prévenir la sous-enchère salariale. Elles permettent de contrôler a posteriori le respect des conditions de salaire et de travail et prévoient des mesures pour les faire respecter. Celles-ci ont été renforcées le 1^{er} avril 2006 en vue de l'extension de la libre circulation aux nouveaux États-membres de l'UE. Le respect des salaires et des conditions de travail prévalant en Suisse dépend dans une large mesure de l'efficacité des mesures d'accompagnement. Le fait que leur exécution ressort entièrement des cantons et que l'interprétation des dispositions légales est variable implique des exigences particulières en matière de contrôle et de compte rendu. Le rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement se fonde sur les informations provenant des organes d'exécution des cantons, autrement dit des commissions tripartites (CT) cantonales et des commissions paritaires (CP), qui ont la charge de veiller à l'application et au contrôle des conventions collectives de travail déclarées de force obligatoire (CCT dfo).

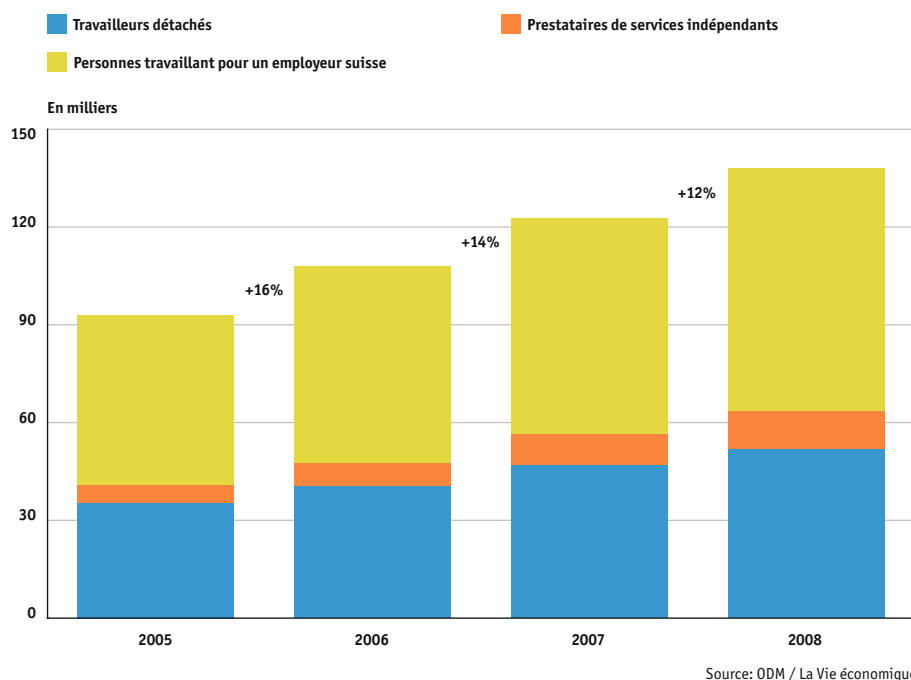
Évolution de l'effectif des personnes soumises à l'obligation de s'annoncer

Comme les trois années précédentes, le nombre de personnes soumises à l'obligation de s'annoncer a augmenté en 2008 (12% par rapport à 2007, voir *graphique 1*). On dénombrait cette année 137 919 résidents de courte durée (jusqu'à 90 jours dans l'année civile). Convertis en équivalents plein temps, ceci correspond à quelque 18 400 travailleurs à l'année ou 0,53% de l'emploi total. On retiendra ici que près des deux tiers du volume de travail fourni par les personnes soumises à l'obligation d'annonce ont été effectuées pour un employeur suisse, les 29% restants étant détachés.

L'analyse par branche indique que la majorité des travailleurs de courte durée soumis à l'obligation de s'annoncer a travaillé pour des sociétés de location de services (27% du volume estimé). La ventilation selon les branches ne peut se faire que par approximation en répartissant les frontaliers employés dans ces entreprises. La majorité d'entre eux était occupée dans le second œuvre de la

Graphique 1

Résidents de courte durée (jusqu'à 90 jours) soumis à l'obligation d'annonce, 2005-2008



construction, où leur contingent a représenté 2,8% de l'emploi (mesuré en équivalents plein temps). Viennent ensuite les services à la personne (1,7%), la sécurité et la surveillance (1,5%) et le secteur principal de la construction (1,0%).

