

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Audit de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

Secrétariat d'Etat à l'économie

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	704.20062
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

# Table des matières

L'essentiel en bref .....	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve .....	8
Key facts.....	10
<b>1 Mission et déroulement .....</b>	<b>15</b>
1.1 Contexte .....	15
1.2 Objectif et questions d'audit .....	16
1.3 Etendue de l'audit et principe .....	16
1.4 Documentation et entretiens .....	17
1.5 Discussion finale .....	17
<b>2 Des mesures impliquant de multiples acteurs .....</b>	<b>18</b>
2.1 La répartition des rôles et des tâches.....	18
2.2 Des mesures instituées sur un dispositif préexistant complexe .....	20
2.3 La formation de base et l'échange entre les inspecteurs peuvent être améliorés.....	20
<b>3 La stratégie et les objectifs de contrôle .....</b>	<b>23</b>
3.1 Une stratégie de contrôle multicritères .....	23
3.2 L'observation renforcée comporte des angles morts .....	24
3.3 Le partage des informations sur les contrôles d'entreprises étrangères est lacunaire .....	29
3.4 Le taux de contrôle des entreprises étrangères est trop élevé.....	30
<b>4 Les possibilités de sanction.....</b>	<b>34</b>
4.1 Les sanctions administratives ont peu d'effets pour certaines entreprises.....	34
4.2 Les sanctions conventionnelles sont très hétérogènes.....	35
4.3 Pas de sanction possible en cas d'échec de la conciliation .....	36
<b>5 Un système d'annonce toujours insatisfaisant .....</b>	<b>39</b>
<b>6 Suivi des recommandations de 2014.....</b>	<b>41</b>
<b>Annexe 1 : Bases légales .....</b>	<b>42</b>
<b>Annexe 2 : Abréviations .....</b>	<b>43</b>

# Audit de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

## Secrétariat d'Etat à l'économie

### L'essentiel en bref

---

Suite à l'ouverture du marché suisse du travail aux personnes bénéficiant de l'accord de libre circulation des personnes avec l'Union européenne, la Suisse a introduit en 2004 des mesures dites d'accompagnement (ou FlaM). Ces mesures visent à protéger les travailleurs contre les risques de sous-enchère des conditions de salaire et de travail. Elles doivent aussi garantir des conditions de concurrence équitables pour les entreprises suisses et étrangères. En 2019, les cantons et les commissions paritaires ont contrôlé plus de 41 000 entreprises suisses et étrangères. La Confédération a un rôle de surveillance dans ce domaine. Elle a participé aux coûts de ces contrôles à hauteur de 15,3 millions de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'efficacité et l'efficience des contrôles des organes d'exécution des FlaM. Il a notamment effectué un sondage auprès d'un échantillon d'entreprises suisses et étrangères ayant fait l'objet de tels contrôles. Pour le CDF, le dispositif des FlaM a un effet préventif et les contrôles sont efficaces dans les branches au bénéfice de conditions de rémunération minimales. Le bilan des examens est plus mitigé dans les autres branches, faute de possibilité de sanctionner les employeurs pratiquant la sous-enchère salariale abusive. L'efficience peut être améliorée par une réduction des contrôles des entreprises étrangères, ainsi que par une meilleure sélection des entreprises étrangères à contrôler sur la base de l'historique des contrôles (approche orientée sur le risque).

#### **La proportion de contrôles d'entreprises étrangères est trop importante**

Un grand nombre de contrôles d'entreprises est effectué chaque année pour les FlaM. Selon les organes d'exécution, ces contrôles sont nécessaires et ont un effet préventif indéniable dans la lutte contre la sous-enchère salariale.

La commission tripartite fédérale recommande de contrôler entre 30 % et 50 % des travailleurs détachés et indépendants étrangers qui s'annoncent pour une activité en Suisse. Ce niveau de contrôle pose un problème d'efficience. Il est trop important par rapport au risque que les entreprises étrangères représentent pour le marché du travail. De plus, un examen des données de contrôle d'entreprises étrangères pour le 4<sup>ème</sup> trimestre 2019 a montré que les montants de salaires corrigés sont largement inférieurs aux coûts des contrôles et que 8 % de ces entreprises ont été contrôlées plusieurs fois sans raison apparente par différents organes d'exécution. Ces contrôles multiples sont à mettre en partie sur le compte de l'absence de partage des données des contrôles et de leur résultat entre les différents organes d'exécution, ce qui empêche d'avoir une approche orientée sur le risque.

#### **Des sous-enchères salariales abusives non sanctionnées**

Le système de sanction comprend des sanctions conventionnelles et administratives. L'effet dissuasif de ces sanctions est variable car chaque organe d'exécution peut définir ses tarifs de sanction pour les différentes infractions dans les limites des possibilités offertes

par les bases légales. Pour les sanctions administratives, le SECO a émis des recommandations qui sont suivies par la plupart des cantons. C'est dans le domaine des sanctions conventionnelles que l'hétérogénéité est la plus importante. La loi n'autorise pas la Confédération à édicter des règles en la matière.

Pour les entreprises actives dans les branches sans convention collective de travail ou contrat type de travail, il n'existe pas de sanction individuelle possible en cas de constat de sous-enchère salariale abusive par rapport aux salaires usuels pour la région. L'entreprise peut ainsi refuser la proposition d'adaptation du salaire faite par la commission tripartite sans être pénalisée. Seule une sous-enchère salariale abusive répétée dans une région permet de proposer l'extension d'une convention collective de travail ou d'édicter un contrat type de travail instaurant un salaire minimal pour la branche ou la profession.

### **La stratégie d'observation du marché du travail comporte des angles morts**

L'observation renforcée du marché du travail de la commission tripartite fédérale se concentre sur les branches à bas salaires, dont la majorité dispose déjà de conditions de rémunération minimales. Le CDF estime que cette commission devrait examiner si la prise en compte d'autres facteurs, comme par exemple les professions accueillant un grand nombre de personnes qualifiées provenant de l'immigration n'amènerait pas à un autre résultat dans l'analyse des risques.

La marge de manœuvre laissée par les bases légales conduit à des pratiques diverses entre les commissions tripartites cantonales. Les différences de pratique se manifestent surtout dans les mesures d'observation du marché du travail et dans les méthodes de calcul de la sous-enchère salariale abusive. Cette hétérogénéité restreint fortement l'accès à des informations comparables dans le cadre des tâches d'observation du marché du travail de la commission tripartite fédérale.

Il y a un manque de transparence sur les contrôles d'entreprises suisses dans les branches disposant d'une convention collective de travail de force obligatoire. Aucune tâche légale de surveillance n'est en effet attribuée au SECO dans ce domaine.

### **Une organisation très décentralisée et des flux d'informations insuffisants**

La complexité des FlaM résulte de leur développement historique. Les tâches sont réparties entre beaucoup d'acteurs et l'activité de contrôle est fortement décentralisée. Il n'est pas facile pour les entreprises étrangères d'appréhender l'organisation des FlaM et le système de rémunération en Suisse, malgré les efforts d'information du SECO.

Les organes d'exécution des FlaM sont dépendants de la qualité de l'information disponible pour organiser leur travail. Or, le système d'annonce des travailleurs détachés n'est pas suffisamment performant, des annonces arrivent trop tard ou auprès du mauvais organe. Des projets ont été initiés pour améliorer la situation. Il est important qu'ils aboutissent dans les meilleurs délais.

La formation et les possibilités d'échanges du personnel des organes d'exécution pourraient encore être développées afin d'améliorer l'unité de doctrine et la qualité du travail.

# Prüfung des Vollzugs der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit

## Staatssekretariat für Wirtschaft

### Das Wesentliche in Kürze

---

Im Zuge der Öffnung des Schweizer Arbeitsmarkts für Arbeitskräfte unter dem Abkommen über den freien Personenverkehr mit der EU hat die Schweiz 2004 flankierende Massnahmen (FlaM) eingeführt. Die Massnahmen sollen Arbeitnehmer vor den Risiken der Unterschreitungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen schützen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Unternehmen gewährleisten. 2019 haben die Kantone und die paritätischen Kommissionen über 41 000 in- und ausländische Unternehmen kontrolliert. Der Bund hat in diesem Bereich eine Aufsichtsfunktion. Er hat sich mit 15,3 Millionen Franken an den Kosten dieser Kontrollen beteiligt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollen der Vollzugsorgane der FlaM geprüft. Insbesondere wurde bei einer Stichprobe von kontrollierten in- und ausländischen Unternehmen eine Umfrage durchgeführt. Aus Sicht der EFK hat die FlaM-Regelung eine präventive Wirkung, und die Kontrollen sind in Branchen mit Mindestlohnbedingungen wirksam. In den anderen Branchen fällt die Bilanz durchwachsener aus, da es keine Möglichkeit gibt, Arbeitgeber zu sanktionieren, die missbräuchliche Lohnunterbietungen praktizieren. Die Effizienz kann durch eine Reduktion der Kontrollen ausländischer Unternehmen und durch eine bessere Auswahl der zu prüfenden ausländischen Unternehmen anhand der bisherigen Kontrollen (risikobasierter Ansatz) gesteigert werden.

#### **Der Kontrollanteil von ausländischen Unternehmen ist zu hoch**

Zahlreiche FlaM-Kontrollen werden jedes Jahr bei Unternehmen durchgeführt. Gemäss den Vollzugsorganen sind diese Kontrollen notwendig und haben eine unbestreitbar präventive Wirkung bei der Bekämpfung von Lohnunterbietung.

Die tripartite Kommission des Bundes empfiehlt 30 bis 50 % der entsandten Arbeitnehmenden und der Selbständigen zu kontrollieren, die sich für eine Tätigkeit in der Schweiz anmelden. Dieses Kontrollniveau ist hinsichtlich der Effizienz problematisch. Es ist zu hoch im Vergleich zum Risiko, das ausländische Unternehmen für den Arbeitsmarkt darstellen. Darüber hinaus hat eine Überprüfung der Daten zu den Kontrollen ausländischer Unternehmen im vierten Quartal 2019 ergeben, dass die berichtigten Lohnbeträge deutlich unter den Kontrollkosten liegen und dass 8 % dieser Unternehmen ohne ersichtlichen Grund mehrfach von verschiedenen Vollzugsorganen kontrolliert wurden. Diese Mehrfachkontrollen sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Kontrolldaten und -ergebnisse nicht zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen ausgetauscht werden, was einen risikoorientierten Ansatz verhindert.

#### **Missbräuchliche Lohnunterbietungen werden nicht sanktioniert**

Das Sanktionssystem umfasst Konventional- und Verwaltungssanktionen. Die abschreckende Wirkung dieser Sanktionen ist unterschiedlich, da jedes Vollzugsorgan im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten eigene Sanktionstarife für die verschiedenen Verstösse festlegen kann.

Für die Verwaltungsanktionen hat das SECO Empfehlungen ausgesprochen, die von den meisten Kantonen befolgt werden. Bei den Konventionalstrafen ist die Heterogenität am grössten. Das Gesetz erlaubt es dem Bund nicht, diesbezügliche Vorschriften zu erlassen.

Für Unternehmen, die in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag oder Normalarbeitsvertrag tätig sind, ist keine individuelle Sanktion möglich, wenn eine missbräuchliche Unterbietung der ortsüblichen Löhne festgestellt wird. So kann das Unternehmen den Vorschlag zur Lohnanpassung der tripartiten Kommission ablehnen, ohne dafür bestraft zu werden. Nur bei einer wiederholten missbräuchlichen Lohnunterbietung in einer Region kann eine Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags vorgeschlagen oder ein Normalarbeitsvertrag erlassen werden, der einen Mindestlohn für die Branche oder den Beruf einführt.

### **Die Strategie für die Arbeitsmarktbeobachtung hat blinde Flecken**

Die verstärkte Arbeitsmarktbeobachtung der tripartiten Kommission des Bundes konzentriert sich auf Niedriglohnbranchen, von denen die meisten bereits über Mindestlohnbedingungen verfügen. Aus Sicht der EFK sollte die Kommission prüfen, ob die Berücksichtigung anderer Faktoren, zum Beispiel Berufe, die eine grosse Anzahl qualifizierter Einwanderer aufnehmen – nicht zu einem anderen Ergebnis der Risikoanalyse führen würde.

Der Spielraum, den die Rechtsgrundlagen bieten, führt zu einer unterschiedlichen Praxis der kantonalen tripartiten Kommissionen. Unterschiede in der Praxis zeigen sich vor allem bei den Massnahmen zur Arbeitsmarktbeobachtung und bei den Methoden zur Berechnung der missbräuchlichen Lohnunterbietung. Diese Heterogenität schränkt den Zugang der tripartiten Kommission des Bundes zu vergleichbaren Informationen im Rahmen der Aufgaben der Arbeitsmarktbeobachtung erheblich ein.

Bei den Kontrollen inländischer Unternehmen in Branchen mit allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträgen fehlt es an Transparenz. Dem SECO ist in diesem Bereich keine gesetzliche Aufsichtsaufgabe zugewiesen.

