



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Libre circulation des personnes et Relations du travail
Surveillance du marché du travail

Rapport

Facteurs de succès dans l'exécution des mesures d'accompagnement sur la base des expériences des audits (octobre 2012 – mai 2015)

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Véronique Merckx
Holzikofenweg 36, 3003 Berne
Tél. +41 58 462 39 68, fax +41 31 311 38 35
veronique.merckx@seco.admin.ch
www.seco.admin.ch

Table des matières

1	Situation	4
2	Objectifs, organisation et déroulement	4
2.1	Objectif	4
2.2	Organisation et déroulement du mandat	5
2.3	Modèle d'analyse.....	5
2.4	Méthodes.....	6
3	Observation du marché du travail par les commissions tripartites	7
3.1	Surveillance générale de l'évolution du marché du travail	7
3.1.1	Interprétation de leur tâche d'observation du marché du travail par les CT cantonales.....	7
3.1.2	Données utilisées par les CT en vue d'une analyse des risques	8
3.1.3	Coordination entre les différents aspects de la politique de l'emploi et du marché du travail.....	9
3.1.4	Bilan	9
3.2	Contrôle des salaires et constatation des abus.....	10
3.2.1	Priorités du contrôle	10
3.2.2	Méthodes de contrôle.....	16
3.3	Constatation des salaires usuels dans la branche, la profession et la localité ...	19
3.4	Mesures en cas de constat de sous-enchère.....	22
3.5	Contrôle du respect des CTT conformément à l'art 360a CO.....	24
4	Contrôle des travailleurs détachés, des prestataires de services indépendants et travailleurs avec prise d'emploi auprès d'un employeur suisse soumis à l'obligation d'annonce	25
4.1	Annonces.....	25
4.2	Activités de contrôle dans les branches dépourvues de CCT étendue.....	26
4.3	Activités de contrôle des entreprises de détachement dans les branches avec CCT étendue	27
4.3.1	Nombre et répartition des contrôles effectués par les CP	27
4.3.2	Contrôle des salaires et conditions de travail par les CP	30
4.3.3	Déroulement des contrôles.....	31
4.3.4	Sanctions par les CP des infractions aux CCT	36
4.3.5	Contrôle des indépendants.....	38
4.3.6	Contrôle des prises d'emploi de courte durée.....	38
4.3.7	Transmission des dossiers aux autorités cantonales.....	38
4.4	Sanctions administratives et pénales	42
4.4.1	Nombre de sanctions prononcées	43
4.4.2	Sanctions lors d'infraction à l'obligation d'annonce.....	44
4.4.3	Sanctions d'infractions à l'obligation de renseigner	45
4.4.4	Sanctions lors d'infraction en matière de salaire.....	45
4.4.5	Encaissement d'amendes et interdiction d'entreprises pour non-paiement d'amendes	47
4.4.6	Bilan	48
5	Surveillance et pilotage de la Confédération	48

5.1	Surveillance sur les activités des organes d'exécution	49
5.1.1	Stratégie d'observation du marché du travail	49
5.1.2	Contrôle des prestataires de service étrangers dans les branches avec CCT étendue	50
5.2	Financement des organes d'exécution	51
5.2.1	Financement de l'activité d'inspection cantonale	51
5.2.2	Financement des CP	52
5.2.3	Incitations financières en vue d'atteindre une taille critique des organes d'exécution	53
5.3	Formation et échanges d'expérience	53
5.4	Instruments, aides à la décision	54
5.5	Rapport annuel d'activité (« rapport FlaM ») et reporting des organes d'exécution	54
5.5.1	Rapport FlaM	54
5.5.2	Reporting au SECO	55
5.6	Audits	55
6	Principales conclusions	56
6.1	Observation du marché du travail par les CT	56
6.2	Contrôle des prestataires de services étrangers dans les branches soumises à une CCT étendue	57
6.2.1	Autorités chargées de la transmission des annonces	57
6.2.2	CP faïtières et régionales	57
6.2.3	Autorités cantonales chargées des sanctions administratives	58
6.3	Surveillance fédérale	58

1 Situation

Le SECO s'est doté en 2010 d'une stratégie globale de pilotage des mesures d'accompagnement et s'emploie, par la mise en œuvre des instruments adaptés à cet effet, à renforcer le pilotage des mesures d'accompagnement.

Les mesures d'accompagnement sont mises en œuvre de manière décentralisée par les commissions tripartites (CT) cantonales chargées de l'observation du marché du travail à l'échelon cantonal comme par les commissions paritaires (CP) chargées du contrôle des salaires dans les branches dotées de conventions collectives de travail étendues. L'exécution présente dans ce cadre, par nature, une certaine hétérogénéité. Le SECO entend toutefois assurer le respect de standards de qualité minimaux dans l'exécution et encourager une mise en œuvre efficiente et efficace des instruments à disposition. Il poursuit également, dans la mesure où elle fait sens, une certaine harmonisation des pratiques des organes d'exécution¹.

L'amélioration constante de l'exécution des mesures d'accompagnement implique de tirer les enseignements des pratiques des organes d'exécution les plus adéquates en vue d'amener les organes d'exécution à s'orienter tant que possible à ces « best practices » (dans le respect d'une exécution décentralisée voulue par le législateur).

Pour ce faire, le SECO s'emploie à analyser sur une base régulière les pratiques des CT cantonales, des CP, et de leurs organes de contrôle dans l'exécution des mesures d'accompagnement et d'en tirer les enseignements. Le présent rapport résume les enseignements tirés avant tout des audits effectués entre 2012 et le premier semestre 2015 auprès des organes d'exécution² et les possibilités d'amélioration de l'exécution identifiées dans ce cadre.

2 Objectifs, organisation et déroulement

2.1 Objectif

L'objectif poursuivi par la présente analyse est

- d'analyser les pratiques des CT et CP dans l'exécution des mesures d'accompagnement,
- d'en tirer des enseignements pour améliorer l'exécution des mesures d'accompagnement par les organes d'exécution et
- d'en tirer les enseignements pour améliorer la surveillance et le pilotage de l'exécution par le SECO.

