



Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

Audit de la surveillance du SECO



Impressum

Adresse de commande	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch/
Order address	
Numéro de commande	1.14321.704.000247.08
Bestellnummer	
Numero di ordinazione	
Order number	
Complément d'informations	
Zusätzliche Informationen	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tél. 058 463 11 11
Additional information	
Texte original	Français
Originaltext	Französisch
Testo originale	Francese
Original text	French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

Audit de la surveillance du SECO

L'essentiel en bref

Suite à l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes entre l'Union européenne (UE) et la Confédération suisse, celle-ci a introduit dès 2004, des mesures d'accompagnement pour protéger les travailleurs suisses et détachés en Suisse contre la sous-enchère des salaires et des conditions de travail (FlaM)¹. En 2013, les organes d'exécution chargés des contrôles des FlaM ont réalisés 40'000 contrôles d'entreprises et obtenus 11,4 millions de francs d'indemnités de la Confédération.

En raison des risques liés au caractère fragmenté de l'organisation de mise en œuvre des FlaM, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le concept de surveillance du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et sa réalisation auprès des organes d'exécution.

La surveillance du SECO est adaptée, mais un besoin de synergie existe avec la lutte contre le travail au noir

Les organes d'exécution des FlaM sont les commissions paritaires (CP) – qui représentent les employeurs et les syndicats dans les branches disposant d'une convention collective de travail (CCT) étendue, ainsi que les commissions tripartites (CT) – qui regroupent la collectivité publique, les employeurs et les syndicats dans les branches non conventionnées. Individuellement ou réunies en associations, les CP contrôlent les entreprises soumises à leur surveillance. Les branches non couvertes par des CCT étendues font l'objet de contrôles des administrations cantonales (en général l'Office cantonal du travail).

L'organisation, les ressources et les outils mis à disposition du SECO ont été adaptés au fur et à mesure de l'évolution des FlaM. Malgré l'évolution rapide du cadre légal relatif aux FlaM, le concept de surveillance du SECO est complet et cohérent. Dans l'optique d'une réduction des risques de mauvaise gestion financière, une meilleure coordination de la surveillance sur les CP s'avère toutefois nécessaire. Le concept de surveillance est également appelé à évoluer pour tenir compte des conséquences liées à l'approbation le 9 février 2014 par le peuple suisse de l'initiative populaire contre l'immigration de masse.

Initiés en 2012, les audits par le SECO des organes d'exécution constituent un pilier important du concept de surveillance. Bien perçus par les organes d'exécution, ils fournissent une information de qualité et permettent d'améliorer le pilotage des FlaM. Certains potentiels d'amélioration subsistent quant à l'organisation et la formalisation de l'activité d'audit.

Le dispositif légal relatif à la surveillance du marché du travail met l'accent sur les FlaM plutôt que sur le travail au noir. Trois fois plus de moyens sont consacrés aux FlaM, alors même que l'impact du travail au noir sur le marché du travail et le financement des pouvoirs publics apparaît plus significatif. Une meilleure coordination des contrôles entre les deux domaines permettrait d'en améliorer l'efficacité.

¹ L'abréviation « FlaM » provient du terme allemand « flankierende Massnahmen »

Le SECO doit réexaminer les principes de financement des organes d'exécution

Pour harmoniser les organisations et les pratiques des organes d'exécution, le SECO a pris un certain nombre de mesures pour la formation des inspecteurs du travail, la fixation des objectifs et des instruments dans l'observation du marché du travail. Le CDF est d'avis qu'une incitation devrait être créée afin que les CP ne disposant pas de ressources et compétences nécessaires pour assurer des contrôles efficaces s'unissent pour atteindre une taille critique suffisante.

Via les accords de prestations ou de subvention conclus avec les organes d'exécution, le SECO définit le nombre de contrôles à réaliser auprès des entreprises suisses et des travailleurs détachés. Le choix des entités à contrôler est laissé à la libre appréciation des organes d'exécution. Or, ceux-ci ne suivent pas tous une approche méthodique d'analyse de risques dans le choix des entreprises à contrôler. Un recadrage du SECO est ici recommandé.

Le SECO indemnise les CP sur la base d'un forfait défini par contrôle, alors que les inspections cantonales du travail sont remboursées de la moitié des charges de salaires de leurs inspecteurs. En raison, entre autres, d'écart existants entre les coûts par contrôle d'entreprise suivant les cantons, le CDF s'interroge sur l'opportunité d'appliquer également la pratique des forfaits aux organes cantonaux d'exécution. S'agissant des CP, le SECO doit examiner si le forfait alloué pour leurs contrôles est adéquat sur la base de critères objectifs.

L'utilisation de la base de données SYMIC n'est pas optimale.

Les entreprises étrangères sont tenues d'annoncer les activités prévues en Suisse (employés détachés ou indépendant) dans le Système d'information sur la migration (SYMIC). Les CP n'ont pas un accès direct à cette base de données. Les annonces leur sont transmises par les cantons. Ces derniers ont parfois des difficultés à adresser correctement ces annonces selon la branche d'activité. De plus, les annonces des entreprises ne font l'objet d'aucune validation de données. Une entreprise peut ainsi s'annoncer sous plusieurs noms pour contourner d'éventuelles sanctions. Le CDF souligne ainsi le potentiel d'amélioration dans l'utilisation du système SYMIC.

Le taux d'encaissement des amendes est très variable

Les sanctions prises par l'autorité cantonale contre l'entreprise fautive vont de la suspension des travaux à la notification d'une amende d'un maximum de 5'000 francs. Ce seuil devrait augmenter à 30'000 francs selon un projet de modification de loi. L'efficacité des sanctions sous forme d'amende diffère grandement selon les cantons, avec un taux d'encaissement variant entre 20 % et 100 % en 2013. Toutefois, en cas de non-paiement d'une sanction administrative entrée en force, l'entreprise peut être interdite d'offrir ses services en Suisse pour une période maximum de 5 ans.

Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr Prüfung der Aufsicht durch das SECO

Das Wesentliche in Kürze

Nach Inkrafttreten des Abkommens zwischen der Europäischen Union (EU) und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den freien Personenverkehr führte unser Land ab 2004 flankierende Massnahmen ein, um die einheimischen und die in die Schweiz entsandten Erwerbstätigen gegen eine missbräuchliche Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schützen (FlaM). 2013 führten die mit der Kontrolle der FlaM beauftragten Vollzugsorgane 40'000 Betriebskontrollen durch und erhielten dafür vom Bund Entschädigungen in Höhe von 11,4 Millionen Franken.

Die komplexe und fragmentierte Organisation der Umsetzung der FlaM birgt einige Risiken. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat deshalb das Aufsichtskonzept des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) sowie dessen Umsetzung durch die Vollzugsorgane einer Prüfung unterzogen.

Die Aufsicht des SECO ist angemessen; es besteht jedoch ein Bedarf nach mehr Synergie bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Vollzugsorgane der FlaM sind einerseits die paritätischen Kommissionen (PK), welche die Arbeitgeber und die Gewerkschaften in den Branchen mit Gesamtarbeitsvertrag (GAV) vertreten, sowie andererseits die tripartiten Kommissionen (TK), in denen die Behörden, die Arbeitgeber und die Gewerkschaften in den Branchen ohne GAV repräsentiert sind. Die PK kontrollieren einzeln oder im Verbund die ihrer Aufsicht unterstellten Betriebe. Die Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten GAV werden von den kantonalen Verwaltungen (meist vom kantonalen Arbeitsamt) kontrolliert.

Die Organisation, die Ressourcen und die dem SECO zur Verfügung gestellten Instrumente wurden laufend der Entwicklung der FlaM angepasst. Obwohl sich die gesetzlichen Grundlagen der FlaM in rascher Folge entwickelt haben, ist das Aufsichtskonzept des SECO vollständig und kohärent geblieben. Eine bessere Koordination der Aufsicht über die PK drängt sich jedoch auf, um die Risiken eines ineffizienten Einsatzes der Finanzmittel zu verringern. Auch das Aufsichtskonzept bedarf einer Weiterentwicklung, um den Folgen der Annahme der Masseinwanderungsinitiative durch das Schweizer Volk am 9. Februar 2014 Rechnung zu tragen.

Die vom SECO im Jahre 2012 begonnenen Prüfungen der Vollzugsorgane sind einer der Hauptpfeiler des Aufsichtskonzepts. Die Prüfungen werden von den Vollzugsorganen wohlwollend aufgenommen, denn sie liefern qualitativ hochstehende Informationen und erlauben eine optimalere Lenkung der FlaM. Verbesserungspotenzial besteht allerdings hinsichtlich der Organisation und Formalisierung der Prüftätigkeit.

Die FlaM stehen stärker im Fokus der Rechtsgrundlagen für die Aufsicht über den Arbeitsmarkt als die Schwarzarbeit. Für die FlaM stehen auch drei Mal mehr finanzielle Mittel zur Verfügung, obwohl sich Schwarzarbeit signifikanter auf den Arbeitsmarkt und die Finanzierung durch die öffentliche Hand auswirkt. Eine in beiden Bereichen bessere Koordination der Kontrollen könnte deren Wirksamkeit erhöhen.

Das SECO muss die Finanzierungsgrundsätze der Vollzugsorgane überprüfen

Das SECO hat in den Bereichen Ausbildung der Arbeitsinspektorinnen und -inspektoren, Zielvereinbarung und Instrumente der Arbeitsmarktbeobachtung einige Massnahmen getroffen, um Organisation und Praxis der Vollzugsorgane zu harmonisieren. Nach Auffassung der EFK sollte ein Anreiz geschaffen werden, damit diejenigen PK, die nicht über genügend Ressourcen und Kompetenzen verfügen, um wirksame Kontrollen zu gewährleisten, sich zwecks Erreichung einer gewissen Grösse zusammenschliessen.

Das SECO definiert in den Leistungs- oder Subventionsvereinbarungen mit den Vollzugsorganen die Anzahl Kontrollen, die bei den einheimischen Betrieben und den entsandten Arbeitnehmenden durchgeführt werden müssen. Die Vollzugsorgane entscheiden frei darüber, wen sie kontrollieren. Nicht alle Vollzugsorgane stützen sich in ihrer Risikoanalyse für die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe jedoch auf eine methodische Vorgehensweise. Diesbezüglich wird dem SECO eine Neuausrichtung empfohlen.

Das SECO entschädigt die PK auf der Basis einer Kontrollpauschale, während den kantonalen Arbeitsinspektoraten die Hälfte der Lohnkosten ihrer Inspektorinnen und Inspektoren rückvergütet wird. Aufgrund von kantonalen Unterschieden bei den Kosten pro Betriebskontrolle wirft die EFK die Frage auf, ob die Praxis der Pauschalen nicht auch auf die kantonalen Vollzugsorgane angewendet werden sollte. Hinsichtlich der PK sollte das SECO prüfen, ob die für die Kontrollen gewährte Pauschale aufgrund objektiver Kriterien als angemessen bezeichnet werden kann.

Keine optimale Nutzung der SYMIC-Datenbank

Ausländische Betriebe müssen die in der Schweiz vorgesehene Tätigkeit (entsandte oder selbständig Erwerbende) im Zentralen Migrationsinformationssystem (SYMIC) anmelden. Die PK haben keinen direkten Zugang auf diese Datenbank. Die Meldungen werden ihnen von den Kantonen weitergeleitet. Diese bekunden manchmal Mühe, die Meldungen korrekt nach Tätigkeitszweig weiterzuleiten. Ausserdem werden die von den Unternehmen gemeldeten Daten nicht validiert. Um Sanktionen zu umgehen, kann sich ein Unternehmen zum Beispiel unter verschiedenen Namen anmelden. Die EFK hält fest, dass bei der Verwendung des SYMIC-Systems Verbesserungspotenzial besteht.