### **Eine stark dezentralisierte Organisation und ein ungenügender Informationsfluss**

Die Komplexität der FlaM ergibt sich aus ihrer historischen Entwicklung. Die Aufgaben sind auf viele Akteure verteilt, und die Kontrolltätigkeit ist stark dezentralisiert. Es ist für ausländische Unternehmen nicht einfach, die Organisation der FlaM und das Lohnsystem in der Schweiz zu verstehen, trotz der Informationsbemühungen des SECO.

Die Vollzugsorgane der FlaM sind bei der Organisation ihrer Arbeit von der Qualität der verfügbaren Informationen abhängig. Doch das Meldesystem für entsandte Arbeitnehmende ist nicht effizient genug, Meldungen treffen zu spät oder bei der falschen Stelle ein. Projekte wurden initiiert, um die Situation zu verbessern. Es ist wichtig, dass sie so schnell wie möglich abgeschlossen werden.

Die Ausbildung und die Austauschmöglichkeiten für das Personal der Vollzugsorgane könnten noch weiter ausgebaut werden, um die *Unité de doctrine* und die Qualität der Arbeit zu verbessern.

**Originaltext auf Französisch**

# Verifica dell'attuazione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone

## Segreteria di Stato all'economia

### L'essenziale in breve

---

A seguito dell'apertura del mercato svizzero del lavoro alle persone che beneficiano dell'accordo sulla libera circolazione delle persone con l'Unione europea, nel 2004 la Svizzera ha introdotto misure cosiddette collaterali. Queste misure mirano a tutelare i lavoratori contro i rischi di abusi nelle condizioni salariali e lavorative. Esse devono inoltre garantire eque condizioni di concorrenza per le imprese svizzere e straniere. Nel 2019, i Cantoni e le commissioni paritetiche hanno verificato oltre 41 000 imprese svizzere e straniere. In questo ambito, la Confederazione svolge un ruolo di vigilanza partecipando ai costi di queste verifiche con un importo di 15,3 milioni di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'efficacia e l'efficienza delle verifiche effettuate dagli organi esecutivi responsabili delle misure collaterali. Il CDF ha in particolare svolto un sondaggio presso un campione di imprese svizzere e straniere che sono state oggetto di tali verifiche. Per il CDF, il dispositivo delle misure collaterali ha un effetto preventivo e le verifiche sono risultate efficaci nei settori che beneficiano di condizioni di remunerazione minime. Il bilancio delle verifiche effettuate negli altri settori risulta più mitigato poiché non è possibile sanzionare i datori di lavoro che ricorrono al dumping salariale abusivo. L'efficienza può essere migliorata con una riduzione delle verifiche delle imprese straniere nonché con una selezione più mirata delle imprese straniere da verificare in base alla cronologia delle verifiche (approccio orientato ai rischi).

#### **La percentuale delle verifiche relative alle imprese straniere è troppo elevata**

Ogni anno un numero elevato di verifiche delle imprese è effettuato per le misure collaterali. Secondo gli organi esecutivi, queste verifiche sono necessarie e hanno un effetto preventivo incontestabile nella lotta contro il dumping salariale.

La commissione tripartita della Confederazione raccomanda di verificare il 30–50 per cento dei lavoratori stranieri distaccati e indipendenti che si annunciano per svolgere un'attività in Svizzera. Questo livello di verifica pone un problema di efficienza e risulta troppo importante rispetto al rischio che le imprese straniere rappresentano per il mercato del lavoro. Inoltre, un esame dei dati di verifica delle imprese straniere concernente il 4° trimestre del 2019 ha indicato che gli importi riveduti relativi agli stipendi sono notevolmente inferiori rispetto ai costi delle verifiche e che l'8 per cento di queste imprese è stato verificato diverse volte senza motivi chiari da vari organi esecutivi. Queste innumerevoli verifiche sono in parte dovute all'assenza di condivisione dei dati relativi alle verifiche e del rispettivo risultato tra i diversi organi esecutivi, ciò impedisce di ottenere un approccio orientato ai rischi.

#### **Una serie di dumping salariale abusivo non viene sanzionato**

Il sistema di sanzioni prevede sanzioni convenzionali e amministrative. L'effetto deterrente di queste sanzioni risulta variabile poiché ogni organo esecutivo ha facoltà di definire gli importi

delle sanzioni per le diverse infrazioni commesse nei limiti delle possibilità previste dalle basi legali. Per quanto concerne le sanzioni amministrative, la SECO ha formulato raccomandazioni che sono applicate dalla maggior parte dei Cantoni. L'eterogeneità maggiore viene osservata nell'ambito delle sanzioni convenzionali. La legge non autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni in materia.

Per le imprese attive nei settori senza contratto collettivo o contratto normale di lavoro, non sono previste sanzioni individuali in caso di dumping salariale abusivo rispetto ai salari usuali per la regione. L'impresa può quindi rifiutare la proposta della commissione tripartita di adeguare lo stipendio senza essere penalizzata. Solo il reiterarsi del dumping salariale abusivo in una determinata area consente di proporre l'estensione del contratto collettivo di lavoro o di stabilire un contratto normale di lavoro che preveda uno stipendio minimo per il settore di attività o la professione.

### **La strategia d'osservazione del mercato del lavoro è caratterizzata da zone d'ombra**

L'osservazione rafforzata del mercato del lavoro effettuata dalla commissione tripartita della Confederazione si concentra sui settori a salario basso, la maggior parte di loro dispone già di condizioni di remunerazione minime. Il CDF ritiene che questa commissione dovrebbe esaminare se la presa in considerazione di altri fattori, come ad esempio le professioni che contengono un gran numero di persone qualificate immigrate, non porterebbe a un risultato diverso nell'analisi dei rischi.

Il margine di manovra lasciato dalle basi legali comporta prassi diverse tra le commissioni tripartite dei Cantoni. Le differenze nella prassi si riscontrano soprattutto nelle misure d'osservazione del mercato del lavoro e nei metodi di calcolo utilizzati nel quadro del dumping salariale abusivo. Questa eterogeneità restringe notevolmente l'accesso a informazioni simili nell'ambito dei compiti d'osservazione del mercato del lavoro svolti dalla commissione tripartita della Confederazione.

Si riscontra una mancanza di trasparenza nei controlli sulle imprese svizzere nei settori che prevedono un contratto collettivo di lavoro di obbligatorietà. In effetti, in questo ambito non viene attribuito alcun compito legale di vigilanza alla SECO.

### **Un'organizzazione molto decentralizzata e flussi di informazione insufficienti**

La complessità delle misure collaterali è dovuta alla loro evoluzione storica. I compiti sono suddivisi tra molti attori e l'attività di controllo è notevolmente decentralizzata. Per le aziende straniere non è facile capire l'organizzazione delle misure collaterali e il sistema di remunerazione in Svizzera, malgrado gli sforzi compiuti dalla SECO per migliorare l'informazione.

Gli organi esecutivi responsabili delle misure collaterali dipendono dalla qualità dell'informazione per organizzare il loro lavoro. Tuttavia, il sistema di segnalazione relativo ai lavoratori distaccati non è sufficientemente efficace poiché alcune segnalazioni arrivano troppo tardi o sono inviate all'organo sbagliato. Sono stati avviati progetti per migliorare la situazione. È importante che questi ultimi siano portati a termine tempestivamente.

La formazione e le possibilità di scambi di personale all'interno degli organi esecutivi potrebbero essere ulteriormente supportate al fine di migliorare l'approccio uniforme e la qualità del lavoro.

**Testo originale in francese**

# Audit of the implementation of the accompanying measures for the free movement of persons

## State Secretariat for Economic Affairs

### Key facts

---

Following the opening of the Swiss labour market to persons benefiting from the Agreement on the Free Movement of Persons with the European Union, Switzerland introduced so-called accompanying measures (known as FlaM) in 2004. These measures aim to protect workers against the risks of undercutting in terms of wages (wage dumping) and working conditions. They are also intended to ensure a level playing field for Swiss and foreign companies. In 2019, the cantons and the joint committees examined more than 41,000 Swiss and foreign companies. The Confederation plays a supervisory role in this area and contributed CHF 15.3 million to the costs of these checks.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the efficiency and effectiveness of the checks carried out by the FlaM implementing bodies. This included a survey of a sample of Swiss and foreign companies that had been subject to such checks. In the SFAO's view, the FlaM system serves a preventive function and the checks are effective in the sectors with minimum wage requirements. In the other sectors, the results of the checks were more mixed, as it is not possible to sanction employers who engage in abusive wage dumping. Efficiency can be improved by reducing the number of checks on foreign companies and by better selecting which of these companies to check based on previous checks (risk-based approach).

#### **The proportion of checks on foreign companies is too high**

A large number of checks on companies are carried out each year due to the FlaM. The implementing bodies believe that these checks are necessary and undeniably provide a preventive effect in the fight against wage dumping.

The Tripartite Federal Commission recommends checking between 30% and 50% of seconded foreign workers and foreign self-employed persons who register for work in Switzerland. This level of control raises the issue of efficiency, as it is too high in relation to the risk that foreign companies represent for the labour market. Furthermore, a review of the control data for foreign companies for the 4th quarter of 2019 showed that the amounts of corrected wages were significantly lower than the costs of the checks themselves, and that 8% of these companies underwent multiple checks by different implementing bodies for no apparent reason. In part, these multiple checks were due to insufficient sharing of control data and results between the various implementing bodies, which prevents a risk-based approach.

#### **Abusive wage dumping not sanctioned**

The sanction system includes conventional and administrative sanctions. The deterrent effect of these sanctions varies, as each implementing body can define its own sanction tariffs for the various infringements, to the extent possible under the law. In terms of administra-

tive sanctions, SECO has issued recommendations, which most cantons follow. Conventional sanctions are the most heterogeneous and the law does not allow the Confederation to issue rules in this area.

For businesses that operate in sectors without a collective employment agreement or standard employment contract, no individual sanctions are possible if it is found that there is abusive undercutting in relation to the wages customary in the region. A business can therefore refuse the Tripartite Federal Commission's proposal to adjust wages without being penalised. Only if there is repeated wage dumping in a region is it possible to propose the extension of a collective employment agreement or to draw up a standard employment contract that sets a minimum wage for the sector or profession.

### **Blind spots in the labour market monitoring strategy**

The Tripartite Federal Commission's enhanced labour market monitoring focuses on low-wage sectors, the majority of which already have minimum wage conditions. In the SFAO's view, the commission should examine whether taking other factors into account, such as professions with a large number of skilled immigrants, would not lead to a different result in the risk analysis.

The leeway provided by the legal framework leads to different practices among the cantonal tripartite commissions. The differences in practice are particularly evident in the measures for monitoring the labour market and in the methods for calculating abusive wage dumping. This heterogeneity severely restricts the Tripartite Federal Commission's access to comparable information for its labour market monitoring tasks.

There is a lack of transparency in the monitoring of Swiss businesses in sectors with a binding collective employment agreement. SECO has no statutory supervisory tasks in this area.

### **Highly decentralised organisation and insufficient information flow**

The complexity of the FlaM is a result of their development over time. Tasks are divided among many players and the supervisory activity is highly decentralised. It is not easy for foreign companies to understand how the FlaM are organised and how the remuneration system works in Switzerland, despite SECO's efforts to provide information.

The FlaM implementing bodies are dependent on the quality of the information available to organise their work. However, the system for registering seconded workers is not efficient enough, and registrations arrive too late or at the wrong body. Projects have been launched to improve the situation; it is important that they be completed as soon as possible.

Training and opportunities for exchanges between the staff of the implementing bodies could be further developed in order to improve consistency and the quality of work.

**Original text in French**

## Prise de position générale du SECO

Le SECO a pris connaissance du rapport d'audit du CDF sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (FlaM) et l'en remercie.

Le SECO s'efforce de mettre en œuvre les FlaM dans un cadre légal défini tout en optimisant, dans la mesure du possible, l'exécution. Dans ce contexte, les recommandations émanant de l'audit précédent du CDF en mars 2014 ont été mises en application depuis et contribuent à renforcer l'exécution des FlaM. Le déploiement du plan d'action du Conseil fédéral dès 2016 poursuit également cet objectif et de nombreux efforts ont été réalisés en ce sens depuis.

Avant l'introduction de la libre circulation des personnes et des FlaM, les conditions de travail et de salaire des travailleurs étrangers étaient systématiquement contrôlées au préalable. Il n'y avait toutefois aucune garantie que les conditions annoncées soient respectées. Aujourd'hui, les contrôles des conditions de travail et de salaire sont effectués a posteriori, en fonction des risques et sur la base d'une observation globale du marché du travail, qui prend en compte toutes les branches. Le législateur a introduit pour les mesures d'accompagnement une exécution décentralisée et duale, qui tient le mieux compte des conditions régionales et spécifiques aux branches.

Nous relevons que la plupart des constatations du CDF (recommandations ou appréciations) ont une portée s'étendant au-delà du cadre existant nécessitant une remise en question du système (révision de la législation ou remise en question du fonctionnement du partenariat social). Dans ces conditions le SECO ne sera pas à même de mettre en application certaines recommandations et se voit contraint de les rejeter. En outre, dans certains cas, le SECO ne partage pas les arguments ayant amenés à des recommandations et ne sera pas à même de les mettre en application.

