



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Secrétariat d'État à l'économie SECO
Surveillance du marché du travail

Principes et informations de base sur le

Rapport FlaM 2022

6 juin 2023

Table des matières

1	Introduction	4
2	Le dispositif des mesures d'accompagnement	4
2.1	Système de contrôle des conditions de travail et de salaire suisses .	5
2.2	Rôle du SECO	7
2.3	Financement.....	7
3	Objectifs minimaux en matière de contrôles au niveau national	9
4	Le dispositif des mesures d'accompagnement en pratique	9

Table des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange (European Free Trade Association) ; Norvège, Liechtenstein, Islande et Suisse
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes ; RS 0.142.112.681
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210
CCT	Convention collective de travail
CCT étendue	Convention collective de travail déclarée de force obligatoire
CP	Commission paritaire
CT	Commission tripartite
CTT	Contrat-type de travail
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
FlaM	Flankierende Massnahmen (mesures d'accompagnement)
LDét	Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail ; RS 823.20
LECCT	Loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail ; RS 221.215.311
ODét	Ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse ; RS 823.201
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
UE	Union européenne

1 Introduction

Le présent document contient des informations de base sur l'exécution des mesures d'accompagnement et complète le rapport FlaM ainsi que l'annexe statistique du rapport. Alors que le rapport FlaM et l'annexe statistique contiennent des données et des évaluations de l'activité de contrôle de l'année de référence actuelle, le présent document explique le concept de base des mesures d'accompagnement ainsi que des notions importantes. Le deuxième chapitre présente et décrit le dispositif des mesures d'accompagnement ainsi que le système de contrôle, le rôle du SECO et les modalités de financement des contrôles. Ensuite, le troisième chapitre aborde plus en détails les objectifs nationaux minimaux de contrôle. Enfin, le quatrième chapitre contient des informations sur le système des mesures d'accompagnement dans la pratique, ainsi que sur les inspecteurs engagés et leurs tâches.

2 Le dispositif des mesures d'accompagnement

L'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et les États membres de l'Union européenne est entré en vigueur le 1er juin 2002. La signature de cet accord a permis l'introduction progressive de la libre circulation des personnes. Les ressortissants suisses et de l'UE peuvent ainsi choisir librement leur lieu de travail et de domicile sur le territoire des États parties. En outre, les prestations de services transfrontalières de courte durée (jusqu'à 90 jours de travail dans l'année calendaire) ont été partiellement libéralisées.

L'introduction progressive de la libre circulation des personnes, à partir du 1er juin 2004, a vu l'abandon du contrôle préalable du respect des conditions usuelles de travail et de salaire en tant que condition d'octroi d'une autorisation de séjour et de travail. À l'époque, la crainte d'une pression sur les salaires ou, indirectement, d'une éviction de la main d'œuvre indigène, suite à l'ouverture du marché du travail suisse, a conduit à l'introduction des mesures d'accompagnement. Ces mesures ont été mises en place afin, d'une part, de lutter contre la sous-enchère abusive et répétée des conditions de travail et de salaire en Suisse et, d'autre part, de garantir des conditions de concurrence identiques pour les entreprises indigènes et étrangères.

Prestations de services de courte durée jusqu'à 90 jours ouvrés par année civile :

a) le détachement de travailleurs d'une entreprise domiciliée dans l'un des États membres de l'UE/AELE en vue de fournir une prestation de services temporaire en Suisse.

b) l'exercice pour une période limitée d'une activité indépendante par une personne provenant d'un État membre de l'UE/AELE en Suisse sans s'y établir.

Mesures d'accompagnement (FlaM)

Objectif

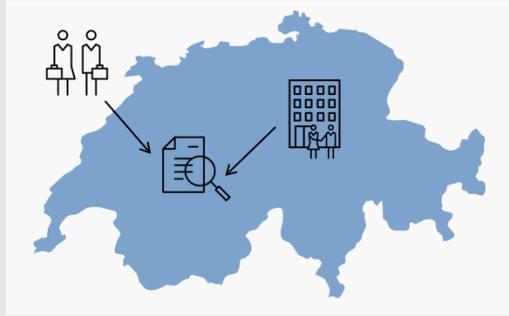
Protéger les travailleurs suisses et les travailleurs détachés contre la sous-enchère des conditions de salaire et de travail en vigueur en Suisse.