Höchst unterschiedliche Einzugsraten der Bussen

Die von der kantonalen Behörde gegen die fehlbaren Betriebe verhängten Sanktionen reichen von der Sistierung der Arbeiten bis zur Verhängung einer Busse bis zu höchstens 5 000 Franken. In einem Entwurf für eine Gesetzesänderung wird eine Erhöhung dieses Schwellenwerts auf 30 000 Franken vorgeschlagen. Die Wirksamkeit der Sanktionen in Form von Bussen unterscheidet sich von Kanton zu Kanton sehr stark; im Jahr 2013 schwankte die Einzugsrate der Bussen zwischen 20 und 100 Prozent. Bei Nichtbezahlung einer rechtskräftigen Verwaltungssanktion kann dem Unternehmen verboten werden, während ein bis fünf Jahren in der Schweiz seine Dienste anzubieten.

Originaltext in Französisch

Misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone Verifica della sorveglianza della SECO

L'essenziale in breve

A seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra l'Unione europea (UE) e la Confederazione Svizzera, dal 2004 sono state introdotte misure di accompagnamento per tutelare i lavoratori svizzeri e distaccati in Svizzera contro gli attacchi ai salari e alle condizioni di lavoro (FlaM)². Nel 2013 gli organi esecutivi incaricati di controllare le FlaM hanno effettuato 40'000 verifiche aziendali e ottenuto 11,4 milioni di franchi di indennità della Confederazione.

In ragione dei rischi legati al carattere frammentato dell'organizzazione nell'attuazione delle FlaM, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha analizzato il concetto di sorveglianza della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e la sua realizzazione presso gli organi esecutivi.

La sorveglianza della SECO è adeguata ma esiste un bisogno di sinergia con la lotta contro il lavoro nero

Gli organi esecutivi delle FlaM sono le commissioni paritetiche (CP) – che rappresentano i datori di lavoro e i sindacati nei settori che dispongono di un contratto collettivo di lavoro (CCL) dichiarato di obbligatorietà generale nonché le commissioni tripartite (CT) – che raggruppano la collettività pubblica, i datori di lavoro e i sindacati nei settori non convenzionati. Individualmente o nella forma di associazioni, le CP controllano le aziende sottoposte alla loro sorveglianza. Gli ambiti non coperti da CCL dichiarati di obbligatorietà generale formano l'oggetto di controlli da parte delle amministrazioni cantonali (in generale l'Ufficio cantonale del lavoro).

L'organizzazione, le risorse e gli strumenti messi a disposizione della SECO sono stati man mano adeguati all'evoluzione delle FlaM. Malgrado la rapida evoluzione del quadro legale relativo alle FlaM, il concetto di sorveglianza della SECO è completo e coerente. Al fine di ridurre i rischi di una cattiva gestione finanziaria appare tuttavia necessario migliorare il coordinamento della sorveglianza sulle CP. Il concetto di sorveglianza deve evolversi anche per tenere conto delle conseguenze legate all'accettazione da parte del Sovrano dell'iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa (9 febbraio 2014).

Iniziate nel 2012, le verifiche degli organi esecutivi effettuate dalla SECO costituiscono un pilastro importante del concetto di sorveglianza. Ben accolte dagli organi esecutivi, esse forniscono un'informazione di qualità e permettono di migliorare la gestione delle FlaM. Per quanto riguarda l'organizzazione e la formalizzazione dell'attività di verifica sussistono alcuni potenziali di miglioramento.

Il dispositivo legale sulla sorveglianza del mercato del lavoro mette l'accento sulle FlaM piuttosto che sul lavoro nero. Nonostante l'impatto del lavoro nero sul mercato del lavoro e il finanziamento degli enti pubblici appaia più significativo, le risorse destinate alle FlaM sono tre volte superiori. Un miglior coordinamento dei controlli tra i due settori permetterebbe di migliorarne l'efficienza.

² L'abbreviazione «FlaM» proviene dall'espressione tedesca «flankierende Massnahmen»

La SECO deve riesaminare i principi del finanziamento degli organi esecutivi

Per coordinare le organizzazioni e le prassi degli organi esecutivi, la SECO ha adottato un certo numero di misure per la formazione degli ispettori del lavoro, la fissazione degli obiettivi e degli strumenti osservando il mercato del lavoro. Il CDF ritiene che bisognerà creare degli incentivi affinché le CP che non dispongono di risorse e competenze sufficienti per assicurare controlli efficaci si riuniscano per raggiungere una dimensione sufficiente.

Sulla base di convenzioni sulle prestazioni o sui sussidi concluse con gli organi esecutivi, la SECO definisce il numero dei controlli da effettuare presso le imprese svizzere e i lavoratori distaccati. La scelta delle entità da controllare è lasciata al libero apprezzamento degli organi esecutivi. Ora, non tutti questi seguono però un approccio metodico di analisi dei rischi nella scelta delle imprese da controllare. A questo riguardo è raccomandata un'armonizzazione da parte della SECO.

La SECO indennizza le CP sulla base di un forfait definito in funzione del controllo, mentre gli ispettorati cantonali del lavoro vengono rimborsati nella misura della metà delle spese salariali dei loro ispettori. A causa delle differenze esistenti tra Cantoni in ambito di spese per le verifiche aziendali, il CDF si chiede se sia opportuno applicare parimenti la prassi dei forfait agli organi cantonali esecutivi. Per quanto concerne le CP, la SECO deve analizzare se il forfait assegnato per i loro controlli è adeguato sulla base di criteri oggettivi.

L'impiego della base dati SIMIC non è ottimale

Le imprese estere devono annunciare le attività previste in Svizzera (impiegati distaccati o indipendenti) nel Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Le CP non hanno accesso diretto a questa base dati. Gli annunci sono effettuati dai Cantoni, i quali hanno talvolta difficoltà a inviare correttamente questi annunci secondo il settore di attività. D'altra parte gli annunci delle imprese non sono oggetto di alcuna convalida dei dati. Un'impresa può pertanto annunciarsi sotto differenti nomi per aggirare eventuali sanzioni. Il CDF sottolinea il potenziale di miglioramento nell'impiego del sistema SIMIC.

Il tasso di incasso delle multe è molto variabile

Le sanzioni comminate dall'autorità cantonale contro l'impresa inadempiente vanno dalla sospensione dei lavori alla notifica di una multa di un massimo di 5'000 franchi. Secondo un progetto di modifica di legge questa soglia dovrebbe salire a 30'000 franchi. L'efficacia delle sanzioni sotto forma di multa varia notevolmente da Cantone a Cantone, visto che nel 2013 il tasso di incasso è oscillato tra il 20 e il 100 per cento. In caso di mancato pagamento di una sanzione amministrativa passata in giudicato, all'impresa può però essere vietato di offrire i propri servizi in Svizzera per un periodo massimo di 5 anni.

Testo originale in francese

Measures accompanying the free movement of persons

Audit of SECO's supervision

Key facts

Following the entry into force of the Agreement on the Free Movement of Persons between the European Union (EU) and the Swiss Confederation, the latter introduced accompanying measures in 2004 to protect Swiss and seconded employees in Switzerland from the undercutting of wages and working conditions (FlaM).³ In 2013, the implementing bodies tasked with auditing the FlaM performed 40,000 company audits and received compensation of CHF 11.4 million from the Confederation.

Due to the risks associated with the fragmented organisation of FlaM implementation, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the supervision concept of the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and how the implementing bodies were supervised.

SECO's supervision is adapted, but there is a need for synergy in the fight against undeclared employment

The bodies implementing the FlaM are joint commissions, which represent employers and trade unions in sectors with an extended collective employment agreement (CEA), and tripartite commissions, which bring together public bodies, employers and unions in sectors without such an agreement. Individually or grouped together as associations, the joint commissions audit companies subject to their supervision. The sectors not covered by extended CEAs are subject to audits performed by the cantonal administrations (generally the Cantonal Employment Office).

The organisation, resources and tools made available to SECO have been adapted as the FlaM have developed. Despite the rapidly changing legal framework for the FlaM, SECO's supervision concept is comprehensive and coherent. However, with a view to lowering the risks of poor financial management, coordination of the supervision of the joint commissions needs to be improved. The supervision concept also needs to evolve in order to take account of the consequences associated with the Swiss electorate's acceptance of the popular initiative against large-scale immigration on 9 February 2014.

Initiated in 2012, SECO's audits of the implementing bodies constitute an important pillar of the supervision concept. Well received by the implementing bodies, they provide quality information and allow the management of the FlaM to be improved. There is room for improvement in the organisation and formalisation of the auditing.

The legislation on labour market supervision focuses more on the FlaM than undeclared employment. Three times as many resources are allocated to the FlaM even though undeclared employment appears to have a greater impact on the labour market and government financing. Better coordination of the audits between the two areas would improve their effectiveness.

³ The abbreviation "FlaM" is derived from the German term "flankierende Massnahmen".

SECO must re-examine the principles on the funding of the implementing bodies

In order to harmonise the implementing bodies' organisation and practices, SECO has taken a number of measures for training the labour inspectors and setting the goals and instruments for the observation of the labour market. The SFAO believes that an incentive should be created for joint commissions that do not have the resources and skills for ensuring effective audits to join forces in order to reach the critical size needed.

SECO sets the number of audits to be performed on Swiss companies and seconded employees in revenue or grant agreements concluded with the implementing bodies. The latter are free to select the entities to be audited. However, not all of them follow a methodical, risk-analysis approach in selecting the companies for auditing. We recommend that SECO adjust this.

While SECO compensates joint commissions based on a flat-rate payment per audit, cantonal labour inspection offices are paid half of their inspectors' wage costs. For reasons that include current discrepancies between the costs per company audit according to the cantons, the SFAO wonders if it would be appropriate to also apply flat-rate payments for cantonal implementing bodies. With regard to joint commissions, SECO should assess if the flat-rate payment allocated for their audits is adequate based on objective criteria.

Use of the ZEMIS database is not optimal

Foreign companies are obliged to declare any activities planned in Switzerland (seconded employees or self-employed persons) in the Central Migration Information System (ZEMIS). Joint commissions do not have direct access to this database. The declarations are forwarded to them by the cantons, which sometimes have difficulty in sending these to the correct industry body. Furthermore, the details contained in the companies' declarations are not validated in any way, which means that a company can submit declarations using different names in order to circumvent possible penalties. Therefore, the SFAO would stress that there is room for improvement in the use of ZEMIS.

The rate of fine collection varies considerably

The penalties imposed on companies at fault by the cantonal authority range from the suspension of work to a fine of up to CHF 5,000. This limit should be increased to CHF 30,000 based on a bill to amend the applicable legislation. The effectiveness of these penalties in the form of fines differs greatly from canton to canton, with a collection rate that varied between 20% and 100% in 2013. However, if a company fails to pay an administrative penalty that has taken legal effect, it can be banned from offering its services in Switzerland for a maximum period of five years.

Original text in French

Prise de position générale du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Le SECO a pris connaissance du rapport « Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes – Audit de la surveillance du SECO » ainsi que de ses recommandations et en remercie le CDF.

L'exécution de ces mesures d'accompagnement s'inscrit dans un système complexe et en constante évolution. Le SECO se réjouit toutefois que la surveillance réalisée dans ce domaine soit jugée adaptée et basée sur un concept complet et cohérent. Il est également encourageant de savoir que les activités d'audit réalisées par le SECO soient bien perçues par les organes d'exécutions et qu'ils fournissent une information de qualité.

Le SECO s'efforce d'identifier et d'exploiter, dans le cadre de la surveillance, les potentiels d'amélioration dans tous les domaines de l'exécution et ce avec la collaboration des différents acteurs concernés. Le SECO a d'ores et déjà réalisé de nombreuses améliorations et s'engage à poursuivre dans cette voie. Il est reconnaissant au CDF de lui avoir fourni des constatations objectives en matière d'optimisation.

De manière générale, le SECO partage les observations du CDF et adhère aux différentes recommandations de ce dernier. Les prises de positions spécifiques du SECO détaillent les activités planifiées et celles en cours de réalisation dans l'optique de l'application des recommandations.