Concernant l'appréciation du CDF portant sur le montant des sanctions, le SECO doit rappeler que celles-ci doivent respecter le principe de proportionnalité selon le droit administratif. Toutefois, les cantons sont effectivement libres de s'écarter des recommandations du SECO lorsqu'ils fixent les tarifs de leurs sanctions, s'ils le jugent nécessaire.

Le CDF estime insuffisant l'effet dissuasif des sanctions dans certaines CCT étendues. Concernant cette appréciation, le SECO relève que les bases légales actuelles ne permettent pas une telle ingérence dans l'exécution habituelle des CCT. De plus, il relève uniquement de la compétence des parties contractantes de définir le contenu d'une CCT, les bases légales actuelles, notamment la Loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail et le Code des obligations, ne permettent pas que l'État intervienne au niveau du contenu de la CCT car il s'agit de conventions de droit privé.

Malgré ces divergences qui subsistent, le SECO tient à souligner la bonne collaboration durant la conduite de l'audit et reconnaît l'expertise apportée par le CDF.

## Prise de position générale du SEM

En ce qui concerne le manque de performance de la procédure d'annonce, le SEM constate qu'il convient de faire une distinction fondamentale entre les procédures déclaratives et les procédures d'autorisation. La procédure d'annonce est une procédure purement déclarative. Cela signifie que les données saisies sont enregistrées par les utilisateurs, certains contrôles de plausibilité étant prévus dans le formulaire d'annonce. Des erreurs de saisie de la part des utilisateurs ne peuvent donc jamais être totalement exclues. Le Conseil fédéral l'a d'ailleurs explicitement souligné dans son avis sur la Mo. 18.3758 Regazzi. Le potentiel d'optimisation de la procédure d'annonce a toutefois été reconnu. En raison du type de procédure décrit, les erreurs de saisie ne seront toutefois jamais totalement exclues à l'avenir. La mention des différents types de procédures et des limites du système dans une procédure déclarative est importante, car elle permet d'éviter de susciter de fausses attentes.

En ce qui concerne le chapitre 5, le SEM est conscient qu'il existe encore un potentiel d'optimisation dans le cadre de la procédure de déclaration, raison pour laquelle un premier projet de mise en œuvre a été lancé et se trouve actuellement en phase de réalisation. Les premières petites mesures ont déjà été réalisées à l'automne 2020 (appelées Quick-Wins). Un prochain projet visera à poursuivre le développement. Dans le cadre du projet actuel, l'amélioration de la qualité et de la transmission des données est au centre des travaux. Le SEM tient à souligner ici qu'il ne s'agit pas de réduire les délais de traitement dans le cadre du projet actuel. L'impact concret des améliorations visées sur les délais de traitement ne pourra être évalué qu'à l'issue des travaux de mise en œuvre. Cette différenciation - objectifs visés d'une part et effets potentiels après la fin du projet d'autre part - est importante pour le SEM, car il ne faut pas susciter des attentes qui ne seront pas abordées par des mesures concrètes dans le cadre du projet et qui ne pourront peut-être pas être satisfaites.

**Texte original en allemand**

## Prise de position générale de la Commission tripartite fédérale

Les membres de la Commission tripartite fédérale dans le cadre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (CT fédérale) prennent position sur le rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) "Audit de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes". Compte tenu du cadre de cet audit, à savoir l'efficacité de l'exécution des mesures d'accompagnement (FlaM), les constatations et les recommandations ont une grande portée, sont de nature fondamentale et touchent ainsi l'ensemble du dispositif d'exécution des FlaM ainsi que les bases légales. Dans son appréciation des FlaM, le CDF n'accorde pas suffisamment d'importance au fait que le législateur a délibérément conçu les FlaM et leurs instruments sous leur forme actuelle. Le législateur a délibérément choisi pour les FlaM une exécution décentralisée et duale, qui tient le mieux compte des réalités régionales et sectorielles. Avant l'introduction de la libre circulation des personnes et des FlaM, les conditions de travail et de salaire de la main-d'œuvre étrangère étaient examinées ex-ante et de manière systématique. Il n'y avait pas de contrôle a posteriori des conditions déclarées. Il n'y avait donc aucune garantie que les conditions suisses de travail et de salaire soient effectivement respectées après l'octroi de l'autorisation. Avec les FlaM, les contrôles des conditions de travail et de salaire sont effectués a posteriori, en fonction des risques, et sur la base d'une observation exhaustive du marché du travail et fondée sur des données probantes. Cette approche déploie également un effet préventif. Ici également le CDF ne tient guère compte de ce changement de paradigme. Le concept d'observation du marché du travail de la CT fédérale et celui des CT cantonales sont basés sur le principe de l'évaluation des risques et englobent en principe toutes les branches ou professions. Les contrôles doivent être effectués là où le risque de sous-enchère ou d'infraction aux conditions suisses de travail et de salaire est le plus élevé. Les prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce proviennent de marchés du travail où les salaires sont inférieurs à ceux pratiqués en Suisse, ce qui augmente de manière substantielle le risque sous-enchère. Il est également important de relever que les employeurs suisses sont contrôlés de manière beaucoup plus approfondie (par exemple avec effet rétroactif sur plusieurs années). Ils sont soumis à des contrôles supplémentaires, par exemple dans les domaines du travail au noir, de la santé et de la sécurité. Le quota de contrôles des prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce donne aux organes d'exécution la flexibilité nécessaire pour contrôler les branches dont il est prouvé qu'elles sont davantage exposées aux risques. Compte tenu de cette appréciation, les membres de la CT fédérale ne peuvent pas concevoir la plupart des constatations et recommandations du CDF et ne peuvent donc pas les soutenir. Ce constat porte notamment sur la recommandation 5 relative à la réduction du taux de contrôle des entreprises de détachement qui concerne également la CT fédérale.

**Texte original en allemand**

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

L'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>1</sup> entre la Suisse et l'Union européenne (UE) est entré en force en 2002. Avec celui-ci, les ressortissants de la Suisse, de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ont le droit de choisir librement leur lieu de travail et leur domicile sur le territoire des Etats contractants. Cet accord a aussi permis la libéralisation des prestataires de services durant 90 jours de travail. Depuis l'introduction de l'ALCP, le nombre de prestataires de service à presque triplé. En 2019<sup>2</sup>, près de 254 000 ressortissants étrangers ont été annoncés en Suisse en tant que résidant de courte durée (jusqu'à 90 jours), soit chez un employeur suisse (56,4 %), soit en tant que travailleur détaché (36,2 %) ou alors en tant qu'indépendant (7,4 %). Le volume de travail correspond à environ 35 700 emplois temps plein (ETP), soit 0,9 % de la part d'emploi en Suisse<sup>3</sup>.

Notre pays a introduit des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (FlaM)<sup>4</sup> le 1<sup>er</sup> juin 2004 afin de protéger les travailleurs contre les risques de sous-enchère des conditions de salaire et de travail. De plus, les mesures d'accompagnement doivent garantir des conditions de concurrence équitables pour les entreprises indigènes et étrangères. Elles comprennent pour l'essentiel les règles suivantes :

- *Contrôle du respect des conditions de travail et de rémunération* : La loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés (LDét)<sup>5</sup> soumet les employeurs étrangers qui détachent des travailleurs en Suisse au respect des conditions minimales de salaire et de travail suisse.
- *Extension facilitée du champ d'application des conventions collectives* : En cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, les dispositions d'une convention collective de travail (CCT) sur les salaires minimaux, la durée du travail, l'exécution paritaire et les sanctions peuvent faire l'objet d'une extension facilitée au sens de l'article 1a de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT)<sup>6</sup>. De ce fait, toutes les entreprises actives dans la branche doivent respecter les conditions étendues.
- *Contrats-types de travail imposant des salaires minimaux obligatoires* : Dans les branches sans CCT, des contrats-types de travail (CTT), avec des salaires minimaux impératifs, peuvent être édictés en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée. Cette mesure s'applique à toutes les entreprises de la branche concernée.

---

<sup>1</sup> RS 0.142.112.681.

<sup>2</sup> Pour cet audit, le CDF s'est essentiellement basé sur des données 2019. Les données 2020 étaient lacunaires au moment de la finalisation de l'audit et le CDF a décidé de tenir compte d'une année « normale » pour ses analyses, c'est-à-dire d'une année qui n'a pas été impactée par la crise du Covid-19.

<sup>3</sup> Source : Rapport FlaM 2019 du SECO.

<sup>4</sup> L'abréviation FlaM correspond au terme allemand « flankierende Massnahmen ». Cette abréviation est communément utilisée en français.

<sup>5</sup> RS 823.20.

<sup>6</sup> RS 221.215.311.

Différents organes d'exécution sont chargés de mettre en œuvre les FlaM. Le SECO est l'organe de surveillance pour l'exécution des mesures d'accompagnement. Les acteurs et leur rôle sont détaillés au chapitre 2.1.

En 2019, les organes d'exécution ont contrôlé quelques 41 300 entreprises dans le cadre des FlaM. Ces contrôles ont couvert 29 % des travailleurs détachés et 32 % des indépendants étrangers annoncés, ainsi que 8 % des entreprises suisses<sup>7</sup>. La Confédération a participé aux coûts des contrôles à hauteur de 15,3 millions de francs en 2019, soit 8,2 millions de francs pour les cantons et 7,1 millions de francs pour les commissions paritaires (CP). En plus des contrôles FlaM, les entreprises suisses peuvent faire l'objet d'autres contrôles, par exemple dans le cadre de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN)<sup>8</sup>. En 2019, les organes de contrôles cantonaux ont procédé à près de 12 200 contrôles LTN auprès d'entreprises suisses<sup>9</sup>.

## 1.2 Objectif et questions d'audit

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué en 2014 un audit de l'activité de surveillance exercée par le SECO sur les FlaM<sup>10</sup>. Avec ce nouvel audit, il a souhaité étendre son analyse sur l'efficacité et l'efficience des contrôles des organes d'exécution des FlaM.

Les questions d'audit principales suivantes ont été traitées :

1. L'organisation d'exécution des FlaM est-elle adaptée pour atteindre les objectifs de contrôles fixés ?
2. Les contrôles sont-ils effectués en fonction des risques et de manière efficiente ?
3. Les sanctions et mesures de conciliation sont-elles cohérentes et efficaces ?
4. Les systèmes d'informations et d'échanges de données sont-ils adaptés à l'exécution des FlaM ?

L'audit a également permis de faire un suivi de deux recommandations émises lors de l'audit réalisé en 2014.

## 1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené par intermittence entre le 3 mars 2020 et le 26 mai 2021. Il a été réalisé par Daniel Aeby (responsable de révision), Roger Lanicca et Marc Walter, sous la conduite d'Emmanuel Sangra. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

Les constats et appréciations du CDF se fondent sur des analyses documentaires, des analyses de données, des entretiens, ainsi que sur un sondage effectué auprès d'un échantillon de 1592 entreprises suisses et étrangères ayant fait l'objet d'un contrôle FlaM dans le courant du 4<sup>ème</sup> trimestre 2019. Le taux de retour du sondage est de 30 %. Faute d'adresses e-mail disponibles, le sondage du CDF ne couvre pas de manière homogène l'ensemble des

---

<sup>7</sup> Source : Rapport FlaM 2019 du SECO

<sup>8</sup> RS 822.41

<sup>9</sup> Source : Rapport LTN 2019 du SECO

<sup>10</sup> Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes - Audit de la surveillance du SECO (PA 14321), disponible sur le site Internet du CDF.

cantons et des branches. L'échantillon ne peut donc pas être considéré comme représentatif. En complément aux autres sources d'informations (interviews et analyses documentaires), il permet toutefois de donner des indications sur le fonctionnement des FlaM et leurs effets sur les entreprises contrôlées.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie chaque année un rapport sur les FlaM<sup>11</sup>. Il a également publié fin 2020 un rapport sur les facteurs de succès des FlaM basé sur les audits qu'il a effectué lui-même auprès des organes d'exécution<sup>12</sup>. Ces rapports sont des sources d'informations importantes sur l'activité des FlaM. Le rapport sur les facteurs de succès met en lumière des potentiels d'amélioration, particulièrement sur des aspects opérationnels. Le CDF a pris en compte ces rapports pour ses travaux, tout en se concentrant sur les thématiques spécifiques à son audit.

L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance (International Standards of Supreme Audit Institutions).

## 1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les personnes de contact du SECO, ainsi que par les différentes parties prenantes de l'audit. Les documents et données requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit, en général sans restriction<sup>13</sup>.

## 1.5 Discussion finale

Une première discussion finale a eu lieu le 4 novembre 2021. Les participants pour le SECO étaient: le responsable de la Direction du travail, le responsable de la Libre circulation des personnes et Relations de travail, la responsable de la Surveillance du marché du travail, un collaborateur scientifique de la Surveillance du marché du travail et le secrétaire de la commission tripartite fédérale. Le CDF était représenté par la responsable de mandat, par le cadre responsable de l'audit et par le responsable de l'audit. Une deuxième discussion finale s'est déroulée le 21 mars 2022 en présence des mêmes personnes, ainsi que de la responsable du domaine Immigration et intégration du Secrétariat d'Etat aux migrations pour le chapitre 5 du présent rapport.