Il est à souligner que la présente analyse vise d'abord à fournir des pistes de réflexion aux organes d'exécution pour examiner leur pratique actuelle et l'améliorer le cas échéant. Les éléments pour lesquels, sur la base des analyses effectuées, un renforcement de la surveillance et du pilotage du SECO peuvent être envisagés, sont mentionnés explicitement.

En matière de surveillance et de pilotage par le SECO, il est à souligner également que l'analyse vise à identifier des possibilités d'amélioration en la matière et émettre des propositions. Le suivi et la concrétisation de ces propositions dans d'éventuelles mesures de renforcement de la surveillance ou pilotage par le SECO ne font pas partie du présent mandat.

¹ Ceci est également congruent avec les conclusions de la commission de gestion du Conseil national (CdG-N) lors de son évaluation des mesures d'accompagnement (rapport de la CdG-N: "Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes" du 21 octobre 2011), qui a recommandé à la Confédération de s'employer à réduire les écarts constatés dans l'exécution.

² D'autres sources d'information ont également été intégrées dans le présent rapport, cf. chapitre 2.

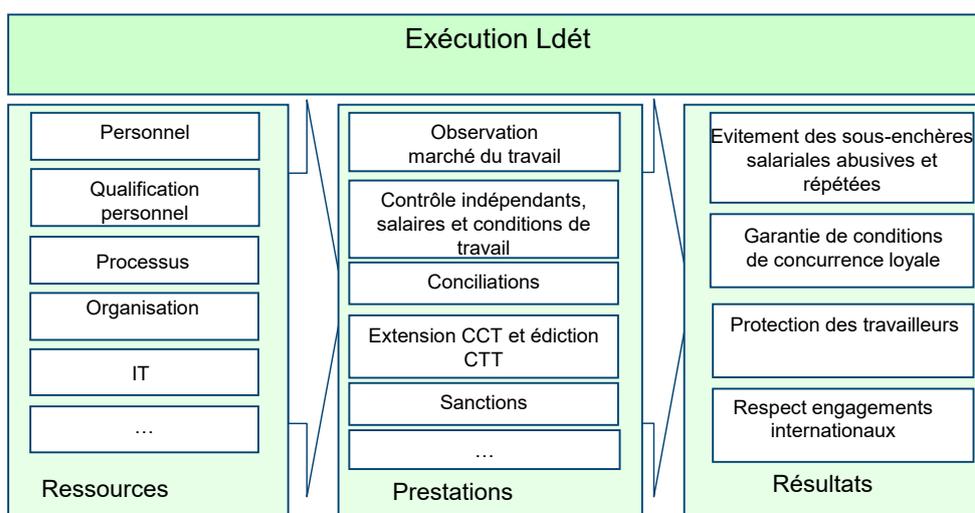
2.2 Organisation et déroulement du mandat

L'analyse a été réalisée au SECO par Mme Véronique Merckx. Les conclusions des analyses ont été soumises aux organes d'exécution ayant été audités durant la période pour prise de position et leurs remarques et propositions intégrées dans la version finale du rapport.

2.3 Modèle d'analyse

L'analyse s'est appuyée sur un modèle d'impact de l'exécution des mesures d'accompagnement représenté graphiquement de manière simplifiée ci-dessous:

Graphique: Modèle d'impact de l'exécution de la loi sur les travailleurs détachés (LDét)



L'analyse vise à répondre aux questions générales suivantes :

1. **Objectifs / résultats:** Quels sont les objectifs poursuivis par les organes d'exécution en matière d'observation du marché du travail ? Quels sont les objectifs poursuivis en matière de contrôle des prestataires de service étrangers et résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce ? Ces objectifs sont-ils congruents avec les objectifs supérieurs des mesures d'accompagnement ? Quelles possibilités d'amélioration éventuelles peuvent être identifiées dans ce cadre ?
2. **Prestations / instruments:** Comment sont mis en œuvre les prestations / instruments de l'observation du marché du travail (observation générale du marché du travail, contrôles de salaires et conditions de travail, conciliations, etc.) et de contrôle des prestataires de service étrangers et résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce par les CT et CP ? Peut-on identifier des meilleures pratiques dans ce domaine ? Quelles possibilités d'amélioration éventuelles peuvent être identifiées dans ce cadre ?
3. **Ressources:** Comment sont mises en œuvre les ressources (personnel, IT, finances, etc.) ? Peut-on identifier de meilleures pratiques dans ce domaine ? Quelles possibilités d'améliorations éventuelles peuvent être identifiées dans ce cadre ?
4. **Incitations:** Quelles sont les incitations actuelles des organes d'exécution ? Ces incitations sont-elles compatibles avec les objectifs des mesures d'accompagnement ? Existe-t-il des incitations indésirables ? Quelles sont les possibilités d'améliorations éventuelles en ce domaine ?
5. **Surveillance et pilotage:** Quels sont les effets du système de surveillance et pilotage actuel du SECO ? Quelles sont les possibilités d'améliorations dans ce domaine ?

2.4 Méthodes

L'analyse se base sur les résultats des audits effectués entre octobre 2012 et mai 2015 auprès de 10 cantons³ (Berne, Fribourg, Genève, Glaris, Neuchâtel, Jura, Tessin, Valais, Zurich⁴, Grisons) et 6 CP (Commission paritaire romande du second œuvre de la construction (CP SOR), Paritätische Landeskommission (PLK) im Schweizerischen Gebäudehüllengewerbe, Zentrale Paritätische Berufskommission Schreinergerberbe (ZPKS), Paritätische Landeskommission im Metallgewerbe (PLKM), Kontrollstelle für den L-GAV des Gastgewerbes, Zentrale Paritätische Kommission des Maler- und Gipsergerberbes (ZPBK)). Le champ d'examen des audits correspond à l'ensemble des activités d'exécution des mesures d'accompagnement prises en charge par les organes d'exécution concernés. Les audits se sont basés sur la documentation disponible des organes d'exécution audités, sur des entretiens et sur l'examen d'un nombre choisi de dossiers de contrôle (dans la règle environ 30-50 dossiers par instance d'exécution contrôlée). Les organes audités ont émis un certain nombre de remarques et propositions quant aux possibilités d'amélioration de la surveillance ou de l'exécution des mesures d'accompagnement. Dans la mesure du possible, ces remarques et propositions ont été intégrées dans le présent rapport.