Table des matières

1	Mission et déroulement de l'audit	13
1.1	Contexte	13
1.2	Objectifs et questions d'audit	14
1.3	Etendue de l'audit et principes	15
1.4	Documentation et entretiens	15
2	Qui sont les acteurs et quelles tâches leur sont dévolues ?	16
3	Le SECO alloue des moyens toujours plus importants aux FlaM	17
4	La stratégie de surveillance du SECO devra être reconsidérée d'ici à 2017	19
4.1	Le concept de surveillance est cohérent pour le cadre légal actuel	19
4.2	L'organisation mise en place au SECO est adaptée	21
4.3	Une base de données commune à tous les acteurs est à l'étude	21
4.4	Une collaboration interne à développer	22
5	Les organes d'exécution disposent d'une grande marge de manœuvre	23
5.1	Le SECO prend des mesures pour améliorer l'unité de doctrine	23
5.2	L'efficacité des sanctions sous forme d'amende n'est pas assurée	27
5.3	Les Commissions tripartites doivent élaborer un concept d'observation	28
5.4	Un examen des principes de prise en charge des coûts est nécessaire	29
6	L'activité d'audit du SECO doit encore être consolidée	33
6.1	L'analyse des risques doit servir à la planification des audits	33
6.2	L'organisation de l'activité d'audit peut être améliorée	34
6.3	Les rapports d'audit amènent une plus-value	35
7	Entretien final	36
Annexe 1: Bases légales		37
Annexe 2: Abréviations		38
Annexe 3: Glossaire et priorité des recommandations du CDF		39
Annexe 4: Liste des personnes interviewées		40
Annexe 5: Tableau des recommandations de la CdG-N avec mesures prévues par le Conseil fédéral et chapitres de référence dans le présent rapport		41

1 Mission et déroulement de l'audit

1.1 Contexte

En vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes signé en 1999, les ressortissants de Suisse et des pays membres de l'Union européenne (UE) ont le droit de choisir librement leur lieu de travail ou de résidence sur le territoire des pays signataires, à condition qu'ils disposent d'un contrat de travail valide. Grâce à cet accord, les prestataires de services de l'UE peuvent fournir leurs prestations sur le territoire Suisse dans la limite de 90 jours de travail effectif par année civile.

Cette ouverture du marché du travail s'est faite de manière progressive. A partir du 1^{er} janvier 2004, des mesures d'accompagnement ont été introduites. Celles-ci ont pour objectif de protéger les travailleurs en Suisse contre la sous-enchère abusive des conditions de salaire et de travail.

Selon le SECO, les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (FlaM)⁴ comprennent pour l'essentiel les éléments suivants :

« La 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 (LDét) astreint tout employeur étranger qui détache en Suisse des travailleurs pour y fournir des prestations transfrontalières à respecter les conditions minimales de travail et de salaire prescrites par les lois fédérales, les conventions collectives de travail déclarées de force obligatoire (CCT étendue) et les contrats-types de travail (CTT).

En cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, les dispositions d'une CCT sur les salaires minimaux et la durée du travail y correspondant, l'exécution paritaire et les sanctions peuvent faire l'objet d'une extension facilitée. Leur validité s'applique tant aux entreprises indigènes qu'aux entreprises détachant des travailleurs.

Dans les branches pour lesquelles il n'existe pas de CCT comportant des dispositions sur les salaires minimaux qui puisse être étendue, des CTT comportant des salaires minimaux impératifs peuvent être édictés de manière temporaire en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée. Cette mesure s'applique à toutes les entreprises de la branche concernée.

La mise en œuvre des FlaM a été confiée à différents acteurs. Un dualisme existe en matière d'exécution entre les branches dans lesquelles les conditions de salaire et de travail sont réglées par une CCT étendue et les branches sans CCT étendue.

Les commissions tripartites (CT) mises en place dans les cantons et au niveau fédéral observent l'évolution du marché du travail en général, enquêtent dès lors qu'il existe des soupçons de sous-enchère salariale, et proposent des mesures aux autorités cantonales compétentes lorsqu'une sous-enchère salariale répétée et abusive est constatée. Dans les branches disposant d'une CCT étendue, le contrôle du respect des dispositions de la CCT étendue est du ressort des commissions paritaires (CP) chargées de l'exécution de la convention. Ces dernières peuvent infliger des peines conventionnelles aux entreprises fautives. Lorsque la CP constate une infraction, les entre-

⁴ L'abréviation « FlaM » provient du terme allemand « flankierende Massnahmen »

*prises étrangères peuvent en outre être sanctionnées en vertu de la LDét (amendes ou interdiction d'offrir des services)».*⁵

La réalisation des activités de contrôle s'articule ainsi dans une organisation complexe avec une forte délégation des tâches.

Le cadre légal a également régulièrement évolué depuis l'introduction des mesures en 2004, ce qui a nécessité un recadrage constant des mesures de surveillance du SECO.

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'examen du Contrôle fédéral des finances (CDF) a pour objectif d'analyser le concept et la mise en œuvre de la surveillance du SECO dans le domaine des FlaM. Pour répondre à cet objectif, les principales questions d'audit traitées sont les suivantes :

Mesures organisationnelles du SECO

- La stratégie de surveillance du SECO répond-elle à la mission légale ?
- Le concept de surveillance du SECO est-il complet et cohérent ?
- L'organisation mise en place au SECO est-elle adéquate ?
- Les outils disponibles répondent-ils aux besoins ?
- La collaboration entre les différents acteurs est-elle suffisante ?

Tâches de contrôles des organes d'exécution des FlaM

- L'organisation au niveau des organes d'exécution permet-elle de réaliser correctement la mission ?
- Les constats d'irrégularités par les organes d'exécution sont-ils sanctionnés ?
- Les mesures d'observation du marché sont-elles mises en place ?
- Le financement des organes d'exécution se base-t-il sur des informations fiables ?

Activité d'audit du SECO

- L'activité d'audit du SECO s'appuie-t-elle sur une analyse des risques pertinente ?
- La procédure d'audit du SECO répond-elle aux normes professionnelles en la matière ?
- Les rapports d'audit du SECO amènent-ils une plus-value ?

Le CDF précise que l'audit n'a pas porté sur l'activité des organes d'exécution des FlaM en tant que telle, mais s'est concentré sur le pilotage du système et la surveillance par le SECO. Par ailleurs, la surveillance financière sur l'exécution des CCT et la lutte contre le travail au noir ne fait pas partie du périmètre de cet audit du CDF. Seules les interfaces avec les FlaM ont été examinées.

⁵ Texte tiré du Rapport de février 2014 du Groupe de travail sous la direction de la Secrétaire d'Etat M.-G. Ineichen-Fleisch, intitulé « Libre circulation des personnes et mesures du marché du travail – fonctionnement et mesures éventuelles »

Dans le cadre de l'audit, le CDF a pris connaissance des constats du rapport de 2011 du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), des trois recommandations de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), ainsi que des onze mesures définies en 2014 par le Conseil fédéral (CF). Le CDF précise que son audit n'a pas pour objectif de faire un suivi des recommandations de la CdG-N. Il présente toutefois en annexe 4 un tableau des liens entre les recommandations de la CdG-N, les mesures du CF et les constats du CDF.

1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été exécuté par intermittence entre le 8 septembre et le 10 octobre 2014 par Messieurs Andreas Baumann et Daniel Aeby, responsable d'audit.

Pour réaliser cet audit, le CDF a procédé à une analyse documentaire, ainsi qu'à des interviews de différents acteurs jouant un rôle dans le domaine des FlaM.

1.4 Documentation et entretiens

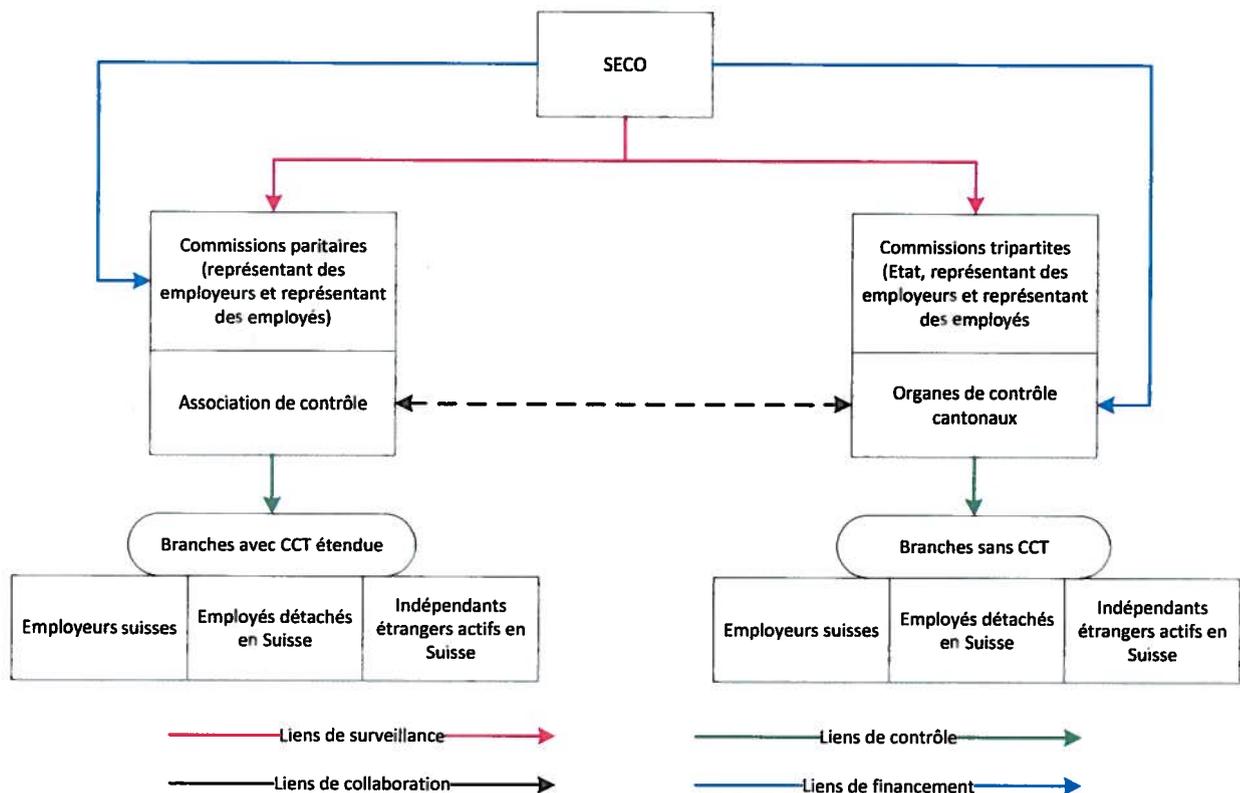
Les informations et la documentation requises ont été fournies par les personnes de contact auprès du SECO et des organes d'exécution des FlaM. La liste détaillée des personnes interviewées figure à l'annexe 3.

Le Contrôle fédéral des finances remercie l'ensemble des personnes impliquées dans cet audit pour leur disponibilité et leur bonne collaboration.

2 Qui sont les acteurs et quelles tâches leur sont dévolues ?

Les tâches de surveillance et de contrôle sont déléguées à des organes d'exécution décentralisés et indépendants, organes qui opèrent de manière parallèle en coordonnant dans une certaine mesure leurs activités :

Graphique 1 : Organisation et liens pour les FIaM



Source : CDF

Ces organes d'exécution ont des périmètres de contrôle distinct :

- La CT fédérale et les 22 CT cantonales, composées de représentants des autorités, des employeurs et des employés, couvrent les secteurs d'activité bénéficiant d'un CTT ou ne bénéficiant pas d'une CCT. Les activités d'inspection sont en principe réalisées par un organe de contrôle cantonal (en général l'Office cantonal du travail).
- Les CP, composées de représentants des employeurs et des employés, contrôlent les branches disposant d'une CCT déclarée de force obligatoire au plan fédéral ou supra-cantonal⁶. A cela s'ajoute les CP actives dans les branches disposant d'une CCT de portée cantonale⁷. A noter que ces dernières ne sont pas financées par la Confédération et qu'elles n'ont pas d'obligation d'informer le SECO sur leurs activités de contrôle. Pour réaliser leur mission de contrôle, les CP peuvent se réunir dans des associations de contrôle afin d'atteindre une masse critique et profiter des synergies.