Les contrôles

S'agissant du nombre de contrôles effectués en 2008, les objectifs assignés aux cantons et aux CP reposaient sur les mêmes base que pour la période 2006/07. On constate néanmoins une augmentation marquée des contrôles, en particulier auprès des entreprises détachant des travailleurs (+33%). À l'inverse, les contrôles auprès des employeurs suisses ont diminués de 1%. À noter que cette évolution se situe à un niveau relativement élevé, puisque les contrôles avaient déjà augmenté de 85% durant la précédente période sous revue (+95% auprès des entreprises détachant des travailleurs, +71% auprès des employeurs suisses). Rapportée au nombre de personnes concernées, la hausse enregistrée en 2008 s'établit à 21% pour les travailleurs détachés et à 30% pour les personnes travaillant chez un employeur suisse.

En 2008, 14 762 entreprises détachant des travailleurs ont fait l'objet d'un contrôle, soit 33% de plus qu'en 2006/07. Les contrôles ont augmenté de 21% pour les travailleurs détachés pour toucher 29 576 personnes; ce chiffre représente 47% de l'ensemble des 63 563 travailleurs détachés et prestataires de servi-

ces indépendants soumis à l'obligation d'annonce. L'objectif visant à contrôler 50% de ces catégories de travailleurs peut être considéré comme quasiment atteint.

Comme pour 2006/07, ce sont, avec 9944 contrôles, les entreprises détachant des travailleurs dans le second œuvre de la construction qui ont été les plus souvent contrôlées, suivies par celles de l'industrie manufacturière avec 1592 contrôles et par le secteur principal de la construction avec 1288 contrôles. C'est également dans le second œuvre qu'a été effectué l'essentiel des contrôles auprès des employeurs suisses (3533 entreprises ou 26,4%), suivi par le secteur principal de la construction (1858 entreprises ou 13,9%) et l'hôtellerie-restauration (1492 établissements ou 11,1%). Les cantons ont contrôlé 566 sociétés de location de services (4,2%) ou 3859 travailleurs (6,5%); les CP en ont fait de même pour 733 entreprises de même type ou 1346 travailleurs.

Les infractions suspectées¹

Les organes de contrôle examinent d'une part le respect des obligations d'annonce et d'autre part les conditions de travail et de salaire des travailleurs. Ils sont dès lors amenés à constater plusieurs catégories d'infractions: infractions concernant la procédure d'annonce, les salaires minimaux et usuels (sous-enchère salariale) ainsi que d'autres conditions de travail. À l'occasion du contrôle d'un travailleur, il arrive que l'on constate des manquements à plusieurs dispositions. Pour cette raison, les taux d'infraction sont à considérer isolément et ne peuvent être cumulés.

Ceux qui concernent la procédure d'annonce sont relativement élevés: 17% des entreprises et des personnes contrôlées. L'expérience montre, toutefois, que de nombreux manquements en la matière tiennent à une méconnaissance de la loi sur les travailleurs détachés et des obligations qui s'y rattachent. Nous partons donc du principe que la situation s'améliorera avec la nouvelle page Internet sur les mesures d'accompagnement que le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) mettra en ligne cet été. Celle-ci fournira aux entreprises concernées des informations détaillées sur le détachement de personnel.

D'après les indications des cantons et des CT, 8% des entreprises détachant des travailleurs et ayant été contrôlées ont enfreint les dispositions concernant les salaires (minimaux contraignants selon les CTT) ou sous-enchère en la matière par rapport aux usages d'une région ou d'une branche. Le pourcentage d'infractions s'est maintenu à 8% comme lors de la période précédente. Ce faible niveau indique que la grande majorité

Encadré 1

Les mesures d'accompagnement

- 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.
- L'extension du champ d'application des dispositions d'une CCT qui concernent les salaires minimaux, le temps de travail et l'exécution paritaire, en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, a été facilitée.
- Dans les branches sans CCT, il est possible d'adopter des contrats-types de travail imposant des salaires minimaux obligatoires.

des entreprises détachant des travailleurs respectent les salaires en usage. Les cantons ont signalé moins de manquements du côté des employeurs suisses que lors du précédent rapport. Les employeurs suisses ont été 4% à pratiquer la sous-enchère salariale, ce qui représente une baisse de 4 points par rapport à la précédente période sous revue.

Les CP signalent pour leur part des taux d'infraction nettement plus importants sur le plan des salaires. Les données livrées indiquent que 19% des entreprises détachant des travailleurs sont en infraction par rapport aux dispositions salariales d'une CCT dfo. Si ce taux reste élevé, il convient de relever aussi le recul considérable de 17 points enregistré par rapport à la période précédente. On notera, d'autre part, que le taux d'infraction chez les employeurs suisses est passé durant la même période de 18% à 26%. Ces importantes variations s'expliquent, du moins en partie, par l'amélioration du rapport des CP.