Contenu

Entre autres, respect des conditions minimales de salaire et de travail en Suisse, extension facilitée des conventions collectives de travail (CCT) et des contrats-types de travail prévoyant des salaires minimaux obligatoires en cas d'abus constatés, possibilité de sanction en cas d'infraction (jusqu'à 30 000 CHF).

Mise en œuvre

Contrôle des conditions de salaire et de travail auprès de 37 134 entreprises et 165 845 personnes par des commissions tripartites et paritaires en 2022.



2.1 Système de contrôle des conditions de travail et de salaire suisses

Les mesures d'accompagnement comprennent essentiellement les réglementations suivantes :

- La loi fédérale sur les travailleurs détachés en Suisse (LDét)¹ oblige les employeurs étrangers qui détachent des travailleurs en Suisse à respecter les conditions minimales suisses de salaire et de travail.
- En cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, les dispositions d'une convention collective de travail (CCT) relatives aux salaires minimaux, à la durée du travail, à l'exécution paritaire et aux sanctions peuvent être étendues de manière facilitée². Ainsi, toutes les entreprises actives dans cette branche sont tenues de respecter les dispositions de la convention collective de travail dont l'extension a été facilitée.
- Dans les branches où il n'existe pas de convention collective de travail, des contrats-types de travail (CTT) avec des salaires minimaux impératifs peuvent être conclus en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée.³ Toutes les

CCT étendue : une CCT est un contrat entre les associations de travailleurs et d'employeurs qui règle les conditions de salaire et de travail. Si celle-ci est déclarée de force obligatoire, elle est alors valable pour l'ensemble des entreprises de la branche.

¹ Loi du 8 octobre 1999, qui oblige les employeurs étrangers à respecter les conditions minimales de travail et de salaire prescrites par les lois fédérales, les CCT étendues et les CTT au sens de l'art. 360a du code des obligations (CO) vis-à-vis des travailleurs détachés en Suisse dans le cadre de la réalisation d'une prestation de services transfrontalière.

² En cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, les dispositions d'une CCT sur les salaires minimaux, la durée du travail correspondante et l'exécution paritaire peuvent, entre autres, faire l'objet d'une extension facilitée au sens de l'art. 1a de la loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCCT). Cette mesure s'applique tant aux entreprises indigènes qu'aux entreprises détachant des travailleurs.

³ Dans les branches dans lesquelles il n'existe pas de CCT, des CTT au sens de l'art. 360a CO contenant des salaires minimaux impératifs peuvent être édictés en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée. Cette mesure s'applique dès lors à toutes les entreprises (nationales ou étrangères) de la branche concernée.

entreprises actives dans la branche concernée sont ensuite tenues de respecter ce salaire minimum.

Les mesures d'accompagnement prévoient une observation générale du marché du travail suisse ainsi que des contrôles ciblés des conditions de travail et de salaire auprès des employeurs suisses et des entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse. Il s'agit en outre de vérifier le statut d'activité des prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce.

La mise en œuvre des mesures d'accompagnement a été confiée à différents acteurs. Il s'agit ici d'une exécution duale avec des organes d'exécution disposant de compétences spécifiques. S'il n'existe pas de CCT déclarée de force obligatoire prévoyant des conditions de travail et de salaire obligatoires, les commissions tripartites cantonales contrôlent le respect des conditions usuelles de travail et de salaire dans la localité, la profession et la branche. Les CT cantonales sont composées de représentants de l'État, d'associations patronales et de syndicats.

Les commissions paritaires, composées de représentants syndicaux et patronaux d'une branche, garantissent le respect des dispositions de la CCT par les employeurs suisses. En outre, la LDét confère aux CP le contrôle du respect des CCT déclarées de force obligatoire par les entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse et la vérification du statut des prestataires de services indépendants actifs dans leur branche.

Comme l'a expressément défini le législateur, le système d'exécution des mesures d'accompagnement est décentralisé, ce qui permet de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement correspondant aux situations spécifiques et aux réalités économiques différentes selon les branches et les cantons concernés. Par exemple, la situation dans les régions frontalières n'est pas la même que celle de Suisse centrale. L'exécution des mesures d'accompagnement, notamment les contrôles réalisés sur le terrain, relève de la responsabilité des organes d'exécution du canton ou de la branche.