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.

### CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

---

<sup>11</sup> Voir le site : [www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/flam\\_bericht\\_2019.html](http://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/flam_bericht_2019.html).

<sup>12</sup> Voir site : [www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/erfolgsfaktorenberichte/erfolgsfaktorenbericht\\_2020.html](http://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/erfolgsfaktorenberichte/erfolgsfaktorenbericht_2020.html).

<sup>13</sup> Deux commissions paritaires (CP) n'ont pas donné suite à la demande du CDF. Une CP n'a pas accepté de fournir les informations liées aux contrôles des employeurs suisses (contrôles non subventionnés par le SECO). Un canton n'a pas accepté que les données des employeurs contrôlés soient utilisées pour le sondage du CDF. Plusieurs CP et cantons n'ont pas pu fournir toutes les données souhaitées par le CDF, des données n'étant pas saisies dans leur système d'informations (par exemple, montants de salaires corrigés ou montants des sanctions encaissées).

## 2 Des mesures impliquant de multiples acteurs

### 2.1 La répartition des rôles et des tâches

Les acteurs suivants jouent un rôle dans la mise en œuvre des FlaM :

- Le SECO : il est l'autorité de surveillance pour l'exécution des FlaM et de la LTN. Le SECO fixe les principes de collaboration avec les autorités cantonales d'exécution et les CP au travers d'accord de prestations ou accords de subvention. Il élabore également les directives et les recommandations relatives à l'exécution des FlaM.
- Les commissions paritaires professionnelles : dans beaucoup de professions et de branches présentes en Suisse, les représentants du patronat et des travailleurs ont pu fixer des conditions de travail et de salaire. Lorsque le Conseil fédéral déclare de force obligatoire une CCT, les partenaires sociaux réunis au sein de la CP sont responsables de contrôler le respect de la CCT étendue. Quelques CP sont organisées par région. Les CP sont chargées de vérifier le respect des conditions de travail et de salaire des entreprises suisses et des entreprises étrangères qui détachent des travailleurs en Suisse, ainsi que d'examiner les soupçons d'indépendance fictive. Si les CP constatent des infractions à la CCT étendue, elles peuvent prononcer les sanctions conventionnelles prévues par la CCT et infliger des frais de contrôle.
- Les commissions tripartites : composées de représentants du patronat, des travailleurs et des autorités, les commissions tripartites (CT) sont mises en place au niveau cantonal et fédéral<sup>14</sup>. Les tâches des CT sont fixées à l'article 360b du Code des obligations (CO)<sup>15</sup> et vont au-delà des mesures d'accompagnement prévues par la LDét. Les CT contrôlent les conditions de travail et de salaire dans les branches sans CCT étendue. Elles examinent les conditions de salaire usuelles pour le lieu, la profession et la branche, observent le marché du travail, contrôlent le respect des contrats-types de travail (CTT) contraignants, signalent les infractions aux autorités cantonales d'exécution. Si une CT constate que les conditions usuelles de travail et de salaire dans la localité et dans la branche font l'objet d'une sous-enchère abusive et répétée dans un domaine, elle cherche en général une conciliation avec les employeurs concernés, afin d'obtenir une adaptation du salaire. Si la procédure de conciliation échoue, la commission peut demander alors à l'autorité compétente (le Conseil d'Etat, en règle générale) une extension facilitée du champ d'application de la CCT ou, si aucune CCT n'est en vigueur dans la branche en question, l'application de salaires minimaux impératifs dans les CTT pour cette branche.
- Les autorités cantonales du marché du travail : l'exécution des mesures d'accompagnement, soit les contrôles au sein des branches non couvertes par une CCT étendue, et

---

<sup>14</sup> Les informations relatives à la commission tripartite fédérale, ainsi que la liste des commissions tripartites cantonales sont publiées sur ce site : [www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/tripartite-kommission-des-bundes.html](http://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/tripartite-kommission-des-bundes.html).

<sup>15</sup> RS 220.

l'application de sanctions administrative incombent aux cantons. Ces derniers sont toutefois relativement libres dans l'organisation de l'exécution. Chacun des 26 cantons a désigné une autorité cantonale compétente pour l'exécution de FlaM<sup>16</sup>.

- Les associations de contrôle : une association de contrôle est un organe constitué sur la base d'un accord entre plusieurs organes d'exécution, dans le but de contrôler le respect des conditions de travail et de salaire dans une certaine région. Ces associations procèdent, selon leur mandat, à des contrôles sur site. Elles peuvent être actives aussi bien dans des branches non couvertes par des CCT étendues que des branches couvertes par des CCT étendues, que ce soit au sein d'entreprises suisses ou d'entreprises étrangères qui ont détaché des travailleurs en Suisse. Il n'existe pas d'organe faitier de ces associations, ni de liste officielle exhaustive. Des cantons et CP n'ont pas délégué le contrôle sur site à ces associations, mais effectuent les contrôlent eux-mêmes.

Le schéma ci-après montre l'organisation des FlaM et la nature des liens entre les acteurs :

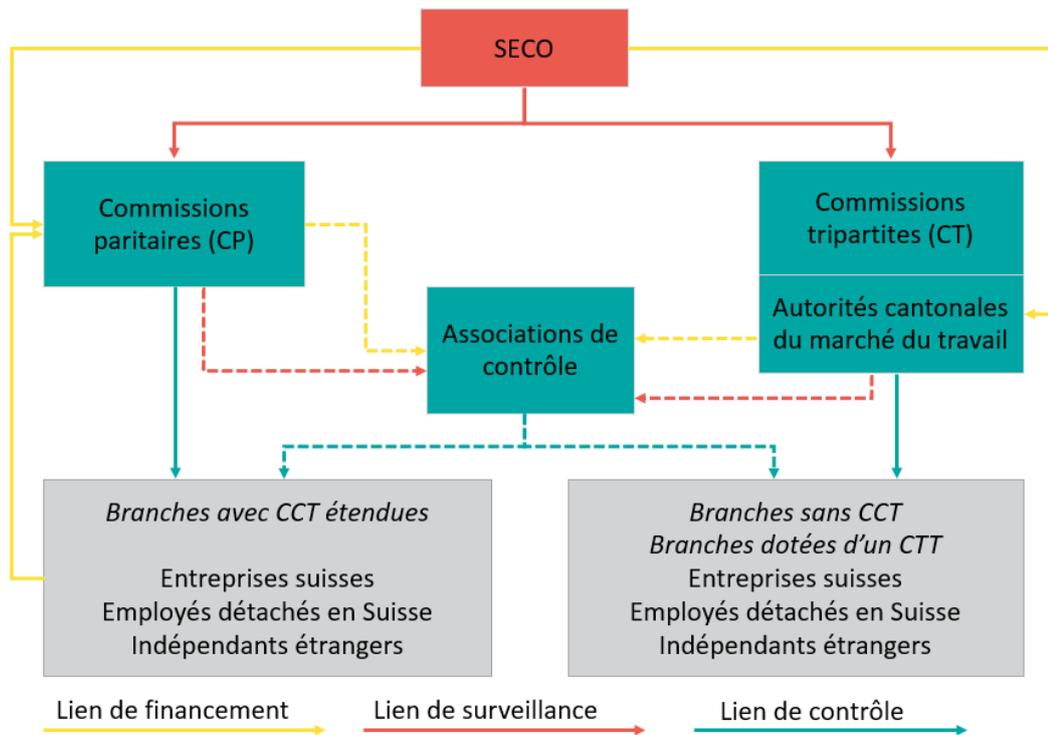


Figure 1 : Organisation des FlaM et liens entre les acteurs (présentation : CDF).

Aux parties prenantes ci-avant, il faut ajouter le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Il gère et offre aux cantons le système d'information central sur la migration (SYMIC) grâce auquel les employeurs annoncent une activité lucrative de courte durée (emplois de moins de 90 jours chez un employeur suisse, employés détachés et indépendants étrangers)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> La liste des autorités cantonales des migrations et de l'emploi se trouvent sur le site : [www.sem.admin.ch/sem/fr/home/ueberuns/kontakt/kantonale\\_behoerden/adressen\\_kantone\\_und.html](http://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/ueberuns/kontakt/kantonale_behoerden/adressen_kantone_und.html).

<sup>17</sup> Voir site : <https://meweb.admin.ch/meldeverfahren/>

## 2.2 Des mesures instituées sur un dispositif préexistant complexe

Lors de l'introduction des FlaM, la Suisse a choisi de profiter des outils et organisations existants pour fixer les tâches, responsabilités et procédures. Les tâches sont ainsi réparties entre beaucoup d'acteurs et l'activité de contrôle est fortement décentralisée. Les différents organes d'exécution interrogés n'ont pas relevé de problème significatif relatif à ce dispositif.

Les conditions de rémunérations et de travail à respecter en Suisse dépendent de la branche et de la région d'activité.

Plusieurs branches disposent d'une CCT de force obligatoire qui définit les conditions de salaire et de travail. Au 1<sup>er</sup> mai 2021, 34 branches disposent d'une CCT rendue de force obligatoire par arrêté du Conseil fédéral. A cela s'ajoute une trentaine de branches réparties dans huit cantons dont le périmètre de validité se limite à ces derniers.

Des professions font l'objet d'un CTT qui fixe le salaire minimum. Au niveau fédéral, seule l'économie domestique est concernée. A cela s'ajoute 32 CTT arrêtés dans cinq cantons<sup>18</sup>.

Pour toutes les autres branches et professions, il n'y a pas de salaire minimum fixé. Dans ce cas, les autorités d'exécution, en l'occurrence les CT, vont apprécier les salaires pratiqués sur la base d'un salaire usuel de référence. Les salaires de référence sont basés sur des données statistiques<sup>19</sup>. Ils sont par essence différents selon de multiples critères, tels que la branche économique, l'âge, l'expérience, la formation et la région d'activité.

Compte tenu des situations différentes entre les pays, les entreprises étrangères peuvent avoir de la peine à appréhender l'organisation des FlaM et le système de salaire suisses. Plus de la moitié des entreprises étrangères contrôlées ayant répondu au sondage du CDF ont ainsi relevé qu'elles ne savaient pas quel organe d'exécution a effectué le contrôle, si elles étaient soumises aux conditions d'une CCT et comment elles pouvaient déterminer le salaire applicable. Les entreprises les moins bien informées sont toutefois celles qui ont réalisé une faible proportion de leur chiffre d'affaires en Suisse. De plus, toutes les informations sont disponibles sur le site internet dédié de la Confédération, y compris le calculateur national des salaires<sup>20</sup>. Le SECO a informé le CDF qu'il a des échanges chaque année avec les chambres de commerce des pays voisins pour discuter des problèmes éventuels.

## 2.3 La formation de base et l'échange entre les inspecteurs peuvent être améliorés

L'article 13, alinéa 3 de l'Ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse (Odét)<sup>21</sup> prévoit que la Confédération assure la formation initiale et la formation continue des membres des commissions tripartites et des commissions paritaires. En pratique, le SECO instruit les organes d'exécution lors de modifications des bases légales ou des procédures FlaM pour le contrôle des travailleurs détachés et indépendants étrangers.

---

<sup>18</sup> Situation à fin octobre 2021. Le détail des CCT, ainsi que des CTT fédérales et cantonales peut être consulté sur le site : [https://entsendung.admin.ch/app/gav\\_links?navId=gav\\_links](https://entsendung.admin.ch/app/gav_links?navId=gav_links).

<sup>19</sup> La principale base de données disponible est le calculateur national de salaires : <https://entsendung.admin.ch/Lohn-rechner/home>.

<sup>20</sup> [https://entsendung.admin.ch/cms/content/willkommen\\_fr](https://entsendung.admin.ch/cms/content/willkommen_fr).

<sup>21</sup> RS 823.201.

Les inspecteurs chargés des contrôles FlaM peuvent être employés soit par une commission paritaire, soit par une association de contrôle, soit par un canton. Pour les inspecteurs des cantons, l'Association des offices suisses du travail (AOST) organise depuis 2016 une formation spécifique FlaM/LTN. Cette formation n'a été donnée qu'en allemand à ce jour. Selon le SECO, une formation bilingue est prévue en 2022.

A la connaissance du CDF, il n'existe pas de formation ouverte à tous les inspecteurs actifs auprès des CP et des associations de contrôle.

Les audits effectués par le SECO ont relevé des carences dans la formation des inspecteurs et des membres des CT cantonales. Ces carences péjorent la qualité des contrôles de certaines CP et l'application uniforme des procédures.

### **Appréciation**

La formation des inspecteurs actifs dans les CP et les associations de contrôle n'est pas de la responsabilité directe du SECO. Néanmoins, compte tenu des problèmes relevés par les audits du SECO et de la multitude des acteurs, il est important que toutes les personnes en charge des FlaM puissent profiter d'une formation de base adéquate. En organisant une formation commune à l'ensemble du personnel affecté aux FlaM, le CDF voit l'opportunité de promouvoir les échanges entre les personnes chargées des domaines conventionnés et celles des cantons (réseautage).