Les expériences et observations issues des audits ont également été complétées par d'autres données disponibles. En particulier, les résultats de travaux réalisés dans le cadre d'un projet de "professionnalisation des CP" réalisé en collaboration entre le SECO, les CP et les cantons ont été intégrés dans l'analyse. De même, les concepts d'observation du marché du travail des différentes CT ont été examinés et intégrés dans l'analyse. Par ailleurs, l'analyse s'est aussi basée sur les données de reporting du SECO sur l'exécution des mesures d'accompagnement.

L'analyse se base sur des données partielles et non systématiques. Pour cette raison, le rapport n'offre pas une vision complète des différents aspects de l'exécution. Les conclusions des analyses doivent pour cette raison être considérées avec prudence et comme un état des lieux temporaire. Les analyses devraient être complétées et actualisées à l'avenir, lorsque les résultats d'audits subséquents permettront de compléter et d'affiner les conclusions du présent rapport.

³ Le texte du présent rapport fait régulièrement référence à l'activité des « cantons ». Ce terme est employé, également dans un souci de simplification, comme terme générique pour décrire une entité géographique et politique, qui inclut la CT cantonale et les autorités administratives. Le terme « cantons » n'est pas utilisé pour désigner les autorités cantonales.

⁴ L'audit concernait uniquement les interfaces avec les CP.

3 Observation du marché du travail par les commissions tripartites

Les tâches des CT sont définies dans la législation fédérale par les articles 360a du Code des obligations (CO)⁵, 360b CO, 360c CO, art. 1a de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT)⁶, art. 7 Ldét, et les art. 10 à 16 de l'ordonnance sur les travailleurs détachés (ODét)⁷. La CT cantonale est chargée en particulier d'observer l'évolution générale du marché du travail, de contrôler le respect des contrats-type de travail (CTT) imposant des salaires minimaux impératifs, d'informer les autorités cantonales lorsqu'elle constate une sous-enchère salariale abusive et répétée et de proposer si nécessaire des mesures comme l'édition d'un CTT imposant des salaires minimaux impératifs ou une extension facilitée d'une CCT. Les activités de contrôle du respect des conditions de salaires prévues par des CCT étendues ne sont par contre pas de la compétence des CT mais du ressort de la CP chargée de l'application de la CCT concernée.

Le présent chapitre se penche sur les pratiques actuelles des CT pour les différentes tâches décrites par la législation fédérale et les possibilités d'amélioration identifiées en la matière.

3.1 Surveillance générale de l'évolution du marché du travail

La législation fédérale indique que les CT observent le marché du travail (art. 360b al. 3 CO). L'ODét précise qu'à cette fin, elles sont chargées notamment d'évaluer la documentation, les informations et les statistiques existantes sur les salaires et la durée du travail (art. 11 ODét let. a). La CT peut faire appel à des experts (art. 12 ODét).

3.1.1 Interprétation de leur tâche d'observation du marché du travail par les CT cantonales

La loi laisse aux CT cantonales une marge d'interprétation quant à leur tâche exacte en matière d'observation générale du marché du travail (en particulier, en matière de surveillance au-delà des contrôles des salaires dans les entreprises). Les analyses effectuées auprès des CT cantonales montrent qu'elles font usage de cette marge d'interprétation et qu'elles comprennent leur tâche de manière variée selon la CT considérée.

Certaines CT interprètent leur tâche comme une tâche de surveillance globale sur le marché du travail resp. sur les salaires cantonaux. Une telle approche implique de se pencher sur les évolutions générales de l'économie cantonale et du marché du travail et sur les *risques et priorités* qui en découlent en matière d'observation des salaires. Ces CT cantonales se fondent souvent sur des données et études concernant l'évolution de la conjoncture, la situation de l'emploi et du chômage, l'immigration, le niveau et l'évolution générale des salaires, etc. pour définir les priorités de la surveillance sur les salaires. Elles peuvent également se fonder sur les résultats du contrôle ou d'autres données pertinentes⁸. Sur la base de leurs analyses, les CT déterminent les priorités du contrôle des entreprises suisses et prestataires de services étrangers. En d'autres termes, ces CT procèdent à une analyse de risque sur la base de l'ensemble des données pertinentes à leur disposition et définissent sur cette base une stratégie de contrôle ciblée. Pour ces CT, le contrôle des salaires est un des instruments et non l'unique instrument de l'observation du marché du travail.

Pour d'autres CT cantonales, à l'inverse, l'observation du marché du travail est entendue dans une acception plus étroite. Typiquement, l'observation du marché du travail est réputée correspondre à l'activité de contrôle. Ces CT n'effectuent pas d'analyse de risque explicite

⁵ Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations); RS 220.

⁶ Loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail ; RS 221.215.311.

⁷ Ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse; RS 823.201.

⁸ Par exemple, données sur les salaires lors de demandes de permis de résidence ou permis frontaliers.

pour déterminer les priorités du contrôle. Le cas échéant, elles s'appuient sur les priorités définies par la CT fédérale pour déterminer les branches ou professions à risque dans lesquelles elles effectuent prioritairement leurs contrôles.