⁶ 38 branches recensées en octobre 2014 par le SECO

⁷ 50 branches recensées en octobre 2014 par le SECO

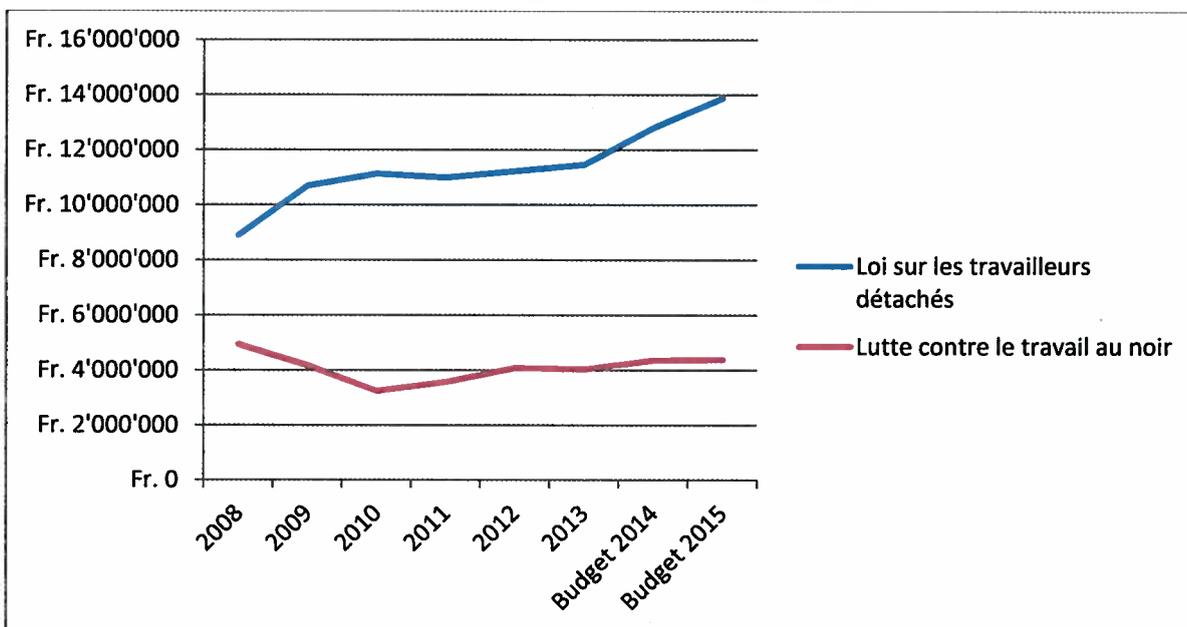
Le SECO est quant à lui l'organe de surveillance de l'exécution des mesures FlaM. Cette tâche est dévolue au Centre de prestations Libre circulation des personnes et Relations du travail, Section Surveillance du marché du travail (PAAM)⁸.

3 Le SECO alloue des moyens toujours plus importants aux FlaM

L'intérêt porté à l'efficacité des FlaM ont amené le Conseil fédéral, par le biais de l'instauration d'un nombre minimum de contrôles (selon l'article 16^e Odét), ainsi que le SECO, via ses accords de prestations et de subventions, à fixer des exigences de contrôle vis-à-vis des organes d'exécution FlaM. Pour soutenir cette activité de contrôle, la Confédération indemnise les organes d'exécution. La prise en charge des coûts FlaM par la Confédération pour 2013, hors personnel du SECO, était de 11,4 millions de francs. Pour comparaison, les coûts liés à la lutte contre le travail au noir ont atteints 4 millions de francs en 2013, soit 65 % de moins.

La comparaison de l'évolution des coûts des mesures d'application de la loi sur les travailleurs détachés par rapport à ceux de la lutte contre le travail au noir, depuis l'entrée en vigueur de cette dernière en 2008, montre une hausse des coûts des contrôles liés aux FlaM, alors que ceux de la lutte contre le travail au noir restent stables. Cette situation s'explique principalement par une augmentation du nombre de travailleurs détachés sur la période considérée.

Graphique 2 : Evolution coûts contrôles LDét et LTN



Source CDF

⁸ L'abréviation correspond à la dénomination allemande de « Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen, Arbeitsmarktaufsicht ».

Les FlaM ont fait l'objet de 40'000 contrôles d'entreprises en 2013⁹, alors que pour la lutte contre le travail au noir quelques 12'000 contrôles d'entreprises ont été effectués la même année.

Les FlaM et la lutte contre le travail au noir présentent actuellement un cadre légal contrasté. En matière de mesures d'accompagnement, l'Odét fixe le nombre de contrôles minimum à effectuer chaque année, soit 27'000 contrôles. En matière de lutte contre le travail au noir, à l'inverse, le nombre de contrôles total à effectuer n'est pas défini dans la législation. La LTN prévoit que les cantons déterminent le nombre de contrôles qu'ils effectuent dans leur région.

Le CDF estime que la différence existante dans les dépenses investies pour les deux objectifs de contrôle précités ne correspond pas nécessairement à la réalité des risques financiers encourus par les pouvoirs publics pour les raisons suivantes :

- Au-delà des conséquences que peut avoir le travail au noir sur la sous-enchère salariale, les personnes concernées ne paient en général pas d'impôts et ne cotisent pas aux assurances sociales. Elles peuvent également toucher indûment des prestations du chômage ou de l'aide sociale par exemple.
- La part d'emploi des travailleurs détachés et indépendants étrangers représente environ 0,7 % du volume de travail en Suisse, alors que l'économie souterraine représenterait 8 à 9 % du PIB Suisse, ce qui correspondrait à quelques 1,1 millions de travailleurs au noir pour un équivalent temps plein de l'ordre de 450'000 emplois.¹⁰

L'impact potentiel du travail au noir pour le marché du travail et les pouvoirs publics apparaît ainsi important, voire plus important que celui des FlaM.

Au niveau de l'exécution, une partie des cantons poursuivent actuellement une activité de contrôle coordonnée entre les FlaM et la lutte contre le travail au noir. A la connaissance du SECO, le niveau de coordination varie selon les cantons. Compte tenu des synergies existantes entre les deux types de contrôle, un renforcement de la coordination permettrait de l'avis du CDF d'améliorer l'efficacité des moyens engagés.

Recommandation 1 (priorité 1):

Le CDF recommande au SECO d'étudier la possibilité de renforcer la coordination ainsi que les synergies entre les domaines d'exécution des FlaM et de la LTN.

⁹ Contrôles totaux réalisés par les CP et CT en 2013 auprès d'employeurs suisses, d'entreprises de détachements et d'indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Les contrôles menés par les CP des CCT étendues auprès d'employeurs suisses dans leur branche sont comptabilisés dans ces contrôles mais ne sont pas financés par la Confédération.

¹⁰ Selon les estimations du Pr Friedrich Schneider. Etude „The Shadow Economy and Work in the Shadow : What Do We (Not) know?“, mars 2012

Prise de position du SECO :

Le niveau de coordination des activités de surveillance du marché du travail dépend principalement des stratégies adoptées par les cantons.

Les bases légales actuelles en matière de lutte contre le travail au noir ne garantissent pas un pilotage suffisant pour que la Confédération puisse influencer significativement cette situation.

Plusieurs mesures ont été décidées suite à l'évaluation de la LTN dont notamment la révision de la législation en vigueur. Cette révision devrait permettre un pilotage plus étendue de l'exécution par la Confédération pour autant que le projet de loi soit entériné.

D'autre part, l'incertitude quant aux effets de la mise en œuvre de l'article 121a Cst. sur les FlaM n'offre aucune garantie d'un maintien des bases actuelles en matière d'exécution.

Un renforcement de la coordination entre ces deux domaines de la surveillance du marché du travail devrait s'inscrire dans un cadre légal définitif afin d'être entièrement cohérent.

Toutefois, le SECO étudiera les modèles d'exécution appliqués dans le contexte actuel par les cantons sous l'angle de la coordination. Cette analyse devra permettre l'identification de "bonnes pratiques" et à terme leur application.

4 La stratégie de surveillance du SECO devra être reconsidérée d'ici à 2017

4.1 Le concept de surveillance est cohérent pour le cadre légal actuel

La mission de surveillance de la Section PAAM du SECO pour les activités d'exécution liées aux FlaM découle des bases légales suivantes :

- Article 49, alinéa 2 de la Constitution fédérale (RS 101). Cet article mentionne « *La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral* ».
- Article 14 de la Loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (LDét, RS 823.20), qui précise que le SECO surveille l'exécution de la loi sur les travailleurs détachés.
- Article 11, alinéa 2 et 3 de la Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu, RS 616.1). Ces alinéas précisent que :
 2. *Le requérant est tenu de fournir à l'autorité compétente tous les renseignements nécessaires. Il doit l'autoriser à consulter les dossiers et lui donner accès aux lieux.*
 3. *Les obligations définies à l'al. 2 subsistent même après l'octroi de l'aide ou de l'indemnité, de manière à ce que l'autorité compétente puisse opérer les contrôles nécessaires et élucider les cas de restitution.*

Un concept de surveillance du SECO relatif à la Loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN, RS 822.41) et la LDét a été développé avec l'aide d'un man-

dataire externe et formalisé le 17 mai 2010. Ce concept est basé sur un modèle de gestion par objectifs. Il s'appuie sur une analyse des risques et comprend également des opérations de controlling et de reporting. Le concept du SECO développe une approche de surveillance complète prenant en compte des mesures de prévention, de contrôle et de pilotage.

Depuis le développement du concept de surveillance en 2010, les FlaM ont connu beaucoup de changements tant dans le dispositif légal que pour les processus d'exécution et de surveillance. Le volet lié à la LDét a fait l'objet d'une mise à jour en 2014. Les outils et indicateurs prévus par le concept original ont été adaptés et simplifiés en fonction de l'expérience (par exemple pour le modèle d'impact prévu au niveau du controlling). Cette version actualisée n'a cependant pas encore formellement été validée par la direction du SECO.

Ainsi mis à jour en 2014, le concept de surveillance prévoit divers instruments, tels que des directives, des accords de prestations et de subventions, des exigences de qualité, un financement, de la formation, du controlling, des audits, ainsi qu'un état des lieux et des mesures correctives. Il fixe également les priorités de la surveillance pour la période 2014-2016.

Le Centre de prestations Libre circulation des personnes et Relations du travail met régulièrement à jour son analyse des risques. Selon le concept de surveillance de 2014, cette analyse des risques au niveau supérieur ne permet cependant pas de déterminer les priorités de surveillance dans le domaine spécifique des mesures d'accompagnement. La Section PAAM prévoit de réaliser dès 2015 une analyse des risques de manière plus précise en fonction des connaissances disponibles. Cette analyse devrait permettre de mieux prioriser les actions de surveillance.

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a délivré le 21 octobre 2011 un rapport sur l'évaluation de la surveillance et des effets des FlaM à l'attention du CF. Ce rapport contenait une série de mesures d'amélioration au travers de trois recommandations et le dépôt d'un postulat. Acceptées par le CF en janvier 2012, les recommandations de la CdG-N ont donné lieu à la demande explicite de la CdG-N le 4 avril 2014 quant à la mise en œuvre des mesures d'amélioration. Par avis des 2 juillet et 12 novembre 2014, le CF a détaillé les onze mesures prévues avec, à l'appui, un calendrier précis de mise en œuvre. Le tableau de l'annexe 4 établit le lien entre les recommandations de la CdG-N, les mesures prévues par le CF et, le cas échéant, les chapitres contenant les constats du CDF.

L'ensemble du cadre légal, et par conséquent de la stratégie de surveillance des FlaM, sera encore appelé à évoluer d'ici 2017, suite à l'introduction de l'article 121a dans la Constitution fédérale (acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse). En effet, en fonction des options prises, comme par exemple une procédure d'autorisation et de vérification préalable de tous les travailleurs étrangers, l'approche de contrôle devra être revue.

Finalement, le CDF a pu constater que le SECO est confronté à une difficulté de stabiliser ses activités de surveillance dans un contexte inconstant et avec une structure d'organisation des contrôles éclatée. Il a néanmoins toujours pris rapidement des mesures de correction ou d'amélioration en fonction des problèmes relevés par les différents acteurs. En revanche, il lui est difficile d'avoir une vision prospective compte tenu de la situation.