Des inspecteurs vérifient le respect des conditions suisses de travail et de salaire dans toutes les régions de Suisse et dans toutes les branches. Ils contrôlent les employeurs suisses, les employeurs étrangers qui détachent du personnel en Suisse et les prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Les contrôles ont lieu tant par écrit que sur place⁴. En cas d'infractions, des mesures individuelles⁵ ou collectives⁶ peuvent être prises.

Contrôle : l'examen de travailleurs détachés ou de collaborateurs actifs dans une entreprise suisse doit impérativement porter sur la vérification des conditions de salaire pour être reconnu comme un contrôle.

⁴ La majorité des contrôles effectués par les CP ont lieu sur les chantiers et s'accompagnent d'un examen écrit des documents pertinents qui permettent de vérifier si les conditions de salaire et de travail sont respectées (contrats de travail, fiches de paie, décomptes des heures travaillées, etc.).

⁵ Des sanctions à l'encontre des employeurs peuvent par exemple être décidées.

⁶ Par exemple l'extension facilitée d'une CCT ou l'édiction d'un CTT prévoyant des salaires minimaux impératifs.

2.2 Rôle du SECO

En tant qu'autorité de surveillance au niveau fédéral, le SECO veille à une exécution efficiente mais également conforme à la loi des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Ainsi, il contribue, d'une part, à maintenir une situation de concurrence équitable entre les entreprises suisses et étrangères et, d'autre part, à lutter contre les abus en matière de conditions de travail et de salaire, indépendamment de la nationalité des travailleurs.

Dans le cadre de sa mission de surveillance, le SECO assure également le pilotage des organes d'exécution. Il définit en particulier les exigences qualitatives et quantitatives envers ces organes en vue d'assurer une couverture et une qualité suffisantes des contrôles dans toute la Suisse. Ces exigences sont notamment définies au sein d'accords de subventions et de prestations⁷. Le SECO vérifie également le respect de ces exigences, entre autres par le biais d'audits menés auprès des organes d'exécution.

2.3 Financement

L'indemnisation des organes d'exécution dans le cadre de l'application des FlaM est une obligation légale au regard de la LDét et de son ordonnance. La Confédération, respectivement le SECO, octroie des indemnités financières aux organes de contrôle⁸. Les cantons sont indemnisés à hauteur de 50 % de la charge salariale des inspecteurs responsables des contrôles. Les CP sont, pour leur part, financées sur une base forfaitaire à hauteur de CHF 650 par contrôle et un tarif horaire de CHF 100 pour les contrôles spéciaux⁹.

Les modalités de cette indemnisation sont définies dans les accords de prestations/subventions conclus avec les organes d'exécution. De même, la nature et l'étendue des prestations attendues de la part des organes d'exécution y sont précisées. L'activité d'inspection doit respecter des standards minimaux pour qu'un contrôle puisse donner droit à une indemnisation. Il est notamment demandé aux organes d'exécution d'appliquer une stratégie orientée sur les risques dans la répartition des contrôles et de mettre en œuvre certaines étapes impératives du processus de contrôle.

L'indemnisation allouée aux organes d'exécution par la Confédération doit leur permettre de réaliser la prestation attendue en tenant compte de toutes les exigences qualitatives requises.

Financement des commissions paritaires (CP) : le forfait est destiné à couvrir les frais liés aux contrôles en matière d'exécution des mesures d'accompagnement dans les branches couvertes par une CCT déclarée de force obligatoire (uniquement dans le détachement et auprès des prestataires de services indépendants, le SECO n'assurant aucune fonction de surveillance sur les contrôles des employeurs suisses des CP).

⁷ La collaboration entre le DEFR et les cantons, respectivement entre le SECO et les CP, se traduit notamment par la conclusion d'accords de prestations et de subventions dans lesquels sont fixés les objectifs de contrôle et le financement de l'activité de contrôle. Les accords définissent non seulement le nombre des contrôles, mais également les tâches à effectuer dans le cadre des contrôles.

⁸ Art. 7a LDét.