De l'avis du SECO, une stratégie efficace d'observation du marché du travail devrait impliquer que les CT procèdent à une analyse de risque explicite et définissent sur cette base leur stratégie et priorités de contrôle (entre entreprises suisses et prestataires de services étrangers, par branches, etc.). Lors d'un audit de la surveillance du SECO sur l'exécution des mesures d'accompagnement effectué en 2014⁹, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a également recommandé au SECO d'encourager les CT cantonales à poursuivre une telle approche. Dans ce domaine, un renforcement des exigences fédérales envers les cantons semblerait judicieux (voir aussi chapitre 5.1.1).

3.1.2 Données utilisées par les CT en vue d'une analyse des risques

Parmi les cantons examinés, les données suivantes sont en particulier utilisées par les ou certaines CT cantonales dans leur observation de la *situation économique générale* du canton:

- Produit intérieur brut cantonal et évolution de la conjoncture
- Taux de chômage (par branche, par profession) et évolution du chômage
- Climat de confiance dans les entreprises, évolution attendue du volume de commandes et de l'emploi dans les entreprises (par le biais d'enquêtes auprès des entreprises)
- Migration, main d'œuvre frontalière (par branche, par profession)
- Annonces d'entreprises de détachement et indépendants soumis à l'obligation d'annonce

Concernant *l'observation générale des salaires*, les CT cantonales se réfèrent diversement aux résultats de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Un certain nombre de cantons disposent des résultats de l'ESS à l'échelon cantonal (entre autres les cantons de FR, GE, LU, NE, TI, VD). Des expériences en cours dans les cantons de GE et VS semblent montrer une possibilité, par l'utilisation ciblée des statistiques issues de l'ESS, de compléter les informations en matière de salaire issues du contrôle des entreprises¹⁰. A notre connaissance, ces projets sont toutefois en suspens actuellement en raison du refus de l'OFS de livrer aux cantons les résultats 2012 de l'ESS avec les codes NOGA détaillés (à 6 chiffres). La possibilité de poursuivre dans cette voie dépend de la possibilité pour les cantons concernés de bénéficier de données ESS détaillées.

Les membres des CT n'ont pas toujours connaissance des possibilités des bases de données disponibles ou des résultats de l'enquête ESS dans leur canton. Dans les cantons ne disposant pas d'extension cantonale de l'ESS, lorsque les audits ont été effectués, la CT peut le cas échéant s'appuyer sur des calculateurs individuels de salaire (Salarium, calculateur de l'USS) pour estimer le salaire d'usage, ces données ne sont par contre pas adaptées pour observer globalement les salaires cantonaux.

⁹ D. Aeby et A. Baumann. 2015. *Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Audit de la surveillance du SECO*. Berne : Contrôle fédéral des finances.

¹⁰ Voir également une étude mandatée par le canton de Genève et qui analyse le risque de sous-enchère salariale dans plusieurs branches économiques sur la base des données de l'ESS (J. Ramirez et N. Asensio, 2013, *Analyse empirique du risque de sous-enchère salariale sur le marché du travail à Genève. Secteurs du gros oeuvre, du commerce de détail, des transports « de choses pour compte de tiers » et de l'hôtellerie et la restauration*, Rapport réalisé sur mandat de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), Département de la solidarité et de l'emploi (DSE), Haute école de gestion de Genève.).

Comme indiqué au point précédent, l'intensité avec laquelle les CT se fondent sur des études ou données statistiques disponibles dans leur activité d'observation du travail varie fortement selon les cantons. Les cantons qui font recours systématiquement à ces informations soulignent leur importance pour établir une stratégie globale d'observation du marché du travail en fonction du risque (voir aussi chapitre précédent).

L'intensité avec laquelle la CT se fonde sur des données quantitatives et études pour l'observation générale du marché du travail dépend vraisemblablement en partie des ressources en personnel mises à disposition de la CT pour effectuer des analyses scientifiques (ressources en personnel propres, recours à des experts de l'administration, recours à des experts externes), de même que des données statistiques et études à disposition dans le canton. Selon les analyses effectuées, ces ressources sont très variables selon les cantons. Tandis que dans certains cantons la CT peut s'appuyer sur des bases de données très complètes et bénéficie aussi d'un soutien scientifique conséquent, dans d'autres cantons, ce soutien est réduit.

3.1.3 Coordination entre les différents aspects de la politique de l'emploi et du marché du travail

L'observation du marché du travail présente des liens avec d'autres aspects de la politique de l'emploi et du marché du travail (entre autres : emploi et chômage, lutte contre le travail au noir, examen de conditions de marché du travail dans le cadre de la migration). Dans certains cantons, les CT ont des compétences dépassant la seule mise en œuvre des mesures d'accompagnement et sont également chargées par la législation cantonale de tâches de surveillance en lien avec la politique de l'emploi et la lutte contre le chômage, en matière de lutte contre le travail au noir ou de migration. Dans certains cantons, par ailleurs, l'inspectorat assure des tâches concernant plusieurs des aspects précités (p.ex. mesures d'accompagnement, lutte contre le travail au noir, traitement de demandes de permis de travail, protection de la santé et sécurité au travail, etc.) permettant l'exploitation desdites synergies. Dans d'autres cantons à l'inverse, le traitement de ces divers aspects dépend d'acteurs différents et les possibilités d'exploiter les synergies existantes sont plus réduites.

Les audits ont montré que la possibilité pour la CT resp. l'inspectorat d'exploiter les synergies existantes entre les différents aspects de la politique de l'emploi et du marché du travail présente plusieurs avantages. A l'échelon stratégique, elle permet au canton de développer une stratégie globale cohérente. A l'échelon opérationnel, elle permet entre autres une stratégie de contrôle plus ciblée.

Ce constat devrait à notre sens impliquer également que la coordination de l'exécution des mesures d'accompagnement et de la lutte contre le travail au noir devraient être encouragées davantage à l'échelon fédéral. Ceci a été relevé également par le CDF¹¹. Par analogie, les synergies avec d'autres domaines, telle la protection de la santé et sécurité au travail (en particulier en matière de durée du travail) devraient aussi être encouragées. Ces synergies n'ont toutefois été traitées que superficiellement dans le cadre des audits et l'analyse de ce point devrait être encore approfondie à l'avenir.