4.2 L'organisation mise en place au SECO est adaptée

Au sein du SECO, c'est la Section PAAM qui est en charge des FlaM. Cette dernière fait partie du Centre de prestations Libre circulation des personnes et Relations du travail. Les ressources mises à disposition pour réaliser les tâches dans le domaine des FlaM ont évolué en fonction des besoins depuis leur introduction en 2004. La Section PAAM peut compter sur une équipe de onze personnes, composée d'un responsable et de 10 collaborateurs et collaboratrices scientifiques.

Les collaborateurs de la Section PAAM disposent d'une description de poste correspondant à leur fonction. Les cahiers des charges les plus anciens ne sont pas à jour sur des points formels, mais correspondent aux tâches à accomplir sur le fond.

Selon le SECO, tant le nombre que la qualité des ressources mises à sa disposition sont suffisants et adaptés à la mission à réaliser pour les FlaM. Le seul point encore à régler concerne l'activité d'audit. Le SECO a décidé d'engager un collaborateur pouvant soutenir et suppléer la personne actuellement en charge des audits. Le CDF prend position sur ce point particulier dans le chapitre « 6.2 L'organisation de l'activité d'audit peut être améliorée ».

4.3 Une base de données commune à tous les acteurs est à l'étude

Le SECO tient à jour de manière transparente sur son site internet les différentes bases légales, directives, informations, rapports, liens et documents modèles concernant la libre circulation des personnes et les mesures d'accompagnement. De plus, tous les processus relatifs à l'exécution des FlaM ont été décrits avec l'outil Visio et sont disponibles pour les collaborateurs du SECO.

Le Centre de prestations Libre circulation des personnes et Relations du travail du SECO dispose d'un concept du système de gestion, ainsi que d'un concept de gestion des affaires. Ce dernier sert à fixer les objectifs annuels définis par niveau hiérarchique. En plus des concepts précités, ce Centre de prestations a établi un document édictant différentes règles de fonctionnement pour le personnel, comme par exemple la réglementation des signatures. Une grande partie de la gestion des affaires se fait de manière électronique sur Fabasoft (système de gestion GEVER). Selon les personnes interviewées ce système, sans être parfait, permet un traitement des dossiers et un échange d'information adéquat pour l'ensemble des collaborateurs. Hormis Fabasoft, ceux-ci utilisent les outils de bureautique habituels (Excel, Word, etc.) pour réaliser leurs tâches.

Il existe un projet de base de données nationale relative à l'exécution, basée sur une plateforme Web. Selon le SECO, ce système viserait à homogénéiser les données grâce à un traitement et un échange commun de l'information avec les organes d'exécution. Compte tenu du résultat de la votation contre l'immigration de masse et de l'investissement envisagé, le SECO a décidé de temporiser ce projet dans l'attente d'en savoir plus sur l'avenir des FlaM.

4.4 Une collaboration interne à développer

4.4.1 Collaboration interne au SECO

Les principes de gestion des affaires et de collaboration internes du Centre de prestations Libre circulation des personnes et Relations du travail sont correctement formalisés dans différents documents et processus. Selon les collaborateurs de la Section PAAM, le degré de collaboration interne au SECO, ainsi que l'accès aux informations nécessaires sont adéquats.

Le CDF relève cependant qu'une collaboration accrue au sein du SECO est nécessaire dans le domaine de la surveillance des CP dans le cadre de l'exécution habituelle des CCT. L'article 5, alinéa 2 de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (RS 221.215.311) prévoit une surveillance de la gestion des CP. Cette surveillance s'effectue actuellement sous la forme d'une analyse des rapports et comptes annuels des CP par la Section Conventions collectives du travail du SECO pour les CCT de portée nationale. Le SECO a décidé en 2014 de renforcer la surveillance sur la gestion des CP, dans le domaine de l'exécution habituelle des CCT, en application de l'article 5 précité. Le rapport d'un consultant externe en avril 2014¹¹ a identifié divers potentiels d'amélioration en matière de surveillance financière des CP. Sur cette base, le SECO établit un concept de surveillance financière globale sur l'exécution des CCT. La surveillance financière sur les CP dans le domaine de l'exécution des FlaM est défini pour sa part par le concept de surveillance FlaM. Compte tenu des indemnités versées par le SECO pour les contrôles dans le domaine des FlaM et des risques de mauvaise gestion financière des CP, il est nécessaire de fixer une stratégie de surveillance coordonnée entre les sections Conventions collectives de travail et PAAM.

Recommandation 2 (priorité 2):

Le CDF recommande au SECO que les besoins de la surveillance financière sur les CP en matière d'exécution des mesures d'accompagnement soient intégrés dans la stratégie de surveillance financière globale des CP prévue par le SECO et que ces deux activités soient étroitement coordonnées.

Prise de position du SECO :

Le SECO s'est doté d'un concept de surveillance de l'exécution des FlaM. Celui-ci décrit notamment la surveillance financière sur les CP dans ce domaine. Il en définit les objectifs et les besoins.

La stratégie de surveillance des CP portant sur leurs activités d'exécution habituelle des CCT sera disponible d'ici fin 2015.

La stratégie de surveillance financière des CP intégrera les besoins de la surveillance financière en matière d'exécution des FlaM. Le SECO veillera à ce que les deux activités soit coordonnées.

¹¹ Expertise zur finanziellen Aufsicht des SECO bei den allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen, Ernst & Young, Schlussbericht 10. April 2014

4.4.2 Collaboration avec les tiers

Au niveau de l'échange d'informations et des collaborations avec les institutions jouant un rôle dans les mesures FlaM, c'est-à-dire avec les autres offices de la Confédération, les cantons, les CP et les CT, les différentes interviews réalisées ne relèvent pas de problème significatif.

Des difficultés d'échange d'informations et plus particulièrement de retour d'informations, ont été mentionnés avec les administrations fiscales et les caisses de compensation AVS/AI/APG/AC. Ces difficultés relèvent cependant plutôt de l'application de la LTN.

5 Les organes d'exécution disposent d'une grande marge de manœuvre

5.1 Le SECO prend des mesures pour améliorer l'unité de doctrine

5.1.1 Directives et outils

En tant qu'organe de surveillance de l'exécution de la LDét, le SECO est chargé de donner les instructions nécessaires aux organes d'exécution. Il a émis plusieurs directives pour ces organes d'exécution afin de cadrer leur activité et d'améliorer l'unité de doctrine, comme par exemple :

- une procédure modèle sur l'exécution des mesures d'accompagnement par les CP ;
- une marche à suivre pour vérifier le statut d'indépendant de prestataires de services étrangers ;
- une procédure de comparaison internationale des salaires ;
- une circulaire pour la notification d'un acte de puissance publique à l'étranger ;
- une circulaire relative à l'introduction et la mise en œuvre de l'obligation d'annonce du salaire des prestataires de services détachés en Suisse ;
- une recommandation pour fixer les sanctions.

Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a pour sa part établi des directives et commentaires concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes (Directives OCLP) détaillant par exemple les conditions d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité lucrative.

Différentes sources d'informations sont également mises à disposition des entreprises étrangères souhaitant accéder au marché du travail suisse. Il s'agit plus particulièrement du site internet « entsendung.admin.ch » et du site internet du SEM destiné aux procédures d'annonce. Parmi les outils en développement pour les organes d'exécution, le SECO élabore en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique un calculateur de salaire standardisé qui pourra être utilisé par les cantons pour définir le salaire usuel. Cet outil devrait être finalisé en 2015.

La procédure d'annonce des employés détachés s'effectue avec l'enregistrement des données par l'entreprise étrangère dans le Système d'information central sur la migration (SYMIC) du SEM. Les organes d'exécution rencontrés par le CDF ont relevé les problèmes suivants liés à l'accès et à l'utilisation de la base de données SYMIC :

- Les articles 9 de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA, RS 142.51) et de l'Ordonnance SYMIC (RS 142.513) ne prévoient aucun accès au système SYMIC pour les CP. C'est par conséquent l'administration cantonale qui doit procéder au tri et à la diffusion de l'information auprès des CP, avec parfois de la difficulté à déterminer quelle CP est concernée en fonction de la qualité de l'information communiquée par l'entreprise étrangère. Le délai de traitement est ainsi allongé et le travail administratif y relatif n'amène aucune plus-value.
- La procédure d'annonce des travailleurs détachés dans SYMIC permet aux entreprises de s'enregistrer directement dans la base de données, sans validation du SEM. Il est par conséquent tout-à-fait possible pour une entreprise de s'inscrire avec deux identités proches (par exemple Dupont S.A. et Dupont SA) dans SYMIC. Cette possibilité complexifie le suivi des entreprises, et plus spécifiquement des entreprises sanctionnées.

Recommandation 3 (priorité 2):

Le CDF recommande au SECO de s'adresser aux Secrétariat d'Etat aux migrations afin que celui-ci examine, d'une part, si une simplification de la procédure d'accès des données SYMIC pour les commissions paritaires est possible et, d'autre part, si l'intégrité de la base de données SYMIC peut être améliorée par une procédure de validation des données fournies par les entreprises étrangères.

Prise de position du SECO :

Le SECO sollicitera du SEM, comme le recommande le CDF, l'examen préconisé dans sa 3ème recommandation.

5.1.2 Organisation et ressources

Les contrôles de l'application correcte de la LDét sont délégués aux organes d'exécution. Le SECO conclut des accords de prestations ou de subventions avec ces organes d'exécution, fixant des principes et un volume de contrôles. Le SECO subventionne 50 % des charges salariales des inspecteurs cantonaux (environ 87 postes en 2013), alors que les CP sont financés sur une base forfaitaire.

Le SECO pilote les CP sur la base des prestations (activité de contrôle) dans le cadre de l'exécution des FlaM. De ce fait, il n'intervient pas directement au niveau de la structure organisationnelle et n'exerce pas de surveillance directe sur les ressources en personnel affectées au contrôle par les CP.

Dans ce contexte, le SECO peut tout au plus influencer les ressources affectées aux tâches de contrôle en modifiant le type et le volume de contrôles dans les conventions avec les organes d'exécution et en y affectant un budget plus ou moins important. Un certain nombre d'éléments semblent indiquer que l'atteinte d'une taille critique suffisante est un élément important pour assurer un contrôle efficace dans l'exécution de la LDét. Pour l'instant, le système de pilotage du SECO ne crée toutefois pas d'incitations directes pour les CP à atteindre une telle taille critique (association de contrôle commune pour le contrôle sur place et secrétariats centralisés ou secrétariats régionaux communs à plusieurs CP pour le traitement des dossiers de contrôle).

En ce qui concerne la formation des inspecteurs du travail, le SECO met à disposition un manuel de formation sur les FlaM. Depuis 2014, dans le cadre de ses mesures de professionnalisation des CP, le SECO organise des sessions de formation pour les organes d'exécution par région linguistique. Ces mesures vont dans le bon sens et doivent être pérennisées afin de faciliter les échanges entre les inspecteurs des différents organes d'exécution.

Recommandation 4 (priorité 2):

Le CDF recommande que le SECO incite les petits organes d'exécution (commissions paritaires) à s'organiser de manière à atteindre une taille critique suffisante pour assurer un contrôle efficace. Cette incitation pourrait par exemple intervenir par le renforcement des exigences dans les accords de subvention.

Prise de position du SECO :

L'influence de la taille critique des organes d'exécution paritaires sur l'efficience et l'efficacité de la réalisation du contrôle, en différenciant les étapes du contrôle relevées par le CDF, sera examinée par le SECO. En fonction des résultats de cette analyse, le SECO développera les incitations adéquates. Selon la recommandation du CDF, ces incitations seront intégrées dans les accords de subvention à partir de 2017 (à l'image des exigences fixées d'ores et déjà par la procédure modèle des CP pour l'exécution des FlaM et définissant un standard de qualité pour les contrôles).

5.1.3 Stratégie de contrôle

L'article 16^e de l'Odét fixe un nombre de 27'000 contrôles par année à réaliser par les organes d'exécution, sans fixer d'autres détails. Le SECO répartit ensuite ce nombre de contrôle entre les différents organes d'exécution, en fonction d'une méthodologie spécifique basée sur des données statistiques.