Si les taux d'infraction relevés par ces dernières sont supérieurs à ceux constatés par les CT, cela tient à ce que les infractions liées aux salaires sont plus faciles à repérer en présence d'une CCT dfo. Dans ce cas, même une faible sous-enchère est considérée comme une infraction alors que dans les domaines non couverts la définition du salaire usuel dans la branche et dans la région fait l'objet d'une certaine marge d'appréciation.

En ce qui concerne les infractions en matière de salaire, les CP font état de taux nettement plus élevés chez les employeurs suisses que dans les entreprises qui détachent des travailleurs. Les inspections des CP auprès des employeurs suisses sont davantage approfondies, les salaires étant par exemple vérifiés sur une plus longue durée. Or, des hausses salariales (y compris des augmentations du salaire réel négociées) peuvent être intervenues entre-temps dans les CCT. Pour les entreprises détachant des travailleurs, le contrôle porte exclusivement sur le respect du salaire minimum en vigueur au moment de la mission. Il n'est, en outre, guère possible de vérifier si une entreprise qui détache des travailleurs leur verse effectivement le 13^e salaire, alors que ce point fait précisément l'objet d'un examen minutieux pour les employeurs suisses. Une autre raison peut expliquer ces différents taux: alors que les entreprises détachant des travailleurs sont systématiquement contrôlées sur la base des annonces effectuées, un nombre limité de cas concernant les entreprises suisses font l'objet d'un contrôle systématique. À ce niveau, beaucoup de contrôles sont réalisés sur la base de soupçons concrets.

Dans le domaine du détachement, une analyse différenciée par branche fait apparaître

des taux de sous-enchère/infractions importants en matière salariale dans les branches suivantes: second œuvre de la construction (11% d'après les cantons, 19%; d'après les CP) industrie manufacturière (cantons: 9%), services à la personne (8%), secteur principal de la construction (8% selon les cantons et 22% selon les CP).

Les cantons et les CT indiquent que les entreprises suisses les plus touchées à ce niveau sont celles de la santé et de l'action sociale (9% sur 289 entreprises contrôlées), les salons de coiffure et instituts de beauté (9% sur 681), la location de services (8% sur 733), les services personnels (7% sur 342) et le secteur principal de la construction (6% sur 872). Ces taux de sous-enchère, inférieurs à 10%, demeurent relativement faibles.

Comparés aux données signalées par les cantons pour les employeurs suisses, les taux de sous-enchère constatés par les CP sont très élevés dans les branches suivantes: nettoyage (46% sur 211 entreprises contrôlées), surveillance et sécurité² (45% sur 101), industrie manufacturière (44% sur 150 e) et secteur principal de la construction (40% sur 186). Toujours selon les indications des CP, le taux d'infraction dans la location de services se situe, avec 11%, nettement en dessous de la moyenne (26%).

Les différentes pratiques cantonales en matière de sanctions

Comme lors de la précédente période étudiée, la plupart des sanctions prononcées en 2008 ont concerné des manquements à l'obligation d'annonce: 1426 entreprises (2011 personnes) ont reçu un avertissement et 1143 (1708 personnes) ont été frappées d'une amende. Des interdictions temporaires d'offrir des services ont été prononcées dans 81 cas par les cantons pour non-paiement des amendes infligées suite à des infractions concernant la procédure d'annonce. De telles interdictions ont également frappé 39 entreprises actives dans des branches soumises à une CCT dfo ou à un contrat-type de travail à caractère contraignant. Là où de telles CCT n'existent pas, des sanctions pour des infractions aux art. 2 ou 3 Ldét ont frappé 252 entreprises et concerné 400 personnes. Il s'agit soit d'amendes soit d'interdictions (seulement en cas d'infraction aux art. 2 ou 12 Ldét ou pour non-paiement d'amendes). Le nombre effectif d'interdictions prononcées pourrait donc être supérieur aux 120 mentionnées précédemment. Dans les branches couvertes par une CCT dfo, les entreprises se sont vues infliger 239 amendes et 56 avertissements.

La pratique en matière d'amendes et d'avertissements varie nettement suivant les

Encadré 2

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

- Jusqu'à 150 inspecteurs du travail traquent 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 (par exemple en cas de non-paiement des amendes entrées en force).
- L'extension des CCT est de nouveau facilitée.
- 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).

1 Il est possible que certaines sanctions pour infractions ne soient pas encore entrées en force au moment du rapport. Les commissions paritaires annoncent aux cantons les cas pour lesquels une infraction a été constatée ou au moins suspectée.