3.1.4 Bilan

La législation fédérale indique que les CT observent le marché du travail. Elle ne définit toutefois pas ce qu'implique précisément cette activité. Certaines CT ont à notre sens interprété les dispositions fédérales comme signifiant que la CT observe la situation économique en général, ses conséquences et risques potentiels en matière de salaires, et qu'elle définit sur cette base une stratégie de contrôle cohérente des salaires et conditions de travail ; l'observation du marché du travail est, dans cette acception, une activité large et le contrôle un instrument parmi d'autres de cette activité. Pour d'autres CT, à l'inverse, la CT observe le marché du travail par le biais de contrôles essentiellement. Le SECO est d'avis qu'une stratégie

¹¹ Op. cit.

d'observation du marché du travail au sens large et une stratégie de contrôle s'appuyant sur une analyse de risque fondée est une approche adéquate. Il semblerait judicieux de préciser les attentes fédérales envers les CT en la matière ; ceci, également compte tenu des politiques de contrôle contrastées poursuivies par les CT cantonales (voir chapitre 3.2). Parmi les facteurs de succès identifiés en vue d'une observation stratégique du marché du travail, on notera en particulier la disponibilité en données et études cantonales, la mise à disposition de la CT de ressources en personnel scientifique pour l'appuyer dans ses tâches et une collaboration étroite / stratégie commune concernant les différentes facettes de la politique de l'emploi et du marché du travail (y.c. lutte contre le chômage, lutte contre le travail au noir).

Facteurs de succès identifiés:

- Stratégie d'observation du marché du travail fondée sur une analyse de risque
- Observation du marché du travail au sens large (y.c. recours par la CT aux données et études existantes)
- Collaboration étroite / exploitation des synergies entre les différents aspects de la politique du marché du travail

Possibilités d'amélioration identifiées dans la surveillance et le pilotage SECO :

- Encourager une stratégie d'observation du marché du travail fondée sur une analyse de risque
- Favoriser la collaboration / exploitation de synergies entre les mesures d'accompagnement et la lutte contre le travail au noir, de même qu'en matière de santé et sécurité au travail

3.2 Contrôle des salaires et constatation des abus

Les CT sont chargées de l'observation du marché du travail et de la constatation des abus au sens des articles 360a et 360b CO (voir art. 11 ODét let. c). Cette tâche implique en particulier de définir les branches à risque dans l'économie et les priorités de l'observation du marché du travail comme d'observer le marché du travail par le biais de contrôles. En cas de situations suspectes, la CT procède par ailleurs à des enquêtes en vue de constater des sous-enchères salariales abusives et répétées.

3.2.1 Priorités du contrôle

L'analyse s'est penchée dans un premier temps sur les priorités du contrôle des CT cantonales par catégorie et par branche, et des relations entre les priorités cantonales et fédérales :

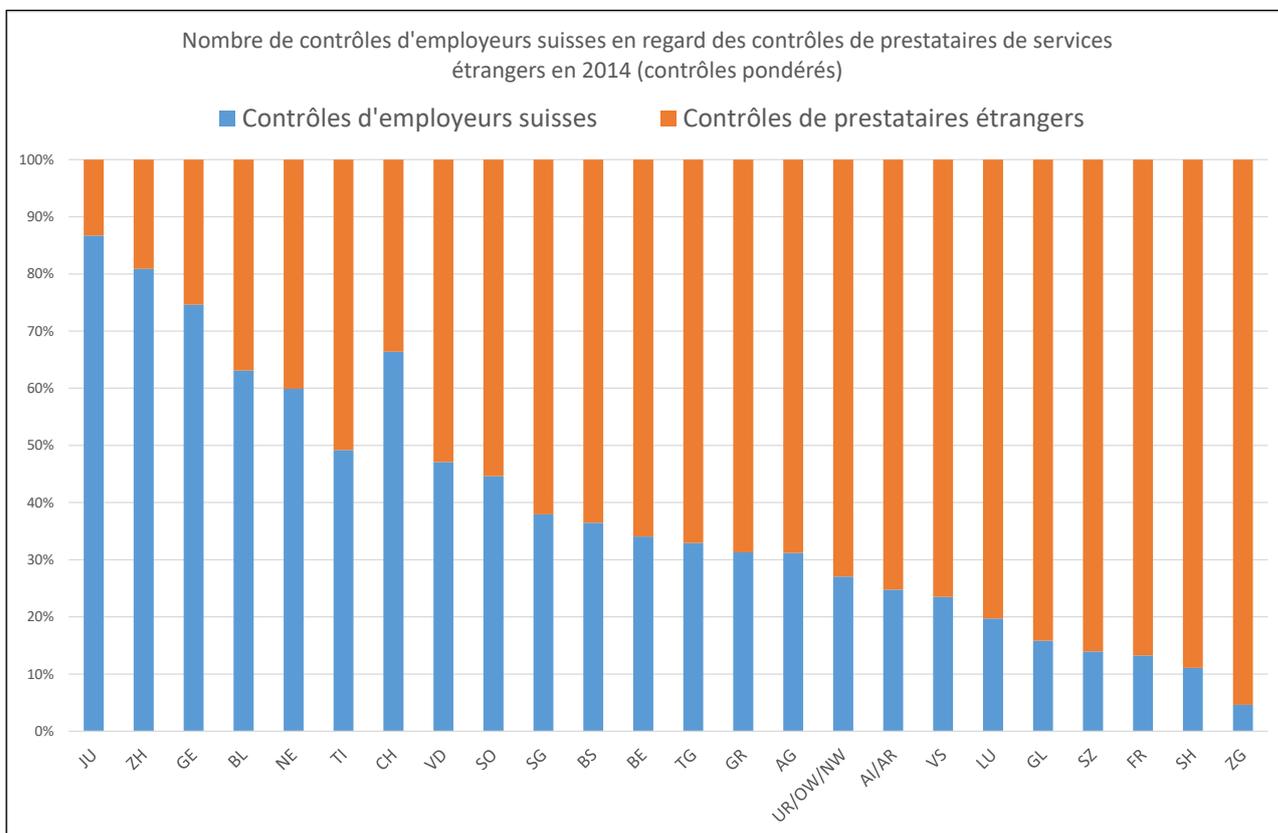
1) Priorités du contrôle selon les CT entre entreprises suisses et prestataires de services étrangers