⁹ Il est possible d'augmenter le nombre de contrôles co-financés par la Confédération pour une durée limitée dans des branches ou régions particulièrement exposées si un organe d'exécution en fait une demande motivée. Certains organes de contrôle ont déjà fait usage de cette possibilité.

Financement par la Confédération au cours de ces dernières années

Le montant total pour la Confédération s'élève à près de CHF 16 200 000 pour 2022. Ce montant représente le financement maximal prévu et non les dépenses effectives, lesquelles devraient vraisemblablement être moins élevées pour l'année sous revue.

Les financements étaient à hauteur de CHF 16 400 000 en 2021, CHF 15 700 000 en 2020 et CHF 15 350 000 en 2019. Sur ces CHF 16 200 000, un montant de CHF 9 900 000 a été octroyé aux cantons et le reste, soit CHF 6 300 000, a été attribué aux contrôles des CP. En 2022, dix cantons ont par ailleurs bénéficié du système de financement d'experts.¹⁰

Financement des contrôles des CP

Le contrôle des entreprises de détachement est financé non seulement par les contributions fédérales, mais également par les contributions que les entreprises détachant des travailleurs doivent verser aux CP pour l'exécution de la CCT, de manière analogue aux contributions que les entreprises suisses doivent payer. Le financement de l'exécution d'une CCT étendue s'effectue par le biais de ce que l'on appelle les contributions aux frais d'exécution, qui sont versées par les employeurs et les employés. L'obligation de verser ces cotisations est régie par la CCT et s'applique à tous les employeurs et employés couverts par la CCT étendue (y compris les personnes dites extérieures, c'est-à-dire non membres des associations qui ont conclu la CCT). Les employeurs et les employés doivent verser les contributions aux frais d'exécution à un fonds établi par les parties de la CCT et administré à parts égales par ces dernières. En vertu de l'ordonnance sur les travailleurs détachés, les entreprises de détachement et leurs employés sont également tenus de verser des contributions aux frais d'exécution. Celles-ci ne couvrent toutefois qu'une infime partie des coûts engendrés par les contrôles¹¹. Le solde, respectivement la plus grande partie des frais occasionnés par les contrôles, est financé par la Confédération (contrôles des travailleurs détachés) ou par les commissions paritaires (voir ci-dessus)¹².

Surveillance financière :

Le SECO contrôle l'allocation des fonds gérés par les organes paritaires. Ceux-ci doivent soumettre chaque année leur comptabilité annuelle. Les contrôles sont effectués sur la base d'une analyse des risques. En outre, des audits financiers sont menés sur place au cours de l'année. L'objectif de l'activité de contrôle consiste à s'assurer que les fonds alloués sont correctement utilisés.

¹⁰ Dans le cadre de la mise en place du plan d'action, les autorités cantonales bénéficient également d'un financement additionnel à hauteur de 10 % de leurs subventions totales pour faire appel à des spécialistes, notamment juridiques ou informatiques, dans le cadre de l'exécution des FlaM.

¹¹ La CCT elle-même doit fixer les objectifs pour lesquels le fonds paritaire administré peut utiliser les contributions aux frais d'exécution (directives relatives aux contributions). Toutefois, ces contributions ne peuvent être utilisées qu'à des fins en lien avec les relations de travail régies par la CCT. Cela concerne en particulier le contrôle des entreprises. Ces contributions ne peuvent être utilisées pour promouvoir la branche ou pour financer les activités des associations. Elles doivent également être utilisées aux fins énoncées dans la CCT. Il est en outre interdit de les accumuler. Il est permis de constituer des réserves dans le cas de certains projets. Le SECO contrôle les fonds administrés à parts égales en vérifiant chaque année les comptes annuels et en procédant à des contrôles et des audits basés sur les risques. L'objectif de l'activité de contrôle est de s'assurer que les contributions aux frais d'exécution ne sont pas utilisées à des fins illicites.

¹² L'activité de contrôle auprès des employeurs suisses est financée entièrement par les contributions aux frais d'exécution.

3 Objectifs minimaux en matière de contrôles au niveau national

L'objectif minimal en matière de contrôles au niveau national est défini dans l'ODét. Il est actuellement fixé à 35 000 contrôles annuels. La répartition de ces contrôles entre les différentes catégories d'employeurs et d'employés est déterminée en fonction des risques¹³.

