

Mesures d'accompagnement : des efforts d'amélioration constants

L'exécution des mesures d'accompagnement continue de progresser, selon un rapport du Seco publié fin 2020. Il devrait être toutefois possible de valoriser davantage les résultats obtenus par les organes d'exécution et d'harmoniser certaines pratiques en matière de contrôle et de sanction. *Véronique Merckx*

Abrégé Le Secrétariat d'État à l'économie analyse régulièrement l'application des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes par les organes de contrôle. Alors que d'importants potentiels d'amélioration avaient été identifiés en 2016, un récent rapport publié fin 2020 montre une amélioration notable de l'exécution des mesures d'accompagnement. Des progrès restent néanmoins possibles, notamment dans la valorisation des résultats de l'observation du marché du travail, dans l'harmonisation des contrôles et des sanctions ainsi que dans le contrôle des indépendants.

Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne (UE) introduites en 2004 visent notamment à protéger les travailleurs contre les risques de sous-enchère en matière de conditions de salaire et de travail en Suisse. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a le mandat d'assurer le respect des bases légales et d'une mise en œuvre efficiente, efficace et de qualité des instruments à disposition. Il s'est ainsi doté en 2010 d'une stratégie globale de surveillance en la matière. Dans ce cadre, il analyse régulièrement les pratiques des organes d'exécution en vue d'identifier les pratiques les plus adéquates («best practices»).

Début 2016, le Seco a rédigé un premier rapport¹ résumant les enseignements des audits. Il mettait en évidence des faiblesses non négligeables au niveau de l'exécution. À la suite de ce rapport, le Conseil fédéral a adopté un plan d'action national pour améliorer l'application des mesures d'accompagnement. Ce dernier a été mis en œuvre progressivement à partir de 2017.

Valoriser davantage les synergies

Un nouveau rapport² publié fin 2020 montre que ce 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.

Les mesures d'accompagnement sont mises en œuvre de manière décentralisée par des commissions tripartites (CT) cantonales et par des commissions paritaires (CP). Alors que les premières (constituées de représentants des employeurs, des employés et de l'État) sont chargées de l'observation du marché du travail à l'échelon cantonal, les secondes (où sont représentés les syndicats et les employeurs) s'occupent du contrôle des salaires dans les branches dotées de conventions collectives de travail (CCT) étendues³. L'exécution présente par nature une certaine hétérogénéité.

Les commissions tripartites cantonales effectuent chaque année plus de 10 000 contrôles auprès des entreprises suisses en vue d'identifier la présence éventuelle de sous-enchère salariale abusive et répétée et de prendre les mesures correctives nécessaires. Elles peuvent notamment mener des enquêtes dans un secteur économique particulier afin de déterminer s'il existe un problème systématique dans ce secteur. Il est également possible d'effectuer des contrôles individuels auprès d'entreprises spécifiques soupçonnées de sous-enchère salariale. La combinaison des instruments varie selon les cantons.

Quatre cantons (Genève, Tessin, Vaud, Zurich) effectuent à eux seuls deux tiers

des contrôles menés auprès des entreprises suisses. Ils peuvent en tirer des enseignements précieux concernant la situation salariale dans les différents secteurs économiques. Les résultats de l'activité des grands cantons ou d'enquêtes ciblées effectuées à l'échelon cantonal dans un secteur particulier pourraient, de l'avis du Seco, être encore davantage valorisés et mis à disposition des autres cantons (sous réserve de la protection des données).

Les contrôles sont en règle générale effectués par écrit et complétés ou non d'un contrôle sur place. Seule une minorité de cantons effectue ses contrôles par écrit uniquement. Les analyses du Seco montrent qu'une présence de terrain est avantageuse pour contrôler des éléments difficiles à vérifier autrement (par exemple la plausibilité des heures de travail selon le contrat de travail compte tenu des horaires d'ouverture d'un commerce). Elle offre également des synergies avec la lutte contre le travail au noir.

Une exécution hétérogène

Dans les branches soumises à une CCT de force obligatoire, les entreprises suisses et étrangères doivent respecter les dispositions de la CCT. Les CP contrôlent chaque année plus de 10 000 entreprises helvétiques. Ces contrôles ne relèvent toutefois pas directement des mesures d'accompagnement et ne sont pas financés par la Confédération; ils ne sont donc pas considérés ici. Les CP contrôlent par ailleurs chaque année les salaires au sein de 6000 à 8000 entreprises de détachement, essentiellement dans le secteur principal et le second œuvre de la construction, en application des mesures d'accompagnement.