### **Recommandation 1 (Priorité 2)**

Le CDF recommande au SECO d'initier une démarche auprès des organes d'exécution afin que le personnel chargé des contrôles FlaM dans les cantons et dans les branches conventionnées puissent profiter de formations communes et disposer d'une possibilité de réseautage. L'objectif est d'améliorer la qualité des contrôles et l'unité de doctrine.

*La recommandation est acceptée.*

### **Prise de position du SECO**

La formation des organes d'exécution ainsi que le renforcement des échanges ont toujours été une priorité pour le SECO. Ce dernier organise chaque année plusieurs séances d'échange avec des représentants des cantons et des CP. Depuis 2016, il existe en outre une formation pour les inspecteurs des cantons, composée de trois modules, qui a rencontré un bon accueil auprès des participants. A partir de juin 2022, cette formation sera également proposée en français. En outre, le SECO organise systématiquement des formations continues pour les inspecteurs cantonaux et les inspecteurs paritaires lorsque de nouveaux instruments sont introduits. La prochaine formation de ce type portera sur la nouvelle plateforme de communication électronique.

Le SECO continuera de veiller à ce que les collaborateurs au sein des commissions paritaires soient formés sur les questions spécifiques liées au détachement et à la vérification du statut d'indépendant soumis à l'obligation d'annonce. Le SECO se concentrera toutefois toujours sur la formation des autorités cantonales d'exécution étant donné le mandat de surveillance direct et l'étendue de l'activité d'inspection des organes cantonaux.

Le SECO maintiendra l'organisation, au moins deux fois par année, de réunions d'échanges et continuera de participer à des rencontres au niveau régional.

Des possibilités d'échanges pour les collaborateurs actifs au sein de l'exécution sont donc offertes. Il n'existe aucune lacune au niveau national. Les cantons et les CP peuvent prévoir leurs propres formations continues complémentaires en cas de besoin.

## 3 La stratégie et les objectifs de contrôle

### 3.1 Une stratégie de contrôle multicritères

La stratégie de contrôle doit combiner de multiples critères :

- 35 000 contrôles à effectuer par année auprès des entreprises suisses et étrangères, selon l'article 16e Odét ;
- Un taux de contrôle de 30 à 50 % pour les détachés et indépendants étrangers, selon les recommandations de la CT fédérale ;
- Un taux de contrôle de 5 % pour les entreprises suisses actives dans une branche en observation renforcée et un taux de contrôle de 3 % pour les entreprises suisses actives dans les autres branches<sup>22</sup>, selon les recommandations de la CT fédérale ;
- Une approche risque pour le choix des entreprises à contrôler (nouvelle entreprise, entreprise ayant fait l'objet d'infraction par le passé, etc.), selon les instructions du SECO.

En plus de ces critères fixes, la stratégie de contrôle doit prendre en compte les aléas du marché du travail, par exemple une forte variation des travailleurs détachés. Ce cumul de critères ne facilite pas la mise en œuvre des FlaM. Il n'a cependant pas posé de problème majeur de pilotage au SECO en 2019. L'ensemble des objectifs ont globalement été atteints.

Le nombre de contrôle à effectuer entre les organes paritaires et les commissions tripartites a été fixé pour la première fois dans l'Odét au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Jusqu'en 2017, il était de 27 000 contrôles par an. En 2018, le quota de contrôles a été augmenté à 35 000 pour tenir compte de la hausse significative des travailleurs détachés<sup>23</sup>. Cette augmentation n'a pas eu d'effet sur le volume de contrôle effectif. Elle a plutôt permis « d'officialiser » le niveau de contrôles préexistant (figure 2) et de définir un nouveau seuil minimum à atteindre pour garantir une exécution suffisante des FlaM.

Les CP disposant d'une CCT de force obligatoire doivent réaliser une partie des 35 000 contrôles annuels fixés par l'article 16e Odét auprès des entreprises suisses. Selon les chiffres du SECO, les CP réalisent environ 12 000 contrôles par année auprès d'entreprises suisses. Ces contrôles ne sont pas subventionnés par la Confédération. Plusieurs branches avec une CCT de force obligatoire sont en observation renforcée compte tenu des risques de sous-enchère salariale. La LECCT ne donne toutefois pas la possibilité à la Confédération de fixer des objectifs de contrôle d'entreprises suisses aux différentes CP concernées, ni d'effectuer une surveillance sur ces contrôles. En outre, les CP ne sont pas obligées de fournir les informations liées à ces contrôles (nombre de contrôles effectués et résultat des contrôles) au SECO.

---

<sup>22</sup> Ces taux ne tiennent pas compte des autres contrôles réalisés par ailleurs auprès des entreprises suisses, par exemple dans le cadre de la lutte contre le travail au noir.

<sup>23</sup> Selon les statistiques du SECO, le nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce est passé de 120 281 pour l'année 2009 à 239 765 pour l'année 2017.

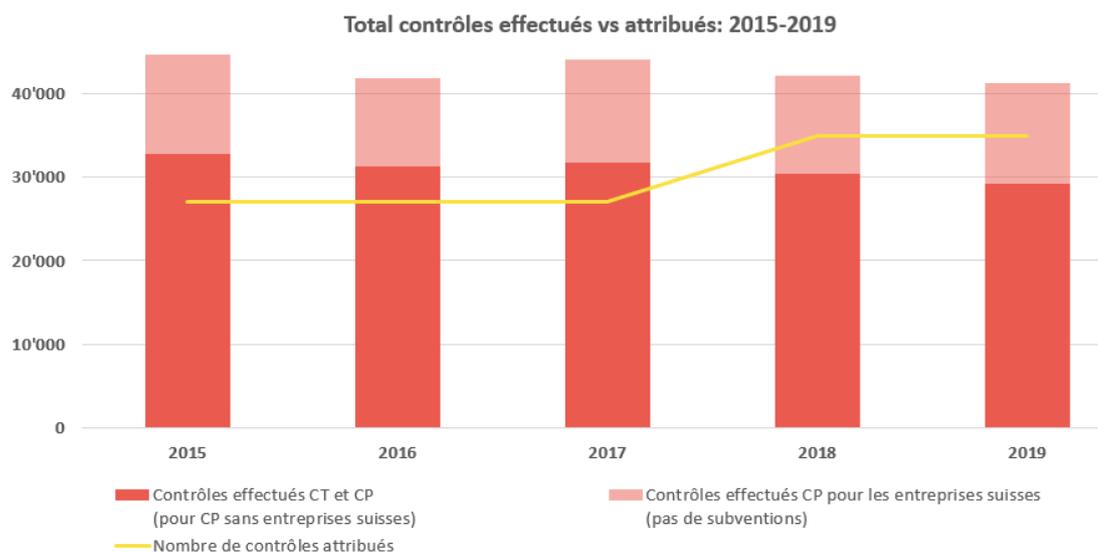


Figure 2 : Evolution du nombre de contrôles 2015–2019 (source : SECO, présentation : CDF).

### Appréciation

Le CDF estime que le manque de transparence sur le contrôle des entreprises suisses actives dans les branches disposant d'une CCT de force obligatoire n'est pas satisfaisant pour le pilotage des FlaM. En effet, le SECO n'a pas d'influence sur l'efficacité de ces contrôles (niveau de contrôle à atteindre) et ne peut pas exiger d'être informé sur leur résultat. Compte tenu de la législation actuelle, le CDF renonce à faire une recommandation.

## 3.2 L'observation renforcée comporte des angles morts

La CT fédérale analyse la situation de toutes les branches d'activités en Suisse. Elle détermine quelles branches doivent faire l'objet d'une observation renforcée au niveau national. Pour faire son analyse des risques, elle dispose de différents indicateurs, tels qu'une proportion élevée de bas salaires, une différence salariale inexpliquée entre résidents et titulaires d'un permis de travail, une évolution des salaires inférieure à la moyenne, les branches qui recrutent le plus à l'étranger. Elle prend également en considération les résultats des contrôles FlaM, ainsi que les indications des CT cantonales découlant de leur activité d'observation du marché du travail.

La CT fédérale s'appuie en grande partie sur les données SYMIC et les statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ces données sont disponibles par branche d'activités. En revanche, les données par profession et par position hiérarchique sont lacunaires. Par conséquent, l'observation du marché du travail se concentre sur des branches plutôt que sur des professions.

Les branches en observation renforcée au niveau fédéral ont peu varié ces dix dernières années (figure 3). Hormis le commerce de détail et les instituts de beauté, toutes les branches en observation renforcée en 2020 disposent déjà d'une CCT de force obligatoire ou d'un CTT fixant des conditions de rémunération minimales.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gros oeuvre du bâtiment	[Hatched]															
Second oeuvre du bâtiment	[Hatched]															
Hôtellerie - restauration	[Hatched]															
Nettoyage	[Hatched]															
Sécurité	[Hatched]															
Agriculture	[Hatched]															[Hatched]
Horticulture									[Hatched]	[Hatched]						
Industrie manufacturière						<i>n'a jamais été en observation renforcée</i>										
Commerce																
Commerce de détail d'habillement et de chaussures								[Hatched]	[Hatched]	[Hatched]	[Hatched]					[Hatched]
Entreprises spécialisées dans la réalisation d'inventaires								[Hatched]	[Hatched]							
Banques, assurances, activités immobilières, placement de services, activités de services aux entreprises (à l'exception du nettoyage, enquête et sécurité, location de services), informatique, recherche-développement scientifique						<i>n'a jamais été en observation renforcée</i>										
Location de services (indépendamment des entreprises locataires)						[Hatched]										
Santé humaine et action sociale						<i>n'a jamais été en observation renforcée</i>										
Services à la personne (blanchisserie, teinturerie, activités des centres de culture physique), culture, sport et activités récréatives, à l'exception des salons de coiffure et instituts de beauté						<i>n'a jamais été en observation renforcée</i>										
Services au ménages privés (aide au ménage, femme de ménage, garde-malade, cuisine, etc. )						<i>n'a jamais été en observation renforcée</i>										
Administration publique, activités extra-territoriales, ONG, production/distribution d'eau et d'électricité, collecte et traitement des eaux usées, traitement/gestion des déchets						<i>n'a jamais été en observation renforcée</i>										
Enseignement						<i>n'a jamais été en observation renforcée</i>										
Industrie du sexe						<i>n'a jamais été en observation renforcée</i>										
Salons de coiffure et instituts de beauté																[Hatched]
Transports, information et communication		[Hatched]														

Figure 3 : Branches en observation renforcée au niveau national (source : secrétariat de la CT fédérale, rapport Branches en observation renforcée 2021).

En complément aux branches en observation renforcée, la CT fédérale communique aux CT cantonales une liste avec des branches nécessitant une surveillance particulière. Contrairement aux branches en observation renforcée, elles ne font pas l'objet d'un objectif de contrôle impératif et n'impliquent pas d'obligation au niveau national. Elles concernent des branches pour lesquelles il y a un risque de sous-enchère salariale spécifique à certaines régions, par exemple dans les cantons frontaliers. Pour l'année 2020, il s'agit du transport routier, de la surveillance et sécurité (entreprises < 10 employés), de l'économie domestique, des crèches privées (conditions d'engagement des stages), de l'immobilier, des technologies de l'information, des centres de fitness et installations sportives, des instituts de beauté, ainsi que de l'industrie alimentaire.

Le Quinzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE mentionne que : « Une analyse des catégories de professions met en évidence le fait que la majorité des immigrés de l'Accord sur la libre circulation des personnes sont actifs dans des métiers exigeant un niveau de qualifications élevé, voire très élevé. Entre 2010 et 2018, 74 % de la progression enregistrée au sein des personnes actives nées dans un Etat de l'UE-28/AELE concernaient trois catégories de professions exigeant le niveau de qualifications le plus élevé (Directeurs, cadres de direction et gérants ; Professions intellectuelles ou scientifiques ; Professions intermédiaires) »<sup>24</sup>. Concrètement, les secteurs d'activité ayant enregistré le plus d'immigrés provenant de l'ALCP en 2019 sont les suivants :

Secteur d'activité	Nombre de personnes	Répartition en %	En observation renforcée
<b>Bureau de consultation, informatique</b>	32 996	23 %	Non
<b>Restauration et hébergement</b>	30 418	22 %	Oui
<b>Agriculture</b>	8 644	6 %	Oui
<b>Santé et service vétérinaire</b>	6 449	5 %	Non
<b>Construction</b>	5 081	4 %	Partiel
<b>Enseignement</b>	5 032	4 %	Non

Figure 4 : Secteurs d'activité ayant enregistré le plus d'immigrés ALCP en 2019 (source : SECO, présentation : CDF).

La moitié des secteurs d'activité ayant connu le plus d'immigration en 2019 est en observation renforcée. Les branches bénéficiant de salaire plus élevés, tels que les bureaux de consultation, l'informatique ou l'enseignement n'en font pas partie, ou alors sont mentionnées dans la liste des branches faisant l'objet d'une surveillance particulière sans objectif de contrôle impératif.

