

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^{ème} 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.