La Commission tripartite fédérale base ses objectifs de contrôle pour l'ensemble de la Suisse sur une répartition entre différentes catégories cibles, soit :

- 50 % des personnes soumises à l'obligation d'annonce (personnes détachées et prestataires de services indépendants),
- 2 % des employeurs suisses (établissements) au sein des branches non soumises à une observation renforcée, et
- 3 % des employeurs suisses (établissements) au sein des branches en observation renforcées.

En ce qui concerne cette répartition, le CDF estime, d'un point de vue de l'efficience des mesures FlaM, qu'une proportion de 50 % de contrôle des personnes soumises à l'obligation d'annonce est particulièrement élevée, sachant qu'une partie des personnes concernées est régulièrement active sur le territoire suisse et ne commet pas d'infraction. Cette répartition date cependant de l'introduction des FlaM et le SECO a fait preuve de flexibilité dans ce domaine depuis lors.

En pratique, les organes d'exécution s'engagent à respecter le nombre total de contrôles définis dans les accords de prestations ou de subventions signés avec le SECO. Ils sont en revanche libres d'appliquer une stratégie de contrôle spécifique, c'est-à-dire de répartir leurs contrôles sur

les catégories cibles précitées en fonction de leurs propres critères et particularités régionales. On constate par exemple sur l'année 2013 que 35 % des travailleurs détachés et 39 % des indépendants soumis à l'obligation d'annonce ont été contrôlés¹², soit une proportion inférieure à celle préconisée par la Commission tripartite fédérale. A contrario, les contrôles auprès des employeurs suisses ont été plus importants que les objectifs proposés par la Commission tripartite fédérale avec une moyenne de 6 % en 2013.

Finalement, le CDF relève que la sélection des employés détachés et entreprises à contrôler dépend essentiellement de la stratégie de contrôle spécifique de chaque organe d'exécution. Or, cette stratégie de contrôle ne se fonde pas dans chaque organe d'exécution sur une approche méthodique et basée sur une analyse de risque systématique. Les cantons n'ont pas nécessairement une stratégie explicite fondant les priorités de contrôle et le périmètre d'investigation du contrôle. Dans ces conditions, on ne peut pas affirmer que le périmètre d'investigation est suffisamment exhaustif et pertinent. Le CDF a par exemple constaté qu'un canton peut exclure certains secteurs d'activité de ces contrôles de manière informelle. En ce qui concerne les CP, la procédure modèle de contrôle établie par le SECO émet également une recommandation quant aux entreprises à contrôler en priorité. Cette recommandation n'a toutefois pas de caractère contraignant. Un recadrage du SECO dans ce domaine par l'intermédiaire du concept d'observation du marché du travail ou de l'accord de subvention doit être envisagé.

Recommandation 5 (priorité 1):

Le CDF recommande au SECO de s'assurer que la méthode de sélection des entreprises suisses et personnes soumises à l'obligation d'annonces contrôlées par les organes d'exécution réponde systématiquement à des critères de pertinence et de transparence. Ce point pourrait par exemple figurer dans le concept d'observation du marché des commissions tripartites et dans les accords de subventions définis avec les commissions paritaires.

Prise de position du SECO :

Le SECO sollicitera de la part des cantons qu'une stratégie de planification et de répartition des contrôles viennent compléter leur concept de surveillance du marché du travail existant. Celle-ci devra être validée par le SECO.

Le processus séparé, détaillant la planification des activités de contrôle, spécifié dans la procédure modèle sur l'exécution des FlaM par les CP, devra être considéré en tant qu'étape impérative. Ce processus devra refléter la stratégie de planification des contrôles appliquée par la CP.

Sur demande, les organes d'exécution devront être en mesure de démontrer l'application de la méthode qu'ils auront développée.

¹²Rapport FlaM du 5 mai 2014 du SECO « Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne 1^{er} janvier au 31 décembre 2013

5.2 L'efficacité des sanctions sous forme d'amende n'est pas assurée

Différentes mesures de sanctions ont été prévues dans la LDét. Pour le travail des indépendants, l'article 1b de la LDét prévoit que l'organe de contrôle peut annoncer les personnes suivantes à l'autorité cantonale compétente :

- a) Les indépendants qui ne présentent pas dans le délai imparti les documents justificatifs prévus par la loi;
- b) Les personnes qui n'ont pas pu apporter la preuve de leur statut d'indépendant et dont l'employeur n'est pas identifiable.

L'autorité cantonale peut ordonner une suspension des travaux et contraindre la personne à quitter son lieu de travail.

En ce qui concerne les secteurs régis par une CCT, l'article 2, alinéa 2quater LDét mentionne que si les CCT déclarées de force obligatoire prévoient que les organes paritaires chargés de veiller à l'application de l'accord ont la possibilité d'infliger une peine conventionnelle, les dispositions prévues pour violation des conditions minimales de travail et de salaire s'appliquent également aux employeurs qui ont détaché des travailleurs en Suisse.

Selon l'article 9 LDét, les organes de contrôle annoncent à l'autorité cantonale compétente toute infraction. L'autorité cantonale peut dès lors prendre les mesures suivantes:

- a) en cas d'infraction à l'obligation pour les indépendants étrangers de fournir les justificatifs, en cas d'infraction de peu de gravité aux conditions minimales de travail et de salaire et en cas d'infraction aux conditions d'hébergement et d'annonce, prononcer une sanction administrative prévoyant le paiement d'un montant de 5'000 francs au plus; l'art. 7 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif est applicable;
- b) en cas d'infraction plus grave aux conditions minimales de travail et de salaire, en cas d'infraction ayant un caractère pénal, ou en cas de non-paiement du montant d'une sanction administrative entrée en force visée à la let. a, interdire à l'entreprise ou à la personne concernée d'offrir ses services en Suisse pour une période d'un à cinq ans;
- c) en cas d'infraction aux dispositions relatives au salaire minimal d'un contrat-type de travail au sens de l'art. 360a CO par l'employeur qui engage des travailleurs en Suisse, prononcer une sanction administrative prévoyant le paiement d'un montant de 5'000 francs au plus; l'art. 7 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif est applicable;
- d) mettre tout ou partie des frais du contrôle à la charge de l'entreprise ou de la personne fautive.

L'autorité qui prononce une sanction communique une copie de sa décision au SECO ainsi qu'à l'organe de contrôle compétent. Le SECO établit une liste des entreprises et des personnes ayant fait l'objet d'une sanction entrée en force. La liste des employeurs sanctionnés par une interdiction d'offrir des services en Suisse est publiée par le SECO¹³.

Pour uniformiser et faciliter l'application des sanctions prévues à l'article 9 LDét, le SECO a établi une recommandation pour les organes cantonaux compétents. Ceux-ci ne sont pas obligés de la

¹³ Voir sous le lien http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/index.html?lang=fr#sprungmarke1_39

suivre, mais sont contraints de respecter le montant maximum de 5'000 francs prévu par la LDét pour les sanctions administratives.

Les CP peuvent quant à elle percevoir des frais de contrôle et infliger des peines conventionnelles en cas d'infraction. La procédure d'encaissement des montants concernés auprès des entreprises étrangères n'est cependant pas toujours couronnée de succès, même si certaines CCT prévoient le principe du dépôt d'une caution.

Le SECO émet chaque année dans son rapport FlaM la statistique des contrôles effectués par les différents organes de contrôle, ainsi que le nombre et taux d'infractions constatés. Le rapport de 2013 indique que la part d'amendes payées selon les estimations des cantons varie entre 20 % et 100 %. Pour une majorité des cantons, le niveau d'encaissement est bon avec un taux de plus de 80 %. En revanche, pour quatre cantons l'effet dissuasif des sanctions est discutable avec un taux d'encaissement compris en 2013 entre 20 % et 50 %. En cas de non-paiement du montant d'une sanction administrative entrée en force, l'entreprise peut toutefois être interdite d'offrir ses services en Suisse pour une période d'un à cinq ans.

Un groupe de travail dirigé par la Secrétaire d'Etat M.-G. Ineichen-Fleisch a été chargé d'analyser le fonctionnement et les mesures éventuelles pour la libre circulation des personnes et les mesures du marché du travail. Le rapport publié en février 2014 a mis en lumière que les sanctions prévues par la LDét sont trop modestes pour atteindre les résultats souhaités contre les infractions en matière de conditions de salaire et de travail. En effet, pour certaines entreprises étrangères détachant des travailleurs en Suisse l'amende à payer est inférieure aux avantages obtenus grâce à l'infraction. Sur recommandation de ce groupe de travail, le Conseil fédéral a adapté la limite supérieure des sanctions administratives à 30'000 francs dans les modifications de la LDét mises en consultation le 19 septembre 2014. Les organes de contrôle rencontrés dans le cadre de cet audit approuvent largement cette proposition.

5.3 Les Commissions tripartites doivent élaborer un concept d'observation

L'article 11 de l'Odét fixe les tâches suivantes aux CT pour réaliser les mesures d'observation du marché du travail dans les branches non couvertes par des CCT étendues :

- a) évaluer la documentation, les informations et les statistiques existantes relatives aux salaires et à la durée du travail ;
- b) participer à la constatation des salaires usuels dans la branche, la profession et la localité, ce qui implique la recherche des documents et des informations nécessaires et disponibles auprès, notamment, de la Confédération ou du canton ;
- c) observer le marché du travail et constater les abus au sens des art. 360a, al. 1, et 360b, al. 3, CO et de l'art. 1a de la loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail ;
- d) examiner les cas individuels et rechercher un accord avec l'employeur concerné, conformément à l'art. 360b, al. 3, CO ;
- e) formuler des propositions aux autorités cantonales et aux autorités fédérales quant à l'adoption d'un contrat-type de travail, à la déclaration de force obligatoire d'une convention collective de travail et à la modification ou à l'abrogation de tels actes ;

- f) contrôler le respect des salaires minimaux fixés par les contrats-types de travail, conformément à l'art. 7, al. 1, let. b, de la LDét ;
- g) collaborer avec d'autres organes de contrôle, conformément à l'art. 8, al. 1 et 2, de la LDét;
- h) dénoncer les infractions, conformément à l'art. 9, al. 1, de la LDét ;
- i) examiner les possibilités d'abus ou d'infraction, tels les faux indépendants, les séjours inférieurs à trois mois, etc. ;
- j) collaborer avec la Confédération et les autres autorités ;
- k) rédiger un rapport annuel d'activité à l'attention de la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie.

La grande liberté d'action laissée aux différentes CT dans la réalisation de leurs tâches a démontré ses limites, l'hétérogénéité des stratégies et des méthodes d'investigations appliquées ne permettant pas toujours d'identifier les pratiques de sous-enchère abusive et répétée.

Conscient de cette problématique, le SECO a émis des recommandations pour les CT cantonales afin d'améliorer l'unité de doctrine et la surveillance des FlaM. Il a entre autre exigé en 2013 qu'elles se dotent d'un concept transparent fixant les objectifs et instrument de leur activité d'observation du marché du travail. Ce concept doit couvrir les points suivants :

- a) une méthode pour définir les salaires usuels dans la localité et la branche ;
- b) une méthode pour constater des sous-enchères abusives et répétées par rapport aux salaires usuels ;
- c) une définition des conditions requises pour engager une procédure de conciliation ;
- d) la procédure à suivre en cas de sous-enchère abusive et répétée par rapport aux salaires, en particulier en cas d'échec de la procédure de conciliation.

En 2014, les CT cantonales ont communiqué leur concept d'observation du marché du travail au SECO. Ce dernier les a analysé et a demandé des précisions, voire des adaptations si nécessaire.

5.4 Un examen des principes de prise en charge des coûts est nécessaire

5.4.1 Organes d'exécution cantonaux

L'article 7a, alinéa 3 de la LDét prévoit que la Confédération prend en charge 50 % des coûts salariaux engendrés par les inspecteurs dans les cantons. Pour établir les contrats de prestations avec les cantons, le SECO a mis en place une procédure permettant de déterminer le nombre d'inspecteurs à prendre en charge, en fonction des objectifs de contrôle déterminés (volume) et des particularités de chaque canton (par exemple la structure géographique)¹⁴.