Le seizième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE mentionne sur le thème de la croissance des salaires médians entre 2008 et 2018 que : « La croissance salariale des actifs possédant un diplôme universitaire/délivré par une

<sup>24</sup> Quinzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE : Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les assurances sociales. Berne, le 1<sup>er</sup> juillet 2019 / Version corrigée 25.02.2020.

haute école spécialisée ou une formation professionnelle supérieure s'est révélée sensiblement inférieure à la moyenne. Il se peut que la forte immigration de personnes hautement qualifiées ait exercé un certain effet de frein »<sup>25</sup>.

Selon le SECO, le risque principal de sous-enchère salariale concerne les branches demandant peu de qualifications. Pour les branches nécessitant des qualifications plus élevées, une forte augmentation de travailleurs immigrés n'implique pas nécessairement une sous-enchère salariale. Elle peut permettre de normaliser les salaires lorsque le haut niveau de rémunération découle d'une pénurie de main-d'œuvre.

### Appréciation

Les mesures d'observation renforcée du marché du travail de la CT fédérale couvrent principalement les branches avec des risques de sous-enchère salariale élevés pour les emplois à bas salaires. Le CDF estime que cette approche comporte des angles morts. Elle ne tient pas suffisamment compte des professions présentes dans de multiples branches (métiers administratifs, par exemple) ou dans des catégories de salaires plus éloignées du minimum vital (comme les spécialistes et autres experts qualifiés). Compte tenu de l'augmentation de l'occupation de postes très qualifiés par des bénéficiaires de l'ALCP, une meilleure prise en considération dans l'analyse des risques des professions dans lesquelles ces personnes sont actives apparaît nécessaire.

L'observation renforcée d'une branche a pour objectif, en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, de proposer un CTT ou d'étendre la CCT à toute la branche. Dès lors, le CDF est d'avis que l'observation renforcée devrait prioriser les branches et professions qui ne disposent pas déjà de conditions de rémunérations minimales pouvant être contrôlées par les organes d'exécution FlaM.

### Recommandation 2 (Priorité 2)

Le CDF recommande au SECO, en tant que membre de la Commission tripartite fédérale, d'obtenir de cette commission qu'elle examine si la prise en compte de facteurs, comme par exemple les professions avec une proportion élevée ou une forte croissance de travailleurs très qualifiés bénéficiant de l'ALCP ne donnerait pas un autre résultat dans son analyse des risques.

*La recommandation est acceptée.*

### Prise de position du SECO

La Commission tripartite (CT) fédérale observe l'ensemble du marché du travail national ce qui inclut les domaines et secteurs évoqués par le CDF. Elle fixe toutefois les priorités de sa surveillance là où des risques réels de sous-enchères abusives et répétées sont identifiés sur la base de nombreux critères. De plus, les informations émanant des CT cantonales, des partenaires sociaux et des représentants des différentes branches sont une source d'information centrale.

Le niveau de salaire, de qualification ainsi que les données relatives à l'immigration font partie de ces indicateurs. Ceux-ci sont analysés et intégrés dans un contexte plus étendu. Dès lors, le fait qu'un groupe de professions présente une forte proportion d'immigration n'est pas en soi un facteur de risque. Il faut tenir compte du fait que certains groupes de

<sup>25</sup> Seizième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE : Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les assurances sociales. Berne, le 29 juin 2020.

professions souffrent d'une grave pénurie de main-d'œuvre qualifiée, qui peut en partie être atténuée par l'immigration. Il faut également considérer que les branches mentionnées par le CDF font l'objet d'une surveillance particulière (par exemple le secteur de la technologie et de l'information) et le cas échéant sont couvertes par des contrats-types de travail cantonaux. Dès lors, le SECO estime que l'observation renforcée du marché du travail est d'ores et déjà mise en œuvre et son application sera poursuivie.

De leur côté, les CT cantonales peuvent compléter les branches en observation renforcée définies par la CT fédérale afin de tenir compte des particularités de leur marché du travail. En 2019, 18 CT ont défini des branches additionnelles pour une observation renforcée au niveau cantonal. Les bases légales (CO) laissent une marge d'interprétation aux CT cantonales sur l'approche à suivre pour effectuer l'observation du marché du travail et définir la sous-enchère salariale abusive. Les CT cantonales doivent fixer leur stratégie d'observation du marché du travail dans un concept écrit. En pratique, le SECO a observé lors de ses audits une grande hétérogénéité dans les approches choisies par les CT cantonales.

### **Appréciation**

L'hétérogénéité des pratiques constatée entre les CT pose des problèmes de transparence et d'unité de doctrine au niveau national. Actuellement, il est par exemple difficile pour la CT fédérale de comparer entre les cantons l'existence de sous-enchère salariale abusive d'une branche, compte tenu des différentes méthodes de calcul.

Le CDF estime qu'une intensification des échanges entre la CT fédérale et les CT cantonales d'une part et entre les CT cantonales d'autre part aurait une influence positive sur les mesures d'observation du marché du travail, tels que la possibilité de s'inspirer des bonnes pratiques ou de l'échange d'informations utiles à la réalisation de leurs tâches. En définitive, ces actions devraient permettre d'améliorer les concepts cantonaux et faciliter l'exploitation des informations des CT cantonales par la CT fédérale.

### **Recommandation 3 (Priorité 2)**

Le CDF recommande au SECO d'entreprendre des démarches auprès des commissions tripartites cantonales, par exemple en s'appuyant sur les concepts cantonaux, afin que la Commission tripartite fédérale bénéficie d'informations comparables au niveau national en matière d'observation du marché du travail et de sous-enchère salariale abusive.

*La recommandation est acceptée.*

### **Prise de position du SECO**

L'article 360b du Code des Obligations (CO) laisse une marge de manœuvre très importante aux CT cantonales quant à l'organisation de leur surveillance du marché du travail. Ceci restreint passablement l'unité de doctrine.

La Confédération favorise d'ores et déjà les échanges en regard à l'article 13 al.2 de l'Ordonnance sur les travailleurs détachés (ODét). Ces échanges portent également sur les pratiques en matière de surveillance et les concept cantonaux en font partie.

Toutefois le SECO reconnaît la nécessité de renforcer ces échanges. Des mesures sont d'ores et déjà planifiées dans le sens souhaité par le CDF. Les différents modèles de surveillance cantonaux existants seront encore spécifiquement abordés dans le courant de l'année 2022 notamment durant les journées d'échanges des secrétaires des CT cantonales.

Ces échanges pourraient permettre de renforcer l'adhésion à de bonnes pratiques et contribuer ainsi à fournir une information comparable à la CT fédérale.

Le SECO reconnaît la nécessité d'encourager l'échange de bonnes pratiques entre les différents organes d'exécution cantonaux.

Pour conclure, nous souhaitons souligner que la CT fédérale a pour mission d'observer le marché du travail et que ni elle ni le SECO n'ont la compétence d'édicter des directives à l'égard des CT cantonales ou d'élaborer un concept contraignant pour les cantons.

### 3.3 Le partage des informations sur les contrôles d'entreprises étrangères est lacunaire

Certaines commissions paritaires disposent d'un système d'informations partagé, comme par exemple le Système d'information Alliance construction (SIAC) pour le secteur principal de la construction et du second œuvre. En revanche, il n'existe pas de bases de données communes des contrôles ou de transmission des informations de contrôle entre tous les organes d'exécution FlaM. Ces derniers ne sont dès lors pas à même d'apprécier correctement si une entreprise étrangère représente un risque particulier. Il n'est, par exemple, pas possible pour un organe d'exécution cantonal de savoir si l'entreprise étrangère qui s'annonce a déjà fait l'objet récemment d'un contrôle dans un autre canton et, le cas échéant, si des problèmes ont été relevés ou non lors du contrôle.

Selon les réponses obtenues du CDF dans son sondage, plus de 20 % des détachés et des indépendants étrangers ont été contrôlés plus d'une fois par année dans la période 2015-2019.

Les analyses du CDF, basées sur des données partielles, montrent que plus de 8 % des entreprises contrôlées au 4<sup>ème</sup> trimestre 2019 l'ont été deux fois et plus par plusieurs organes d'exécution, alors qu'elles n'avaient pas fait l'objet de sanction antérieurement (voir encadré). En extrapolant pour l'entier de l'année 2019, cela représenterait 1400 contrôles et environ un million de francs de subventions fédérales.

#### Des contrôles multiples par les organes d'exécution

Les analyses du CDF sur les contrôles effectués au 4<sup>ème</sup> trimestre 2019 par les organes d'exécution ont montré plusieurs cas de figure de contrôles multiples<sup>26</sup>. Les exemples suivants donnent un aperçu des cas détectés.

Entreprise	Contrôle effectué par	Dates des contrôles	Résultat des contrôles
A	1 CP	21.11 et 11.12.2019	Pas de problème relevé
B	2 CP différentes	14.10 et 28.10.2019	Pas de problème relevé
C	3 CT différentes	16.10, 14.11 et 22.11.2019	Pas de problème relevé
D	1 CP et 1 CT	18.10, 24.10 et 12.11.2019	Pas de problème relevé

<sup>26</sup> Le CDF a compilé l'ensemble des données qu'il a obtenu des CP et CT pour le 4<sup>ème</sup> trimestre 2019, extrait les noms d'entreprises apparaissant plusieurs fois et analysé le résultat des contrôles pour ces dernières.

### Appréciation

Faute de mise en réseau des données de contrôles, il n'est pas possible d'avoir une approche risque transversale pour sélectionner les entreprises à contrôler. Les contrôles multiples peuvent être souhaitables dans certains cas. Ils doivent cependant découler d'une volonté de couvrir un risque et non du hasard. Dans le contexte actuel, le CDF juge qu'il existe des contrôles multiples non nécessaires qui péjorent l'efficacité des FlaM.

### Recommandation 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SECO de mettre en place, en collaboration avec les organes d'exécution FlaM, un système de partage des informations de contrôle permettant une approche risque plus efficace pour sélectionner les entreprises étrangères à contrôler, et ainsi éviter des contrôles multiples non nécessaires.

*La recommandation est rejetée.*

### Prise de position du SECO

Le SECO tient tout d'abord à préciser que les diverses améliorations apportées à l'exécution ces dernières années, et notamment la mise en œuvre du plan d'action du Conseil fédéral dès 2016, ont permis de réduire considérablement la quantité de contrôles multiples injustifiés. La proportion actuelle de doubles contrôles correspond, en termes de quantité, dans l'ensemble, aux proportions d'entreprises ayant appliqué des conditions salariales inadéquates. Il convient en outre de souligner que le législateur a délibérément misé sur un système décentralisé avec des compétences étendues des organes de contrôle compétents. Cette décision de principe s'explique par le fait que la situation du marché du travail varie fortement d'une région à l'autre. En raison de cette répartition fédéraliste et sectorielle des compétences, des entreprises seront parfois contrôlées à plusieurs reprises afin de pouvoir déterminer si celles-ci appliquent les conditions salariales et de travail prévus là où elles exercent. Ces contrôles multiples ne sont donc pas dû au hasard mais nécessaires au vu des spécificités régionales.

Dans ce contexte, nous confirmons volontiers que, dans les secteurs paritaires, où un échange de données est judicieux et permet une réduction des contrôles multiples non nécessaires, des solutions existent d'ores et déjà et des efforts sont encore déployés en ce sens.

Au niveau cantonal, chaque autorité évalue le risque et définit ses priorités de contrôle de manière décentralisée comme souhaité par le législateur. Une base de données ne saurait réduire le nombre de contrôles multiples dans ce contexte.

De plus, une base de données nationale ne présenterait pas un rapport coûts/bénéfices raisonnable et a donc été rejetée par les acteurs de l'exécution.

Dès lors, le SECO estime que la situation actuelle est adaptée et ne mettra pas en application la recommandation 4 car la mesure proposée ne permettrait pas d'atteindre l'objectif souhaité.

## 3.4 Le taux de contrôle des entreprises étrangères est trop élevé

Afin d'apprécier l'efficacité des contrôles d'entreprises étrangères dans le domaine des FlaM, il est utile de connaître les particularités et limites de ces contrôles :

- Lors des entretiens, plusieurs organes d'exécution ont relevé le risque qu'une entreprise étrangère qui applique les salaires suisses pour les employés détachés récupère la différence de salaire dès leur retour au pays.

- Les contrôles FlaM ne couvrent que l'activité déployée sur le territoire suisse. Ils n'ont pas d'influence sur la plus-value réalisée à l'étranger. Ainsi, un charpentier qui usine sa charpente à l'étranger et qui vient la poser en Suisse aura un avantage sur les prix par rapport à un concurrent qui assume les coûts d'usinage en Suisse.
- L'article 2, alinéa 1, LDét fixe les conditions minimales de travail et de salaire pour les travailleurs détachés. En plus de la rémunération, il mentionne la durée du travail et du repos, la durée minimale des vacances, la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, la protection des femmes enceintes et des accouchées, des enfants et des jeunes, la non-discrimination, notamment l'égalité de traitement entre femmes et hommes. Dans la pratique, la possibilité pour les organes d'exécution de contrôler, par exemple, les conditions de durée minimale des vacances ou la non-discrimination pour les entreprises étrangères qui détachent du personnel en Suisse est limitée.