Les CT cantonales définissent une stratégie de contrôle dans les branches dépourvues de CCT étendue sur la base d'une analyse de risque plus ou moins approfondie (voir aussi chapitre 3.1). Elles se réfèrent aussi plus ou moins explicitement aux objectifs de la CT fédérale pour déterminer leurs objectifs qualitatifs et, le cas échéant, leurs objectifs quantitatifs de contrôle (voir aussi ci-dessous).

Les priorités du contrôle par catégorie varient fortement selon les cantons. Le graphique 1 montre la répartition des contrôles effectués en 2014 par les cantons auprès des entreprises suisses, des entreprises de détachement ou des indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Le canton proportionnellement le plus actif dans le contrôle d'employeurs suisses contrôle plus de 6 fois plus d'employeurs suisses que de prestataires de services étrangers, à l'inverse le canton proportionnellement le moins actif en la matière contrôle plus de 20

prestataires de services étrangers pour un employeur suisse. Dans les cantons frontaliers de Suisse latine (GE, JU, NE, TI, VD), le nombre total de contrôles effectués auprès des employeurs suisses est généralement supérieur au nombre de contrôles effectués auprès des prestataires de service étranger. Dans les cantons du Mittelland, de la Suisse centrale et de l'est de la Suisse à l'inverse, la proportion de prestataires de services étrangers contrôlés pour chaque employeur suisse est généralement supérieure à 2.

Graphique 1 : Relations entre les contrôles d'employeurs suisses et prestataires de services étrangers par canton en 2014



Les audits effectués montrent que les différences de priorités entre cantons sont largement l'effet de situations variées et, partant, de stratégies divergentes des cantons en matière d'observation du marché du travail. Dans les cantons de GE, JU et TI, par exemple, le canton a identifié un risque sur les salaires indigènes en lien avec la libre circulation des personnes et défini entre autres comme priorité d'assurer que l'immigration de main d'œuvre et l'accroissement de la main d'œuvre frontalière, n'entraînent pas d'effets indésirables sur les salaires indigènes dans certaines branches ou professions. La surveillance sur le niveau des salaires dans les entreprises suisses joue un rôle prééminent. Les cantons effectuent dans ce cadre des contrôles ciblés de certaines branches ou de certains profils d'employés (en particulier : salaires d'embauche des frontaliers). Dans le canton de GL, à l'inverse, la CT n'a pas identifié de risques majeurs sur les salaires indigènes en raison de la libre circulation des personnes. L'ALCP a surtout permis aux entreprises de recruter plus facilement du personnel qualifié et soutenu la croissance économique ; le taux de chômage est bas et le risque d'éviction de la main d'œuvre locale par une main d'œuvre étrangère apparaît faible. Le canton ne se situe pas dans une zone frontalière. Pour cette raison, la priorité est donnée au contrôle des prestataires de services étrangers, pour lesquels un risque de sous-enchère salariale systématique ne peut être exclu compte tenu du différentiel des salaires existant entre la Suisse et les pays de l'UE. A l'inverse, le contrôle des entreprises locales concerne surtout des entreprises spécifiques considérées à risque ou soupçonnées de pratiquer une sous-enchère salariale.

2) Priorités du contrôle selon les CT par branche

Les priorités du contrôle par branche varient fortement selon les cantons.

Le tableau 2 présente la répartition des contrôles effectués par les CT en 2014 auprès des employeurs suisses par branche économique et canton. Il montre que certains cantons ont effectué l'ensemble de leurs contrôles dans une seule branche (par exemple : SH, ZG), tandis que d'autres répartissent largement leurs contrôles dans diverses branches (par exemple : BE). D'autres cantons encore concernent une grande partie des contrôles dans une branche et une minorité de leurs contrôles dans diverses branches (par exemple : AG, TI).

On a examiné par ailleurs l'intensité des contrôles effectués par les CT auprès d'entreprises suisses en regard du nombre d'entreprises d'une branche donnée sur le territoire cantonal. Le tableau 3 montre quel pourcentage des entreprises suisses a été contrôlé en 2014 dans chaque canton en regard des entreprises de la branche qui ne sont pas soumises à une CCT étendue¹². Ces données sont toutefois à considérer avec prudence et permettent avant tout d'identifier des tendances dans la politique de contrôle des CT selon les branches plutôt que la proportion exacte d'entreprises contrôlées dans chaque canton et chacune des branches observées¹³. A noter que dans certains cas, les taux de contrôle sont supérieurs à 100 % des entreprises de la branche. Ceci reflète vraisemblablement la marge d'erreur existant dans l'estimation du nombre d'entreprises non couvertes par une CCT dans la branche et le canton considéré et non le fait que des cantons contrôleraient la même entreprise d'une branche deux fois.