¹⁴ L'ensemble des critères est détaillé à l'article 16a de l'Odét.

Graphique 3 : Coûts subventionnés des contrôles d'entreprises et de personnes

Cantons	2013				
	Subvention totale	Nbre contrôle d'entreprises	Nbre contrôles de personnes	Coût de contrôle d'une entreprise	Coût de contrôle d'une personne
AG	454'628.00	878	2'661	518	171
AR-AI	71'505.69	108	238	662	→ 300
BE	551'254.63	1'597	3'446	345	160
BL	148'523.46	368	1'286	404	115
BS	196'757.44	637	1'184	309	166
FR	189'940.54	381	768	499	247
GE	556'292.90	1'505	12'551	370	→ 44
GL	31'820.35	103	145	309	219
GR	226'671.10	385	1'212	589	187
JU	165'225.48	157	752	→ 1'052	220
LU	223'432.60	903	1'496	247	149
NE	112'553.10	401	921	281	122
SG	214'555.45	487	1'595	441	135
SH	92'712.18	350	772	265	120
SO	147'196.96	466	949	316	155
TG	150'175.07	524	1'875	287	80
TI	394'393.60	2'975	8'577	→ 133	46
UR/OW/NW/SZ	83'634.35	391	600	214	139
VD	443'791.45	1'169	6'196	380	72
VS	204'220.52	617	2'247	331	91
ZG	49'160.00	94	403	523	122
ZH	735'701.35	2'047	3'743	359	197
CH	5'444'146.22	16'543	53'617	329	102

Source SECO

L'analyse de coûts subventionnés par le SECO par canton en 2013 permet de distinguer des différences de coût d'un contrôle d'entreprise ou de personne entre les cantons. On constate ainsi que les coûts subventionnés varient entre 133 francs et 1'052 francs pour un contrôle d'entreprise, soit un facteur de l'ordre de 1 à 8. Ces coûts reportés au nombre de personnes contrôlées donnent un résultat entre 44 francs et 300 francs.

Ces écarts peuvent en partie s'expliquer par différents facteurs, comme par exemple :

- la répartition des contrôles dans une zone géographique (différence ville-campagne) ;
- un niveau de salaire différent entre les cantons ;
- l'efficacité de l'organisation cantonale ;
- des activités de contrôle plus ou moins exigeantes en temps (contrôle sur dossier ou sur site, contrôle d'employés détachés ou d'entreprises suisses, contrôle d'entreprises avec beaucoup ou peu d'employés, etc.) ;
- un nombre de contrôle effectué supérieur ou inférieur au quota fixé par l'accord de prestations (les contrôles supplémentaires sont financés uniquement par le canton) ;

- dans certains cantons, le nombre de collaborateurs effectivement affecté au FlaM est supérieur au nombre d'inspecteurs indemnisés par le SECO ;
- la taille du canton, car les petits cantons ont des frais fixes proportionnellement plus important que les cantons de plus grande taille (économie d'échelle).

Il n'en demeure pas moins que les écarts sont significatifs et qu'ils peuvent également provenir d'erreurs dans les décomptes de salaires ou les reportings de contrôles transmis par les cantons. Le SECO devrait donc approfondir ses analyses pour déterminer les causes effectives de ces écarts.

Comme il l'a été précisé ci-avant, le pilotage des contrôles à exécuter par les cantons s'effectue à l'aide d'un accord de prestations et, le principe de subventionnement fixé par la LDét se base sur une prise en charge de 50 % des coûts de salaire effectifs (les autres frais restent à la charge des cantons). Le CDF estime que l'outil « Accord de prestations » est approprié pour gérer les FlaM. Cependant, cet outil inspiré de la nouvelle gestion publique fait surtout sens lorsque les partenaires se mettent d'accord sur une indemnité forfaitaire par prestation (comme appliqué avec les CP). Dans ce cas, le SECO pourrait se concentrer sur la mise en place d'indicateurs de qualité et de quantité pertinents pour déterminer les prestations à réaliser, alors que l'organe d'exécution serait incité à gérer de manière efficiente les moyens alloués. De plus, les charges administratives actuelles liées à l'établissement des décomptes de salaires par les cantons, ainsi qu'à leur contrôle par le SECO pourraient être épargnées.

Recommandation 6 (priorité 2):

Le SECO doit approfondir son analyse des causes des écarts constatés dans les coûts des contrôles entre les cantons. Il devrait également examiner l'opportunité de verser une indemnité forfaitaire pour les contrôles délégués aux organes d'exécution cantonaux. La fixation d'une indemnité forfaitaire permettrait de profiter pleinement des avantages d'un pilotage basé sur l'accord de prestations (indicateurs qualitatifs et quantitatifs).

Prise de position du SECO :

Le SECO s'engage à approfondir l'analyse des éventuels écarts de coûts entre les cantons. Les examens actuels ont d'ores et déjà permis d'expliquer les écarts significatifs et des mesures ont été entreprises, ou le seront prochainement, en vue d'une normalisation.

L'opportunité d'un financement forfaitaire appliqué aux cantons sera analysée dans le cadre de l'examen du système d'indemnisation des organes d'exécution des FlaM entrepris dès 2015. Adapter les bases du financement cantonal nécessiterait toutefois une révision du cadre légal actuel.

5.4.2 Commissions paritaires

Les CP ont droit à une indemnité pour couvrir les frais qu'entraînent les tâches de contrôle qui leurs sont déléguées. Cette indemnité est fixée par le SECO au travers d'un accord de subvention. En l'occurrence, le SECO a déterminé, sur la base de négociations menées avec les CP lorsque celles-ci se sont vues confier le mandat d'exécution des FlaM, qu'un forfait de 500 francs par contrôle serait pris en charge par la Confédération. La notion de contrôle se réfère dans ce cas à un contrôle d'entreprise. Le SECO a établi une procédure modèle définissant les étapes de contrôles obligatoires à effectuer par les CP pour un contrôle d'entreprise détachant des travailleurs en Suisse. Les accords de subvention prévoient également la possibilité pour les CP d'être indemnisées sur la base de la charge réelle si celle-ci est supérieure au montant forfaitaire (contrôle de plus de 8 heures)¹⁵.

Le CDF relève qu'un contrôle d'entreprise peut consister en différentes actions d'après l'accord de subvention. Il peut s'agir d'un contrôle sur dossier au bureau, d'une inspection (contrôle sur site) ou d'un contrôle cumulant les deux précédentes opérations. De plus, le nombre d'employés concernés par le contrôle n'est pas un critère pris en compte. Or, en fonction de la typologie de contrôle appliquée et du nombre de personnes contrôlé au sein de l'entreprise, l'organe d'exécution n'engage pas les mêmes ressources et le même temps de travail.

Selon certaines CP, le forfait de 500 francs déterminé par le SECO pour indemniser un contrôle ne couvre pas les coûts engendrés. Cette affirmation est difficile à vérifier compte tenu des éléments précités, ainsi que parce qu'il existe une possibilité pour les CP de facturer les frais de contrôle aux entreprises étrangères. Néanmoins, il est de la responsabilité du SECO de s'assurer que le forfait soit fixé sur la base de critères objectifs. Il devrait par conséquent examiner l'adéquation de l'indemnité forfaitaire actuelle.

Recommandation 7 (priorité 2):

Le CDF recommande au SECO d'examiner l'adéquation de l'indemnité forfaitaire allouée aux commissions paritaires en fonction des différents types de contrôles (sur dossier, contrôle sur site ou contrôle cumulant les deux précédentes opérations), ainsi que son calcul en fonction des coûts réels supportés par ces dernières. Le montant défini doit pouvoir être établi sur la base de critères objectifs.

Prise de position du SECO :

L'évaluation de l'adéquation entre le financement attribué aux organes d'exécution paritaires et les exigences du SECO pour ces acteurs en matière de contrôle sera traité en priorité dans le cadre du projet d'examen du système d'indemnisation des organes d'exécution des FlaM. Les coûts réels supportés par les CP seront également considérés.

¹⁵Le financement porte dans ce cas sur le nombre d'heures, effectives et justifiées sur la base du détail des activités indemnisées, à hauteur de 80 francs de l'heure.

6 L'activité d'audit du SECO doit encore être consolidée

6.1 L'analyse des risques doit servir à la planification des audits

La Section PAAM du SECO a introduit une activité d'audit auprès des organes d'exécution FlaM dès 2012. Cette activité est réalisée par une seule personne. Le taux d'activité prévu pour l'audit est d'environ 50 % selon le cahier des charges de cette personne. Les tâches liées à l'activité d'audit représentent toutefois un taux d'activité d'environ 70 % pour le poste d'auditeur et entre 20 et 30% pour le Centre de prestations Libre circulation des personnes et Relations du travail selon le SECO.

L'activité d'audit se base sur un concept d'audit des FlaM. Celui-ci est adapté à la mission et prévoit à terme une planification des audits en fonction du risque. Les critères de sélection et de priorisation des entités à auditer reposeront dès lors sur des éléments de volume (importance du budget et du nombre de contrôles) et des données spécifiques à l'organisation (reporting annuel, résultat des audits précédents, degré de priorité de la branche, organisation décentralisée, etc.).

Durant un premier cycle d'audit, le SECO a décidé d'auditer l'ensemble des organes d'exécution des FlaM. L'ordre dans lequel les organes d'exécution sont audités prend en compte divers facteurs de risque (volume financier, branches et régions sensibles, éléments d'organisation), mais de manière non systématique.

Il sera nécessaire à partir du second cycle d'audit de formaliser de manière complète et correcte l'analyse des risques pour justifier les principes de sélection et de priorisation des organes d'exécution à contrôler.

L'activité d'audit du SECO est encore en phase d'apprentissage. Dans cette phase, le SECO a choisi de manière opportune d'avoir un large périmètre d'audit des activités des organes d'exécution, afin de mieux connaître ces acteurs et les risques dans le domaine des FlaM. A terme, le SECO devrait réduire le champ des contrôles et se concentrer sur les risques les plus importants.

Recommandation 8 (priorité 2):

Le CDF recommande que le document formalisé par le SECO pour l'analyse des risques et permettant la sélection des organes d'exécution à contrôler tienne compte dès le second cycle d'audit, de l'ensemble des critères définis dans ce document.

Prise de position du SECO :

Le SECO s'engage à appliquer la recommandation 8 dès la fin du premier cycle d'audit.

6.2 L'organisation de l'activité d'audit peut être améliorée

Depuis les débuts de l'activité d'audit, la Section PAAM a mis en place différents outils, tels qu'un concept d'audit, une analyse des risques, un questionnaire type pour les interviews et un rapport d'audit standard.

Ces différents outils constituent une bonne base de travail, mais nécessitent une meilleure corrélation ou certains compléments pour assurer la traçabilité et l'efficacité de l'approche d'audit. Le CDF relève les éléments principaux suivants :

- Les rapports ont une structure prédéfinie et reflètent les thèmes d'audit choisis. La traçabilité entre l'analyse des risques, la réalisation des audits (notes de révision) et le contenu du rapport n'est toutefois pas assurée, principalement faute de formalisation des notes de révision.
- Selon le SECO, les audits font l'objet d'un contrôle de qualité par d'autres collaborateurs de la Section PAAM et par la hiérarchie de l'auditeur. Il manque toutefois la formalisation du système de contrôle qualité de la réalisation des audits.
- Des contrôles sont effectués sur la base d'échantillons de dossiers. Les principes de sélection doivent être définis et le résultat du contrôle formalisé, par exemple avec des tests de cheminement effectué sur la base d'un canevas commun à tous les audits.
- Il n'y a pas systématiquement d'entretien final de révision avec l'organisme audité. Or, cet entretien, basé sur un projet de rapport, est un outil de communication utile pour faire passer le message de l'auditeur et permet souvent d'éviter les malentendus.
- Les rapports d'audit délivrés ne sont pas signés. Pour la bonne forme, et conformément aux principes édictés dans les directives internes, le rapport devrait être signé par la personne qui a réalisé l'audit et le Responsable du Centre de prestations Libre circulation des personnes et Relations du travail du SECO.