La CT fédérale préconise un taux de contrôle dix fois plus élevé pour les entreprises étrangères comparé aux entreprises suisses. En réalité, en se basant sur l'année 2019, le taux de contrôle des entreprises étrangères pour les FlaM est près de quatre fois supérieur (29 % des travailleurs détachés et 32 % des prestataires de services indépendants étrangers ont fait l'objet d'un contrôle FlaM contre 8 % des entreprises suisses)<sup>27</sup>. Le contrôle auprès des entreprises suisses est aussi plus étendu, car il porte en général sur plusieurs années. La comparaison de la répartition des contrôles FlaM par rapport au volume de travail en Suisse montre que 20 % des contrôles FlaM ont été effectués auprès des travailleurs détachés ou indépendants étrangers, alors que ces entreprises ne représentaient que 0,2 % de volume de travail (figure 5).

Catégories de travailleurs	Nombre personnes actives (en 1 000)	%	Volume de travail en ETP (en 1 000)	%	Nombre personnes contrôlées FlaM (en 1 000)	%
<i>Entreprises étrangères</i>						
Indépendants étrangers	19	2,1	6	0,2	33	19,8
Travailleurs détachés	92		2			
<i>Entreprises suisses</i>						
Emplois de courte durée étrangers	143	97,9	28	99,8	133	80,2
Employés de nationalité étrangère	1 626		1 421			
Employés de nationalité suisse	3 475		2 815			
<b>Total</b>	<b>5 355</b>	<b>100</b>	<b>4 272</b>	<b>100</b>	<b>166</b>	<b>100</b>

Figure 5 : Nombre de personnes actives par rapport au nombre de personnes contrôlées FlaM en 2019 (sources : SECO et OFS, présentation : CDF).

<sup>27</sup> Cette comparaison ne tient compte que des contrôles FlaM et pas des autres types de contrôle, comme par exemple le travail au noir.

Selon le SECO, la forte proportion des contrôles FlaM effectués auprès des travailleurs détachés se justifie par le risque de sous-enchère salariale découlant de la grande différence du niveau de salaires entre les pays de l'ALCP et la Suisse, ainsi que d'un taux élevé de cas de sous-enchère ou d'infraction aux dispositions salariales (15 % dans les branches sans CCT et 21 % dans les branches avec CCT étendue en 2019<sup>28</sup>).

Selon les données partielles obtenues des organes d'exécution FlaM pour le 4<sup>ème</sup> trimestre 2019, le CDF a constaté que les corrections de salaires découlant des contrôles des travailleurs détachés sont globalement trois fois inférieures aux coûts des contrôles<sup>29</sup>. Autrement dit, pour corriger 1 franc de salaire, la Confédération dépense au minimum 3 francs.

Plusieurs organes d'exécution ont relevé que le quota de contrôle recommandé par la CT fédérale pour les détachés et les indépendants étrangers est difficile à atteindre. Une partie significative de ces entreprises est active de manière régulière en Suisse, ne pose pas de problème et ne nécessite par conséquent pas d'être contrôlée de manière intensive.

### Appréciation

Compte tenu du risque que représentent les travailleurs détachés et les indépendants étrangers pour le marché du travail suisse, le CDF estime que le taux de contrôle de 30 à 50 % conseillé par la CT fédérale est trop élevé. Le CDF est conscient que l'aspect de rentabilité des contrôles n'est pas l'unique critère à prendre en compte pour fixer ce taux. Cependant, au vu des contrôles multiples (voir chapitre 3.3) et des sommes concernées par les infractions sur les salaires, il juge problématique le niveau de contrôle recommandé et les coûts induits.

### Recommandation 5 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SECO, en tant que membre de la Commission tripartite fédérale, de remettre en question le niveau de contrôle recommandé pour les travailleurs détachés et les indépendants étrangers en tenant compte du rapport coût/utilité des contrôles, ceci dans l'objectif de réduire le nombre de contrôles.

*La recommandation est rejetée.*

### Prise de position du SECO

Le SECO estime que la proportion adéquate de contrôles par catégorie de prestataires ou d'établissements ne saurait être déterminée sur la base de la notion d'efficacité financière. Cette approche exclut des facteurs dont les coûts ou les bénéfices ne sont pas directement quantifiables mais dont l'importance est considérable (contribuer à l'acceptation de la libre circulation des personnes, existence d'un appareil dissuasif, etc.).

Par ailleurs, le différentiel salarial entre la Suisse et les pays de l'ALCP ainsi que le taux d'infraction élevé, justifie la proportion de contrôle actuelle en matière de prestataires soumis à l'obligation d'annonces selon le SECO.

Concernant les établissements suisses, ceux-ci font l'objet de nombreux autres contrôles dans des domaines différents tels que notamment la lutte contre le travail au noir ou la

<sup>28</sup> Le détail pour les taux présentés est disponible dans les tableaux 2.3 et 3.9 de l'annexe statistique du rapport FlaM 2019 du SECO

<sup>29</sup> Les 20 cantons et 18 CP qui ont communiqué le détail au CDF pour le 4<sup>ème</sup> trimestre 2019 ont annoncé au total 721 000 francs de corrections de salaires pour 3256 contrôles d'entreprises de détachement. En tenant compte d'un coût de 650 francs par contrôle pour la Confédération, le coût peut être estimé à 2,1 millions de francs.

santé et la sécurité au travail, ce qui peut situer la densité de contrôle entre 20% et 25% d'établissements contrôlés pour cette catégorie. Par ailleurs, les établissements suisses peuvent faire l'objet de contrôles rétroactifs sur plusieurs années contrairement aux prestataires soumis à l'obligation d'annonce.

Sur cette base, le SECO ne mettra pas en application la recommandation 5.

## 4 Les possibilités de sanction

Les possibilités de sanctions suite à un contrôle FlaM ne sont pas identiques pour les branches avec ou sans CCT et pour les entreprises suisses ou étrangères. Le dispositif de sanction est présenté dans le graphique suivant :

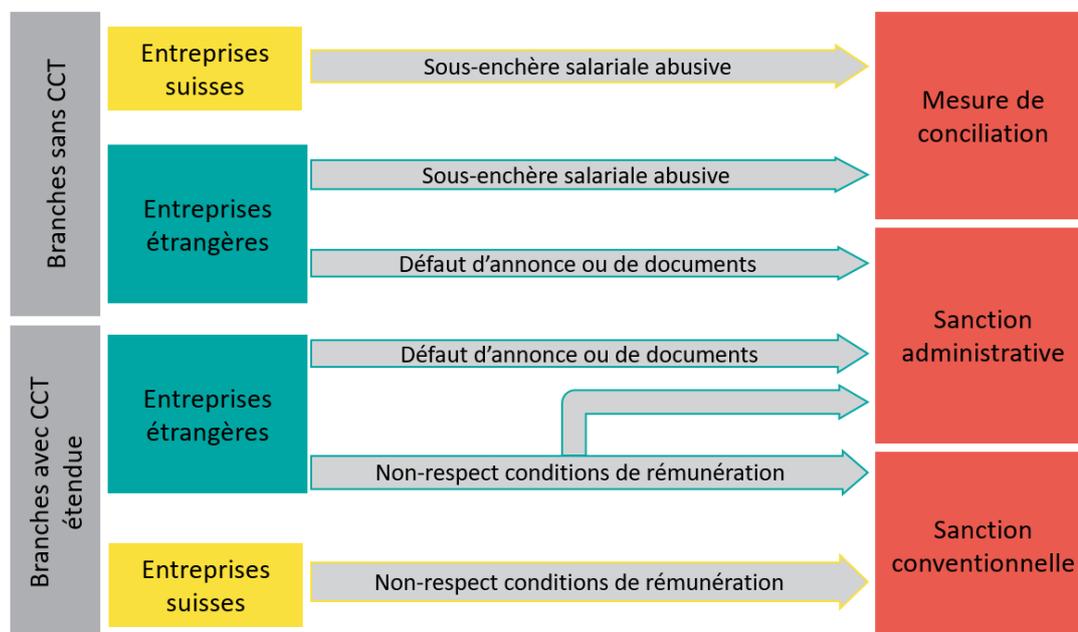


Figure 6 : Type de sanction FlaM selon branche et catégorie d'entreprise (présentation : CDF).

### 4.1 Les sanctions administratives ont peu d'effets pour certaines entreprises

Les différents types d'infractions pouvant faire l'objet d'une sanction administrative sont listés à l'art. 9, al. 2 LDét. Les sanctions administratives sont appliquées par les autorités cantonales. Chaque canton peut fixer ses propres tarifs d'amende pour les infractions dans la limite des maxims fixé par la LDét. Le SECO a émis en 2017 des recommandations à l'attention des cantons pour harmoniser ces tarifs. Les cantons suivent les recommandations du SECO avec parfois quelques adaptations. Certains ont adopté des règles de sanctions plus strictes, comme par exemple un montant de sanction plus élevé pour les défauts d'annonce des travailleurs détachés.

Les cantons ont relevé la difficulté d'encaisser une sanction administrative pour une entreprise étrangère. La procédure exige une notification de la sanction par voie diplomatique, ce qui implique une charge administrative importante, une procédure longue et un résultat incertain. En cas d'échec de la procédure d'encaissement, le canton peut cependant interdire l'entreprise étrangère d'offrir ses services en Suisse pour une durée d'un à cinq ans.

Près de 1000 entreprises étaient concernées en juillet 2021. La liste de ces entreprises est publiée par le SECO<sup>30</sup>.

#### Le cas de l'absence d'annonce

Le SECO recommande les tarifs d'amende ci-après<sup>31</sup> dans les cas d'absence d'annonce des travailleurs détachés (art. 9, al. 2, let. a, LDét) :

	1 <sup>ère</sup> fois	2 <sup>e</sup> fois	3 <sup>e</sup> fois
Détachement de 5 personnes maximum	500.-	1000.-	2000.-
Détachement de 6 personnes ou plus	750.-	1500.-	3000.-

En cas de récidives, la sanction est chaque fois doublée jusqu'à la valeur maximum de 5000.- francs

Prenons un cas de figure où une entreprise détache cinq travailleurs en Suisse pendant cinq jours sans les annoncer afin d'échapper au contrôle. Si la sous-enchère salariale par travailleur représente 600 francs, cette entreprise va économiser 3000 francs au total. Dans le cas hypothétique où elle serait détectée et que c'est la première fois, elle serait amendée de 500 francs.

#### Appréciation

Les contrôles FlaM se basent sur les annonces faites par les entreprises étrangères. Le risque d'être détecté et contrôlé pour les entreprises qui ne s'annoncent pas est assez faible, surtout pour celles dont l'activité n'est pas très visible (travaux à l'intérieur, prestations de service). Si une entreprise étrangère ne s'annonce pas pour éviter d'être contrôlée et qu'elle ne rémunère pas ses travailleurs au niveau suisse, elle peut faire des économies significatives (voir encadré ci-avant).

Le CDF comprend la position des cantons qui ont fixé des principes ou tarifs de sanction plus sévères que ceux recommandés par le SECO pour les entreprises qui essaient de se soustraire au contrôle.

## 4.2 Les sanctions conventionnelles sont très hétérogènes

Les CCT prévoient des sanctions conventionnelles pour les entreprises qui ne respectent pas les conditions de rémunération. Chaque CP a défini ses principes de sanctions et les tarifs y relatifs. Ces principes peuvent être basés sur des tarifs forfaitaires par infraction ou alors sur des tarifs progressifs ou dégressifs en fonction des montants de rémunération à corriger. Compte tenu de cette hétérogénéité des pratiques, l'égalité de traitement et l'effet dissuasif des sanctions est variable. La Confédération n'est légalement pas autorisée à fixer des règles en la matière aux CP.

<sup>30</sup> Liste téléchargeable sur le site : [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit\\_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/entsendung-von-arbeitnehmenden-in-die-schweiz.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/entsendung-von-arbeitnehmenden-in-die-schweiz.html).

<sup>31</sup> Recommandation 2017 du SECO à l'attention des autorités cantonales de sanction pour les sanctions administratives en lien avec le détachement de travailleurs

Les CP interrogées estiment que leurs sanctions sont efficaces et ont un effet préventif. Plus de 90 % des entreprises qui ont été contrôlées et sanctionnées ont répondu dans le sondage du CDF qu'elles ont corrigé les infractions constatées.

Les chances d'encaissement des amendes conventionnelles auprès des entreprises étrangères sont aléatoires. Des CP renoncent par conséquent à facturer des sanctions conventionnelles pour ces entreprises. La sanction administrative par le canton demeure dans tous les cas, conformément à la possibilité offerte par la LDét (cumul des sanctions).

#### **Appréciation**

Le CDF estime que les sanctions définies dans certaines CCT étendues n'ont pas un effet dissuasif suffisant et n'assurent pas une égalité de traitement. Il est conscient que le SECO n'a pas de possibilité légale de forcer les CP à modifier leur pratique de sanctions et n'émet pas de recommandation. Cependant, il trouve dommage que le SECO n'attire pas plus l'attention des partenaires sociaux concernés, par exemple lors de la demande d'extension de la CCT, en se référant à des principes souhaitables.