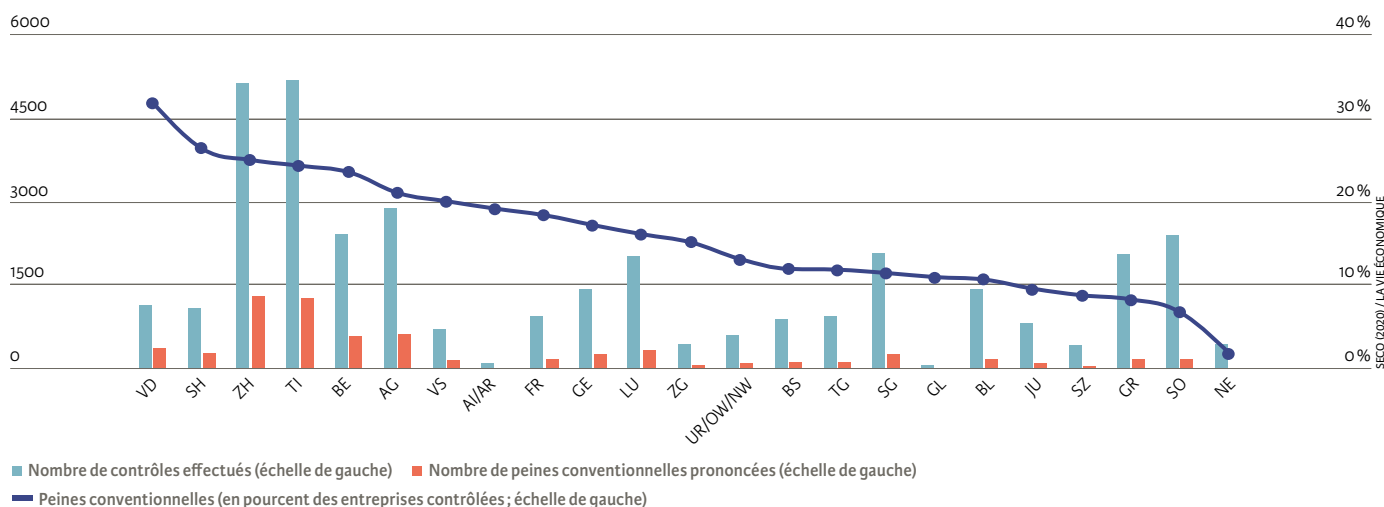
Les CP sont pour la plupart organisées de manière décentralisée et leurs organes de contrôle disposent souvent d'une large autonomie. C'est la raison pour laquelle les directives du Seco ou les dispositions de la CCT sont appliquées de manière hétérogène. Le Seco a parfois constaté des problèmes spé-

¹ Seco (2016).

² Rapport succinct du Seco (2020), auquel s'adjoint un rapport technique.

³ L'observation du marché du travail par les CT cantonales est régie en particulier par le code des obligations et la loi sur les travailleurs détachés (LDét). Les compétences des CP sont réglées par la loi permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCCT) et la LDét.

Contrôles d'entreprises étrangères et peines conventionnelles prononcées par les commissions paritaires, par région (total des années 2015–2019)



cifiques dans l'exécution à l'échelon régional, par exemple des interruptions de chantier sans base légale. L'unité de doctrine et la surveillance des organes décentralisés eux-mêmes pourraient être encore améliorées.

La qualité des contrôles effectués auprès des entreprises de détachement par les CP est dans l'ensemble satisfaisante. Les directives du Seco laissent une marge d'appréciation aux organes d'exécution. Ce phénomène, combiné à l'autonomie des organes décentralisés des CP précédemment mentionnée, engendre des différences non négligeables dans les résultats du contrôle et les taux d'infraction constatés. À cela s'ajoutent des différences dans la pratique de sanction selon les organes de contrôle (voir *illustration*). Dans certaines branches et régions, le Seco a constaté que les sanctions émises n'étaient pas prévues par la législation fédérale ou étaient supérieures aux dispositions de la CCT; à l'inverse, dans une région, les partenaires sociaux renoncent généralement à sanctionner les entreprises fautives. Ici encore, une certaine harmonisation serait souhaitable.

Environ 6000 indépendants étrangers venus pour une mission de courte durée en

Suisse sont contrôlés chaque année. L'examen vise dans ces cas à établir une éventuelle indépendance fictive de cette main-d'œuvre, ce qui constituerait une pratique indirecte et dissimulée de sous-enchère salariale par les entreprises qui emploient ces personnes. Ces contrôles ont actuellement peu d'impact.

Dans les branches dépourvues de salaire minimum obligatoire, seuls 4 % des indépendants contrôlés en 2019 étaient des indépendants fictifs. Cela s'explique en partie par le fait que les incitations d'une entreprise à pratiquer l'indépendance fictive en lien avec des considérations d'ordre salarial sont réduites en l'absence de salaire obligatoire. Davantage d'indépendants fictifs ont en revanche été identifiés dans les branches soumises à une CCT de force obligatoire (11 %), mais seul un faible nombre de situations a là encore donné lieu à une sanction. Un domaine d'amélioration possible concerne la qualité de l'instruction des dossiers. De manière générale, il pourrait être utile de revoir à terme les objectifs quantitatifs du contrôle des indépendants, dans le but d'effectuer les contrôles de manière plus approfondie.

En conclusion, l'étude a permis d'identifier plusieurs pistes pour améliorer encore

l'exécution des mesures d'accompagnement. Ces potentiels d'optimisation sont ciblés et souvent d'ordre technique. Pour autant, ils permettraient de franchir une nouvelle étape dans la professionnalisation du dispositif de contrôle.



Véronique Merckx

Collaboratrice scientifique, secteur Surveillance du marché du travail, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Bibliographie

Seco – Secrétariat d'État à l'économie (2016). *Facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement sur la base des expériences des audits* (octobre 2012 – mai 2015).

Seco – Secrétariat d'État à l'économie (2020). *Facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement sur la base des expériences des audits* (octobre 2012 – décembre 2019).