D'entente entre la Confédération, les partenaires sociaux et les cantons, il s'agit de contrôler, au niveau national, entre 30 % et 50 % des travailleurs détachés et des prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Par ailleurs, 3 % des employeurs suisses et 5 % de ceux-ci dans les branches dites en observation renforcée¹⁴ doivent être contrôlés.

Le volume des contrôles effectif est défini selon les objectifs de contrôle mentionnés ci-dessus et réparti entre les différents organes d'exécution. La définition du volume des contrôles et leur répartition par canton et par branche économique reposent sur une première analyse des risques, élaborée d'un commun accord entre les partenaires sociaux, les cantons et la Confédération. Dans le cadre des négociations entre la Confédération et les organes d'exécution quant au volume des contrôles à effectuer, d'autres paramètres sont également pris en compte, comme la situation sur le marché du travail régional (chômage), l'emploi frontalier, les taux de sous-enchère et le volume des contrôles des années précédentes. Dans les régions ou les secteurs à risque, les activités de contrôle convenues entre le SECO et les organes de contrôle peuvent ainsi être renforcées.

4 Le dispositif des mesures d'accompagnement en pratique

En 2022, environ 135 inspecteurs employés par les CT cantonales étaient chargés de contrôler les conditions de travail et de salaire en Suisse. Leurs tâches consistent notamment à vérifier que les salaires versés dans les branches qui ne sont pas soumises à une CCT étendue respectent les usages en vigueur de la branche et de la localité, et que les entreprises ne pratiquent pas de sous-enchère salariale. Le nombre d'inspecteurs cantonaux a évolué depuis l'introduction des mesures d'accompagnement afin de répondre aux besoins des organes cantonaux.

Le nombre d'inspecteurs employés par les CP, ou mandatés via des associations de contrôle¹⁵, pour l'exécution de la LDét et le contrôle des prestataires de services

Objectifs minimaux de contrôle au niveau national : Les objectifs nationaux minimaux de contrôle ont été revus à la hausse en 2018 dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action visant à améliorer l'exécution des mesures d'accompagnement.

- 35 000 contrôles
- 3% des employeurs suisses
- 5% des employeurs suisses dans les branches en observation renforcée
- 30% à 50% des prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce

¹³ La répartition des contrôles traduit une volonté de contrôler davantage les travailleurs détachés, en raison de la présence d'un risque plus élevé de sous-enchère salariale (écart salarial entre la Suisse et les pays de l'UE/AELE). Alors que les travailleurs détachés ne peuvent être contrôlés que pendant leur séjour en Suisse, les contrôles d'employeurs suisses peuvent être effectués rétrospectivement et sur plusieurs années, ce qui augmente la probabilité de détecter d'éventuelles infractions.

¹⁴ Dans le cadre de la surveillance du marché du travail, la CT fédérale transmet des recommandations aux différents organes d'exécution afin qu'ils surveillent de manière accrue certains secteurs identifiés comme étant plus à risque.

¹⁵ Les associations de contrôle sont des entités externes qui peuvent être mandatées afin d'exécuter tout ou partie des contrôles d'une ou plusieurs CP et CT. Elles peuvent se concentrer sur une zone de contrôle, tandis que les contrôles des CP centrales et régionales sont plutôt représentatifs des secteurs. En cas de délégation de l'activité de contrôle à une ou plusieurs associations de contrôle, la CP centrale est chargée

détachés et indépendants est difficile à évaluer. En règle générale, les inspecteurs sont responsables de l'exécution ordinaire des CCT étendues et des mesures d'accompagnement, leur travail étant subventionné par la Confédération sur une base forfaitaire par contrôle (cf. sous-section 2.3).

Dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, l'utilisation de synergies entre les différentes institutions joue un rôle important. Les instances responsables de leur exécution sont en contact permanent avec les organes responsables de l'application de la loi fédérale sur le travail au noir (LTN), mais également avec les douanes s'agissant des questions liées à la TVA ou avec la police. Dans le cadre des mesures d'accompagnement, les contrôles peuvent ainsi avoir un effet dans des domaines extérieurs au contrôle à proprement dit des conditions salariales.

d'assurer le respect d'une exécution uniforme et de qualité des contrôles des entreprises détachées et des prestataires de services indépendants.