3) Priorités du contrôle selon les CT par catégories de travailleurs

Certains cantons effectuent prioritairement des contrôles auprès de certaines catégories spécifiques de travailleurs, entre autres les nouveaux entrants sur le marché du travail ou la main d'œuvre frontalière. Selon l'analyse de risque des cantons concernés, ces catégories présentent potentiellement un risque de sous-enchère salariale plus important. Dans le cas de la main d'œuvre frontalière, par exemple, on peut s'attendre que cette main d'œuvre s'emploie fondamentalement à obtenir des salaires équivalents à la main d'œuvre indigène mais qu'elle présente aussi une marge de recul de ses exigences salariales plus importante que la main d'œuvre indigène lors de la négociation de son salaire ; le cas échéant, les nouveaux frontaliers peuvent aussi présenter un déficit d'information concernant les salaires d'usage en Suisse. Il peut dès lors être judicieux d'effectuer des contrôles renforcés auprès de cette catégorie de main d'œuvre, en particulier les frontaliers nouveaux entrants sur le marché du travail.

Actuellement, la législation fédérale ne prévoit pas d'échanges d'information entre les services de migration et l'inspectorat cantonal à des fins d'observation du marché du travail. La plupart des cantons n'ont pas la possibilité d'identifier les personnes effectuant des demandes d'autorisation frontalière ou de résidence en vue d'effectuer des contrôles de salaire

¹² Etant donné que le taux de couverture par des CCT étendues varie d'un canton à l'autre, il fait sens, afin de mesurer l'intensité des contrôles par branche, de ne considérer que la partie du marché du travail cantonal non soumise à une CCT étendue. Estimation sur la base d'une part des données de reporting cantonales concernant le nombre de contrôles auprès d'entreprises suisses effectués en 2014 dans les branches sans CCT étendue, d'autre part du nombre estimé d'entreprises actives qui ne sont pas soumises à une CCT étendue dans la branche et le canton considéré selon la statistique concernant la structure des entreprises 2008 (estimation de la firme Egger Dreher & Partner sur mandat du SECO

¹³ En particulier pour les raisons suivantes : a) Les données sur le nombre d'entreprises et d'actifs correspondent au recensement des entreprises 2008 de l'OFS, tandis que les données sur les contrôles concernent l'activité des CT en 2014 ; b) on a estimé le nombre d'entreprises non soumises à une CCT étendue dans chaque canton (voir note précédente) ; c) l'approximation des entreprises sans personnel ou la délimitation exacte des branches est également plus grossière que les informations dont disposent les cantons lorsqu'ils effectuent des contrôles).

ciblés auprès de cette population spécifique. Le cas échéant, il pourrait être judicieux d'examiner les possibilités et la nécessité de créer des conditions légales permettant aux CT d'effectuer une observation du marché du travail plus ciblée de certaines catégories de main d'œuvre étrangère en collaboration avec les services de migration.

3) Priorités du contrôle des CT cantonales et respect des objectifs de contrôle de la CT fédérale

Le nombre de contrôles effectué par les cantons ne reflète pas nécessairement les objectifs quantitatifs de contrôle (2 % des entreprises suisses, 3 % dans les branches dites sensibles, 50 % des entreprises de détachement et indépendants soumis à l'obligation d'annonce) de la CT fédérale. Les objectifs quantitatifs de la CT fédérale ne sont pas un objectif explicite que les CT cantonales doivent poursuivre : les objectifs quantitatifs de contrôle des cantons sont fixés dans les accords de prestations passés avec le SECO, qui laissent aux cantons la liberté de fixer leurs priorités de contrôle par catégorie (employeurs suisses ou prestataires de services étrangers) compte tenu de leur situation spécifique. Compte tenu des différences constatées dans la politique de contrôle des cantons, il semblerait néanmoins judicieux que ladite politique reflète une stratégie explicite et fondée sur une analyse de risque dans chaque canton. Ce thème a déjà été abordé au chapitre 3.1.

Les audits ont montré qu'il existe certaines incertitudes dans les cantons concernant la nécessité pour chaque canton de respecter les objectifs quantitatifs de contrôle de la CT fédérale. Actuellement, les objectifs de la CT fédérale et des CT cantonales sont de facto indépendants. Le cas échéant, il serait judicieux de revoir l'articulation entre objectifs fédéraux et cantonaux. Il semblerait judicieux de clarifier les exigences du SECO dans ce domaine pour l'ensemble des acteurs concernés (voir aussi chapitre 5.1.2).

La plupart des cantons examinés dans le cadre des audits soulignent s'orienter aux priorités qualitatives de la CT fédérale en matière de contrôle et définir comme branches en observation renforcée les branches de ce type identifiées par la CT fédérale. Leurs méthodes de contrôle varient toutefois fortement : certaines CT effectuent essentiellement des contrôles sur soupçon ou non, d'autres misent avant tout sur des enquêtes dans la branche (voir aussi chapitre 3.2.2). En raison de ces différences d'approches, les contrôles effectués à l'échelon cantonal dans les branches en observation renforcée ne permettent pas de tirer des conclusions quant à la situation de la branche concernée à l'échelon suisse ou régional. Là encore, l'articulation entre les objectifs de la CT fédérale et l'activité des CT cantonales pourrait le cas échéant être revue.

Le cas échéant, une coordination (régionale) renforcée entre cantons leur permettrait d'obtenir des résultats du contrôle plus probants en vue de tirer des enseignements sur la situation de branches spécifiques. A notre connaissance, une telle coordination s'effectue déjà parmi certains cantons¹⁴.

¹⁴ De même, une coordination (nationale) entre les cantons serait judicieuse dans des cas particuliers, surtout lors du contrôle d'entreprises de portée nationale.