Recommandation 9 (priorité 2):

Le CDF recommande au SECO d'améliorer la procédure et la formalisation des audits par les mesures suivantes :

- *Formaliser les notes de révision, tout en limitant la charge de travail, par exemple à l'aide de questionnaires ou tests de cheminement standard.*
- *Formaliser le système d'assurance qualité des audits (programme de travail, notes de révision, rapport).*
- *Organiser systématiquement un entretien final de révision, puis délivrer un rapport dûment signé.*

Prise de position du SECO :

Les mesures d'amélioration et de formalisation recommandées par le CDF seront appliquées par le SECO. L'organisation systématique d'un entretien final et la remise d'un rapport signé a été mise en œuvre dès le 1.1.2015.

En plus des mesures précitées, quelques principes appliqués dans l'activité d'audit devraient être revus :

- Le fait de n'avoir qu'une personne responsable des audits peut poser un problème de suppléance. Le SECO a décidé d'engager une personne supplémentaire, affectée pour une partie de son cahier des charges à la réalisation des audits. Le CDF encourage cette mesure et précise que le SECO pourrait en plus utiliser les compétences de spécialistes internes pour accompagner l'audit. Par exemple un juriste s'occuperait du contrôle de l'application correcte des sanctions alors qu'un économiste vérifierait les reportings et les décomptes de salaires.
- Le SECO procède à un contrôle formel au bureau (analyse de plausibilité) des reportings des contrôles et des décomptes de salaires sur la base des documents remis par les organes d'exécution. Il n'a en revanche pas prévu de contrôler sur place ces documents. Le CDF estime que le SECO devrait profiter des audits réalisés auprès des organes d'exécution pour vérifier l'exactitude des reportings et décomptes fournis, car ces documents justifient le versement des subventions pour les mesures FlaM.

Recommandation 10 (priorité 2):

Le CDF recommande au SECO d'améliorer l'organisation des audits en étoffant l'équipe d'audit afin d'assurer des mesures de suppléance et d'amener les compétences internes complémentaires utiles. Il devrait également profiter des audits réalisés sur place pour vérifier l'exactitude des reportings et des décomptes fournis par les organes d'exécution.

Prise de position du SECO :

Un collaborateur supplémentaire a été engagé et affecté aux activités d'audit à partir de 2015.

Le SECO va mettre en œuvre la recommandation du CDF concernant la vérification de l'exactitude des reportings et décomptes dès 2015. Ce processus de vérification déjà existant sera renforcé.

6.3 Les rapports d'audit amènent une plus-value

Les rapports d'audit délivrés par la Section PAAM sont de bonne qualité et complets. Ils permettent au SECO d'obtenir les informations utiles pour le pilotage des FlaM et ont été appréciés des auditeurs. Ces derniers ont mis en exergue l'utilité de l'audit et la pertinence du rapport.

Un organe d'exécution a proposé que les principaux constats et conclusions soient synthétisés dans une partie introductive pour améliorer la lisibilité du rapport. Cette remarque est pertinente, mais ne remet pas en cause la qualité du rapport établi.

Des recommandations sont émises à l'attention des organes d'exécution dans les rapports d'audit, sans toutefois préciser leur importance (priorité). En outre, le SECO ne demande pas formellement aux organes d'exécution de se prononcer sur les recommandations et de l'informer des mesures prises. Or, le suivi des recommandations est un élément essentiel pour boucler l'approche d'audit et mettre à jour l'analyse des risques (le problème est-il résolu ? un audit subséquent est-il nécessaire ? des mesures de correction globales doivent-elles être prises par le SECO ?). Le SECO doit par conséquent prendre des mesures afin de garantir le suivi des recommandations.

Recommandation 11 (priorité 1):

Le SECO devrait indiquer dans ses rapports d'audit le niveau d'importance des recommandations émises (priorité). L'organe d'exécution audité doit prendre position sur les recommandations pour informer des mesures qu'il va prendre et dans quel délai. Finalement, le SECO doit procéder au suivi des recommandations.

Prise de position du SECO :

La recommandation 11 du CDF a été mise en œuvre dès le 15.10.2014. Le SECO a également prié les organes d'exécution audités avant cette date de l'informer des mesures de suivi prises pour les recommandations émises envers ces organes.

7 Entretien final

Les résultats de la révision ont été discutés le 4 février 2015 en présence pour le SECO de :

- [REDACTED] ;

et pour le Contrôle fédéral des finances de :

- [REDACTED] ;
- [REDACTED] ;

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Annexe 1: Bases légales

Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681)

Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst, RS 101)

Loi fédérale complétant le code civil suisse - Livre cinquième : Droit des obligations (CO, RS 220)

Loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (LDét, RS 823.20)

Ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse (Odét, RS 823.201)

Loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT, RS 221.215.311)

Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201)

Loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN, RS 822.41)

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu, RS 616.1)

Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA, RS 142.51)

Ordonnance sur le système d'information central sur la migration (Ordonnance SYMIC, RS 142.513)

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)

Annexe 2: Abréviations

Abréviations:

CCT	Convention collective de travail
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CF	Conseil fédéral
CP	Commission paritaire
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CT	Commission tripartite
CTT	Contrat-type de travail
FlaM	Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse – Union européenne (abréviation allemande de flankierende Massnahmen)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
Section PAAM	Section Surveillance du marché du travail du SECO
SYMIC	Système d'information central sur la migration
UE	Union européenne

Annexe 3: Glossaire et priorité des recommandations du CDF

Glossaire :

Convention collective de travail	La convention collective de travail (CCT) est conclue entre des associations d'employeurs et des associations de travailleurs. Les partenaires sociaux y fixent des conditions minimales (p. ex. un salaire minimum), que les contrats individuels doivent obligatoirement respecter. Il existe des CCT dont le champ d'application est étendu (applicable à certaines branches) et les autres, qui ne lient que les membres de l'association.
Commission paritaire	Une commission paritaire (CP) est un organe composé de représentants des employeurs et des syndicats. Dans les branches couvertes par une convention collective de travail (CCT) étendue, le contrôle du respect des dispositions de la CCT par les employeurs suisses incombe aux CP chargées de l'exécution de la CCT. La loi sur les travailleurs détachés leur confie en outre le contrôle du respect de la CCT par les entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse. Si les CP constatent des infractions, ils doivent les signaler à l'autorité cantonale compétente pour prononcer des sanctions
Commission tripartite	La commission tripartite (CT) de la Confédération et celles des cantons sont composées de représentants des autorités, des employeurs et des syndicats. Elles observent le marché du travail, contrôlent le respect des contrats-types obligatoires, dénoncent les abus aux autorités d'exécution cantonales et peuvent proposer des mesures (extension facilitée ou adoption de contrats-types fixant un salaire minimum).
Contrat-type de travail	Les contrats-types de travail (CTT) sont des actes normatifs édictés par la Confédération ou les cantons. Dans les branches dans lesquelles il n'y a pas de CCT (p. ex. l'agriculture ou l'économie domestique), des CTT prévoyant des salaires minimaux impératifs peuvent être édictés en cas de sous-enchère répétée. Ces salaires minimaux s'appliquent à toute la branche, et on ne peut y déroger qu'en faveur du travailleur.

Priorité des recommandations du CDF :

Du point de vue du mandat d'audit, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur risque [par exemple, le volume des conséquences financières, resp. l'importance des constatations; la probabilité de survenance d'un dommage; la fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et la répétition; etc.] que le facteur de l'urgence de la mise en œuvre (court, moyen et long terme) sont pris en compte. L'importance des recommandations s'apprécie de manière concrète par rapport à l'objet audité (relatif), et non par rapport à l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 4: Liste des personnes interviewées

[Redacted list of interviewees]

Personnes rencontrées lors de l'accompagnement par le CDF de l'audit effectué par le SECO dans le canton de Berne

[Redacted list of people encountered during the audit]

Annexe 5: Tableau des recommandations de la CdG-N avec mesures prévues par le Conseil fédéral et chapitres de référence dans le présent rapport

Recommandation CdG-N	Mesures (mise en œuvre)	Chapitres
<p><i>Recommandation 1</i></p> <p>Pilotage stratégique et opérationnel</p> <p>La CdG-N invite le Conseil fédéral à s'investir dans la mise en œuvre rapide d'une stratégie de pilotage claire et à s'assurer que celle-ci soit basée sur des indicateurs objectifs considérant l'ensemble du marché suisse du travail. Dans cette tâche, le Conseil fédéral devra tenir compte des enseignements tirés, respectivement de l'ensemble des constatations du CPA et des recommandations de la CdG-N. Une attention particulière sera notamment portée sur la problématique du personnel nouvellement engagé.</p>	<p>1. Satisfaction des exigences de qualité du SECO par les commissions paritaires (à partir de 2015)</p>	<p>5.1 Le SECO prend des mesures pour améliorer l'unité de doctrine</p> <p>6 L'activité d'audit du SECO doit encore être consolidée</p>
	<p>2. Vérification du système d'indemnisation (Dès que l'application de l'art. 121a Cst sera clarifiée)</p>	<p>5.4 Un examen des principes de prise en charge des coûts est nécessaire</p>
	<p>3. Vérification des indicateurs pour le pilotage de l'exécution (Dès que l'application de l'art. 121a Cst sera clarifiée)</p>	<p>5.1.3 Stratégie de contrôle</p>
<p><i>Recommandation 2</i></p> <p>Harmonisation des processus</p> <p>La CdG-N invite le Conseil fédéral à soutenir, dialoguer et collaborer avec les différents acteurs chargés de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, afin d'établir une ligne de conduite, une méthode et des critères en matière de sous-enchère abusive et répétée. La CdG-N est convaincue que cela doit permettre de réduire les écarts de mise en œuvre des mesures d'accompagnement ainsi que de répondre aux exigences fixées par le législateur.</p>	<p>4. Conclusion du projet visant à améliorer le travail des commissions paritaires et la collaboration des organes d'exécution cantonaux et paritaires, et tout particulièrement l'élaboration des sous-processus (Séances de formation jusqu'à fin 2014, formation continue dans le cadre des formations sectorielles ordinaires à partir de 2015. Processus « caution » fin 2014 ; processus « indépendance » mi-2015)</p>	<p>5.1 Le SECO prend des mesures pour améliorer l'unité de doctrine</p> <p>5.3 Les Commissions tripartites doivent élaborer un concept d'observation</p>
	<p>5. Elaboration par le SECO et l'OFS du calculateur de salaire standardisé pouvant être utilisé pour définir le salaire usuel dans le canton (Fin de la 1^{ère} phase du projet décembre 2014 ; 2^{ème} phase du projet à partir de 2015)</p>	<p>5.1.1 Directives et outils</p>
	<p>6. Utilisation des résultats des audits réalisés en 2014 (Rapport à partir de la mi-2015)</p>	<p>6.3 Les rapports d'audit amènent une plus-value</p>

<p><i>Recommandation 3</i></p> <p>Communication fondée sur des données fiables</p> <p>La CdG-N invite le Conseil fédéral et le SECO à baser leurs communications et leurs conclusions sur des données pertinentes, complètes, fiables et objectives afin d'atteindre davantage de transparence.</p>	7. Evaluation de la création par le SECO d'une base de données nationale relative à l'exécution (Dès que l'application de l'art. 121a Cst sera clarifiée)	4.3 Une base de données commune à tous les acteurs est à l'étude
	8. Embauche d'un quatrième collaborateur (A partir du 1 ^{er} janvier 2015)	4.2 L'organisation mise en place par le SECO est adaptée
	9. Adaptation des lois (Procédure de consultation jusqu'au 19 décembre 2014)	5.2 L'efficacité des sanctions sous forme d'amende n'est pas assurée
	10. Améliorations de l'exécution (Certaines mesures sont déjà mises en œuvre, d'autres sont examinées dans le cadre de l'application de l'initiative contre l'immigration de masse)	3 Le SECO alloue des moyens toujours plus importants aux FlaM
	11. Suite de la procédure concernant les propositions de solutions du groupe de travail du DEFR (Rapport du groupe de travail d'ici à fin 2014)	--