### **4.3 Pas de sanction possible en cas d'échec de la conciliation**

Si elles déterminent qu'il y a une sous-enchère salariale, les CT procèdent à une mesure de conciliation individuelle avec les employeurs suisses et étrangers concernés afin de les inciter à adapter les salaires<sup>32</sup>. Les propositions d'adaptations de salaire des CT n'ont pas un caractère obligatoire et aucune sanction ne peut être prononcée. Seule une sous-enchère abusive et répétée, c'est-à-dire avec un effet significatif pour la branche et la région, permet aux CT d'entreprendre les démarches pour étendre une CCT ou adopter un CTT.

Plusieurs cantons interrogés ont relevé les limites des procédures de conciliation pour les employeurs qui ne veulent pas coopérer. Le taux de réussite moyen de ces procédures est d'environ 57 % pour la période 2015–2019. Ce taux est très variable d'une part entre les entreprises étrangères (travailleurs détachés) et les entreprises suisses (figure 7), et d'autre part entre les cantons. Les montants de corrections de salaires demandés et obtenus par ces conciliations ne sont pas connus du SECO.

Selon les CT cantonales, le taux de réussite plus élevé avec les entreprises étrangères provient du fait que, contrairement aux entreprises suisses, elles ne connaissent pas le caractère facultatif de l'adaptation du salaire. En outre, elles ne souhaitent pas avoir d'ennuis avec les autorités, du moment où elles souhaitent travailler régulièrement en Suisse.

Pour les écarts entre cantons, ils s'expliquent en grande partie par leurs pratiques. Le taux de réussite est plus important dans les cantons qui convoquent les employeurs suisses pour les convaincre d'adapter les salaires et qui ne demandent pas de correction rétroactive.

---

<sup>32</sup> Les CT se basent sur l'article 360b, al. 3 du CO et l'article 11, al. 1, let. d de l'Odét.

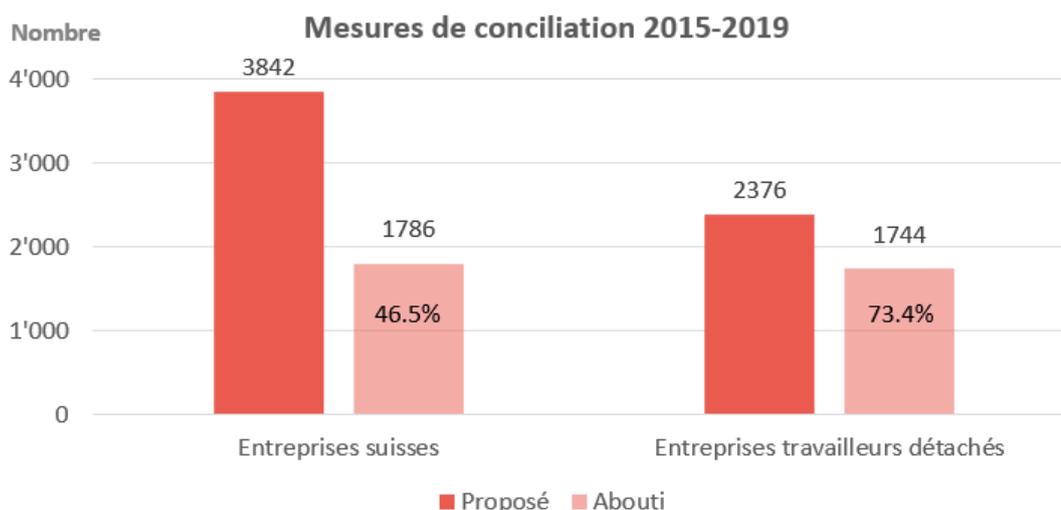


Figure 7 : Mesures de conciliation 2015–2019 (source : SECO, présentation : CDF).

### Appréciation

Les mesures de conciliation permettent de régler de nombreux cas individuels de sous-enchère salariale. Les taux de réussite plus importants dans certains cantons devraient servir à définir de bonnes pratiques à étendre auprès de toutes les CT.

Le CDF est néanmoins d'avis que les procédures de conciliation ne sont globalement pas efficaces, particulièrement pour les employeurs suisses. Pour que cette procédure soit efficace, il faudrait que les constats de sous-enchère abusive puissent être corrigés, voire sanctionnés.

Le refus d'un employeur d'adapter les salaires, sans conséquence, peut non seulement le conforter dans sa pratique, mais aussi avoir un effet d'entraînement pour d'autres employeurs de la branche s'ils l'apprennent. En outre, la question de la concurrence déloyale se pose si des « moutons noirs » de la branche peuvent continuer leurs pratiques de sous-enchère salariale abusive, malgré les contrôles. Des mesures pour les cas de refus de conciliation d'un employeur sont possibles, allant de l'amélioration de la transparence jusqu'à une adaptation de la législation si nécessaire.

### Recommandation 6 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SECO de mettre en œuvre des mesures améliorant l'efficacité des procédures de conciliation.

*La recommandation est rejetée.*

### Prise de position du SECO

Des mesures d'amélioration portant sur les procédures de conciliation individuelles ont été prises dans le cadre de la mise en application du plan d'action du Conseil fédéral dès 2014.

Sanctionner d'une manière ou d'une autre le fait qu'une procédure de conciliation n'aboutisse pas à un rattrapage salarial reviendrait à une sanction pour non-respect d'un salaire impératif. Le législateur n'a pas souhaité cette approche dans la mesure où il s'agit d'un salaire usuel.

Toutefois, en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, des contrats-types de travail prévoyant des salaires minimaux impératifs peuvent être édictés au niveau de la branche.

De la même manière, les dispositions d'une convention collective de travail peuvent faire l'objet d'une extension facilitée.

Concernant la procédure de conciliation individuelle, le SECO ne sera pas en mesure de mettre en application la recommandation 6.

## 5 Un système d'annonce toujours insatisfaisant

Les employeurs qui détachent des travailleurs en Suisse doivent s'annoncer sur le portail internet du SEM<sup>33</sup> au minimum huit jours avant le début de la mission. Le délai d'annonce a été un objet très débattu lors des négociations de l'accord institutionnel avec l'UE. Ce délai est prévu pour laisser le temps aux organes d'exécution des FlaM de s'organiser et de procéder aux contrôles. L'autorité cantonale distribue les annonces aux organes d'exécution (canton ou CP) chargés des contrôles.

La possibilité de s'organiser et de procéder à un contrôle dans le délai de huit jours est diversement appréciée par les organes d'exécution. Pour certains, ce délai est suffisant, alors que pour d'autres, il est un peu court. La différence d'appréciation vient surtout des mesures d'organisation des cantons et des CP, ainsi que de l'interaction entre la procédure d'annonce et le système SYMIC.

L'ensemble des organes d'exécution interrogé est unanime sur le fait que la procédure d'annonce doit être plus efficace. Ils reçoivent des annonces qui ne les concernent pas ou les reçoivent trop tard pour faire un contrôle. Selon les organes d'exécution, ces problèmes sont dus d'une part à la mauvaise qualité des informations saisies par les employeurs dans le système d'annonce en ligne et d'autre part à l'absence de communication digitale entre les cantons et les CP (rupture de média, transfert des annonces sous format papier).

Deux projets distincts ont été initiés par le SECO pour améliorer la procédure d'annonce :

- Le premier projet a pour objectif d'optimiser la procédure d'annonce en ligne. Le SEM, qui est propriétaire du système d'annonce SYMIC, a été chargé de faire des adaptations à la plateforme d'annonce en ligne des détachés pour améliorer la qualité des données. Il s'agit en premier lieu d'assurer que les annonces parviennent au bon organe d'exécution FlaM en évitant des saisies imprécises ou incorrectes sur la plateforme d'annonce. Six mesures ont été introduites en automne 2020 (par exemple l'augmentation du taux de transmission des données à SYMIC de deux à quatre fois par jour et la simplification et la concrétisation des listes de sélection concernant la branche économique ou l'activité exercée afin d'améliorer la qualité des données). D'autres mesures devraient être mises en œuvre jusqu'en 2023 (par exemple l'introduction du numéro d'identification des entreprises IDE et la comparaison automatique avec le registre IDE, ainsi que la saisie plus précise du lieu de l'engagement). Une deuxième phase du projet d'amélioration de la procédure d'annonce devrait suivre pour développer l'application et permettre de mieux lutter contre les abus (prévention des contournements d'interdiction d'activité en Suisse). Le délai de mise en œuvre de cette deuxième phase n'était pas encore connu à l'époque de l'audit.
- Le deuxième projet consiste à créer une plateforme de transmission des données entre les organes d'exécution pour permettre aux applications tierces d'échanger des informations de manière efficace et sans rupture de média. Il est prévu que la Confédération exploitera elle-même la plateforme via un environnement informatique fédéral. Cette plateforme fait l'objet d'un nouvel article 8a LDét qui sera soumis au Parlement. Elle devrait être opérationnelle dès 2022.

---

<sup>33</sup> Site : [https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/fza\\_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html).

### Appréciation

Le CDF avait déjà relevé lors de son précédent audit en 2014 les carences en matière d'annonce<sup>34</sup>. Force est de constater sept ans plus tard que les problèmes n'ont pas tous été résolus.

Selon les porteurs du projet, le projet d'optimisation de la procédure d'annonce n'avait pas pour objectif premier d'accélérer la procédure. Le CDF est d'avis qu'une bonne digitalisation des annonces aurait permis de réduire le délai de traitement.

Le projet d'optimisation de la procédure d'annonce en ligne et le projet de plateforme d'échange des données entre les organes d'exécution sont essentiels pour améliorer l'efficacité du dispositif des FlaM. L'optimisation de la procédure d'annonce est particulièrement importante pour les organes d'exécution. Il est dès lors primordial que ce projet piloté par le SEM, en collaboration avec le SECO, les cantons et les partenaires sociaux ne souffre pas de retard ou de réduction des objectifs inconsiderés.

---

<sup>34</sup> Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes – Audit de la surveillance du SECO (PA 14321), chapitre 5.1.1, recommandation n° 3.

## 6 Suivi des recommandations de 2014

Le CDF a procédé en 2014 à l'audit de la surveillance du SECO sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes<sup>35</sup>. Deux des recommandations émises à l'époque ont fait l'objet d'un suivi de leur mise en œuvre dans le cadre du présent audit.

Numéro	Recommandation	Mesure mise en œuvre	Statut
<b>2 / 2014</b>	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.	La section du SECO en charge de la surveillance des conventions collectives dispose depuis mars 2017 d'un concept formel de surveillance. Ce document prévoit une collaboration avec la section chargée de la surveillance du marché du travail pour les analyses de documents et les audits des commissions paritaires. En pratique, la collaboration entre les deux sections consiste en des échanges d'informations permettant d'alimenter leurs analyses des risques respectives. Les rapports émis par chaque section sont transmis à l'autre section, y compris les rapports d'audit.	Accepté
<b>4 / 2014</b>	Le CDF recommande que le SECO incite les petits organismes 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.	Les accords de subvention signés entre le SECO et les CP ont évolué depuis 2014. Ils contiennent des règles précises sur les conditions à remplir pour qu'un contrôle soit subventionné au tarif forfaitaire. Il n'y a pas eu d'évolution notable du nombre de CP ou d'organisations régionales y afférentes depuis 2014. En revanche, les CP ont recherché une meilleure synergie au travers des mandats confiés aux associations de contrôle. Le fait d'avoir délégué plus de tâches à ces associations a permis de professionnaliser et rationaliser les contrôles.	Accepté

<sup>35</sup> Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes - Audit de la surveillance du SECO (PA 14321), disponible sur le site Internet du CDF.

## 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)

---

Loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés (LDét, RS 823.20)

---

Ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse (Odét, RS 823.201)

---

Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201)

---

Ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP, RS 142.203)

---

Codes des obligations (CO, RS 220), articles 356 à 360f relatifs à la convention collective et au contrat-type

---

Loi du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT, RS 221.215.311)

---

Ordonnances et arrêtés relatifs aux contrats-types de travail (RS 221.215.32x.x)

---

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

---

Ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration (Ordonnance SYMIC, RS 142.513)

---

Loi du 17 juin 2005 sur le travail au noir (LTN, RS 822.41)

---

Ordonnance du 6 septembre 2006 sur le travail au noir (OTN, RS 822.411)

---

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI, RS 837.0)

---

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

---

## Annexe 2 : Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
AOST	Association des offices suisses du travail
CCT	Convention collective de travail
CDF	Contrôle fédéral des finances
CO	Code des obligations
CP	Commission paritaire
CT	Commission tripartite
CTT	Contrat-type de travail
ETP	Emplois temps plein
FlaM	Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LDét	Loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés
LECCT	Loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail
LTN	Loi fédérale contre le travail au noir
Odét	Ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse
OFS	Office fédéral de la statistique
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SYMIC	Système d'information central sur la migration
UE	Union européenne

### **Priorités des recommandations**

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).