2 Dans l'industrie manufacturière, seules les carrosseries sont contrôlées par une commission paritaire.

cantons. Certains ne prononcent guère, sinon pas du tout d'avertissements, alors que d'autres y recourent très fréquemment. Le montant de l'amende pour les mêmes faits est lui aussi très variable selon les cantons. La recommandation du Seco du 24 février (catalogue des sanctions selon la Ldét) devrait apporter une certaine harmonisation.

Efficacité des sanctions

Les comportements corrects étant difficiles à chiffrer, il faut recourir à certains indicateurs, dont le nombre de récidives ou le paiement des amendes. Les cantons ont prononcé, en 2008, 81 interdictions pour non-paiement d'amendes consécutives à un défaut de déclaration. Cela correspond à environ 7% des 1143 amendes infligées dans ce cas. Environ 4,5% des établissements sanctionnés ont récidivé, même si les CP signalent que c'est dans des proportions très faibles: 0,5% dans le détachement de travailleurs et 1,5% chez les employeurs suisses. Dans la location de services, ce taux s'élève cependant à 5% environ (selon ces mêmes CP).

Les cantons estiment qu'une grande partie des amendes infligées sont payées par les entreprises: dans 90% des cas et même plus pour la plupart d'entre eux. Les CP semblent rencontrer plus de difficultés, dans la mesure où elles indiquent que seule la moitié environ des amendes sont effectivement payées.

Les conciliations ont abouti dans 63% des cas pour les entreprises détachant des travailleurs et dans 86% des cas pour les employeurs suisses. Ces taux élevés montrent que de manière générale, les entreprises s'emploient à respecter les prescriptions.

Conclusion

Durant l'année 2008, les activités engagées dans le cadre des mesures d'accompagnement se sont considérablement intensifiées et les contrôles sont désormais opérés régulièrement dans toutes les branches et sur l'ensemble du territoire suisse. L'objectif visant à contrôler 50% des travailleurs détachés a été atteint par les cantons et leurs CT; il est même dépassé par les CP. Les employeurs suisses ont, eux aussi, fait l'objet de contrôles renforcés durant l'année sous revue. Le second œuvre et le secteur principal de la construction, des branches sensibles en matière de détachement, sont celles qui ont subi le plus grand nombre de contrôles. Cela concorde avec la proportion relativement importante de personnes soumises à l'obligation de s'annoncer dans ces branches.

Les organes d'exécution observent de nouveau cette année d'importantes dispari-

tés dans les taux de sous-enchère en matière de salaire et de conditions de travail. D'après les CP, 19% des entreprises détachant des travailleurs contrevenaient aux dispositions, alors que les cantons et leurs CT indiquent un taux de sous-enchère inchangé de 8%. Il faut, toutefois, prendre en considération le fait qu'il existe dans le champ de contrôle des CP des salaires minimaux contraignants qui simplifient le relevé des infractions. Il y a lieu d'apprécier, à cet égard, l'évolution du taux d'infraction dans les branches couvertes par une CCT dfo, lequel a chuté de 36% à 19%. Si les résultats peuvent être qualifiés de globalement satisfaisants, les contrôles n'en demeurent pas moins nécessaires.

Le nombre d'amendes administratives infligées par les cantons montre que les instances de contrôle ne se contentent pas de constater les infractions, mais qu'elles les sanctionnent aussi. Ces amendes se rapportent en grande partie à des défauts d'annonce, où le niveau d'infraction est relativement élevé (17%). Les manquements dans le secteur du détachement sont, toutefois, souvent imputables à une méconnaissance de la loi sur le détachement de travailleurs. En témoignent le faible taux de récidive en ce domaine ainsi que le large succès des procédures de conciliation engagées lorsque les entreprises détachant des travailleurs contreviennent aux dispositions salariales (infractions ou sous-enchères).

Les contrôles ont également été intensifiés dans les branches que les CT ont désignées, au niveau fédéral, comme devant faire l'objet d'une attention particulière: secteur principal de la construction, second œuvre, location de services, nettoyage et hôtellerie-restauration. Les CT cantonales ont elles aussi décidé de surveiller de près certaines branches et d'y multiplier les contrôles.

De manière générale, les organes d'exécution ont correctement rendu compte de leurs activités en 2008 et les données communiquées ont considérablement gagné en qualité depuis la dernière période sous revue. Pour la première fois, les données livrées par les CP ont pu déboucher sur une évaluation et des résultats fiables. S'agissant de la collaboration avec les CP, les cantons estiment que l'on peut encore mieux faire. L'année 2008 a été marquée par une économie réelle au beau fixe, mais on y observe un fléchissement dans la progression du nombre de personnes soumises à l'obligation d'annonce. Il faudra attendre les rapports suivants pour savoir si – et dans quelle mesure – le ralentissement de l'économie aura des effets sur les mesures d'accompagnement. ■