Tableau 2 : Répartition des contrôles auprès d'employeurs suisses effectués par les cantons par branche économique (en % de l'ensemble des contrôles effectués par le canton)

	AG	AR	AI	BL	BS	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	SG	SH	SZ	SO	TG	TI	-OW-	VD	VS	ZG	ZH	CH
Nombre de contrôles total auprès d'employeurs suisses	318	25	12	264	270	540	53	1390	17	165	215	187	260	267	36	36	199	171	1836	33	722	110	5	1810	8941
Agriculture sans horticulture	0%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	6%	14%	2%	18%	2%	3%	0%	11%	11%	2%	0%	15%	6%	20%	0%	11%	5%
Horticulture /Activités de soutien	0%	0%	0%	0%	0%	5%	0%	1%	6%	12%	0%	12%	1%	15%	0%	11%	0%	1%	0%	9%	2%	2%	0%	16%	5%
Industries manufacturières (à l'exception du second-œuvre), industrie, production/distribution d'eau et	0%	8%	0%	0%	6%	5%	19%	5%	41%	8%	50%	17%	14%	2%	0%	6%	17%	2%	8%	18%	9%	5%	0%	3%	7%
Secteur principal de la construction	0%	0%	8%	0%	1%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	5%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	1%
Second-œuvre	1%	16%	33%	0%	5%	3%	2%	10%	0%	0%	0%	13%	7%	9%	0%	11%	0%	6%	0%	9%	1%	22%	0%	9%	5%
Commerce	75%	12%	0%	0%	13%	16%	17%	15%	18%	8%	14%	12%	20%	6%	0%	3%	5%	19%	5%	3%	37%	6%	0%	28%	18%
Commerce de détail des chaussures et des vêtements	0%	12%	8%	0%	0%	5%	0%	2%	0%	4%	1%	0%	0%	11%	0%	0%	0%	0%	1%	6%	2%	0%	0%	7%	3%
Entreprises effectuant des inventaires	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Hébergement (hôtellerie) et restauration	0%	16%	25%	0%	1%	11%	0%	2%	6%	0%	0%	0%	12%	12%	100%	3%	0%	0%	1%	3%	0%	1%	0%	1%	3%
Transports, information et communication	0%	0%	0%	55%	7%	3%	2%	12%	0%	1%	0%	2%	4%	0%	0%	3%	2%	37%	0%	0%	3%	5%	0%	3%	6%
Banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique, recherche-développement scientifique	0%	12%	0%	0%	29%	5%	28%	21%	6%	2%	4%	11%	17%	1%	0%	8%	6%	14%	69%	3%	17%	1%	0%	2%	22%
Location de services	0%	0%	8%	0%	7%	33%	0%	1%	6%	1%	19%	0%	1%	1%	0%	6%	25%	1%	1%	9%	2%	4%	100%	1%	4%
Enquête et sécurité	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Nettoyage	2%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	2%	26%	0%	3%	0%	0%	2%	6%	1%	5%	0%	4%	3%
Administration publique	13%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	2%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	3%	2%	1%	0%	0%	1%
Enseignement	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	1%	2%	0%	0%	0%	7%	0%	0%	3%	4%	1%	0%	0%	1%
Santé humaine et action sociale	0%	16%	0%	28%	6%	1%	19%	2%	6%	2%	3%	3%	0%	1%	0%	6%	14%	2%	2%	0%	4%	0%	0%	13%	6%
Services à la personne, culture, sport et activités récréatives, à l'exception des salons de coiffure et instituts de beauté	0%	0%	0%	17%	11%	2%	8%	2%	6%	0%	2%	3%	3%	2%	0%	6%	4%	11%	3%	9%	7%	3%	0%	0%	3%
Industrie du sexe	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Salons de coiffure et instituts de beauté	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	12%	0%	0%	0%	0%	3%	1%	0%	0%	1%	0%	5%	0%	2%	0%	0%	0%	3%
Services aux ménages privés	9%	8%	17%	0%	8%	3%	6%	7%	0%	48%	1%	9%	4%	8%	0%	25%	9%	4%	2%	3%	2%	22%	0%	1%	5%

Tableau 3 : Intensité du contrôle auprès d'employeurs suisses par branches économiques et cantons (nombre de contrôles effectués par chaque canton dans une branche en % des entreprises sans CCT étendue de la branche)

Part employeurs suisses contrôlés	01 ZH	02 BE	03 LU	05 SZ	06 UR/08 GL	09 ZG	10 FR	11 SO	12 BS	13 BL	14 SH	15 AR	16 AI	17 SG	18 GR	19 AG	20 TG	21 TI	22 VD	23 VS	24 NE	25 GE	26 JU	Alle	
Agriculture sans horticulture	7%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	2%	0%	1%	
Horticulture /Activités de soutien	35%	3%	11%	8%	10%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	19%	30%	0%	1%	0%	6%	9%	4%	7%	3%	10%	
Industries manufacturières (à l'exception du second-œuvre), industrie, production/distribution d'eau et d'électricité, industries extractives	2%	2%	4%	1%	3%	6%	0%	2%	7%	7%	0%	0%	2%	0%	1%	5%	0%	1%	20%	7%	1%	7%	10%	52%	5%
Secteur principal de la construction	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	40%	0%	0%	0%	100%	13%	0%	0%	0%	0%	4%	21%	>100%	>100%	0%	35%	
Second-œuvre	>100%	15%	52%	14%	27%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	24%	33%	10%	0%	2%	9%	0%	22%	13%	>100%	>100%	0%	31%	
Commerce	6%	2%	1%	0%	0%	1%	0%	1%	1%	3%	0%	0%	1%	0%	1%	7%	2%	4%	8%	0%	6%	7%	6%	3%	
Commerce de détail des chaussures et des vêtements	12%	4%	0%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	27%	9%	7%	3%	0%	0%	5%	0%	0%	6%	6%	5%	0%	
Entreprises effectuant des inventaires																									
Hébergement (hôtellerie) et restauration	6%	23%	0%	2%	2%	10%	0%	0%	0%	8%	0%	>100%	33%	>100%	29%	0%	0%	0%	12%	1%	0%	71%	25%	6%	11%
Transports, information et communication	3%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	4%	32%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	0%	2%	1%	5%	20%	1%	4%
Banques, assurances, activités immobilières, activités de services aux entreprises, informatique, recherche-développement scientifique	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	3%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	40%	3%	0%	5%	7%	3%	3%
Location de services																									
Enquête et sécurité	>100%	0%					0%												>100%	100%			>100%	>100%	
Nettoyage	>100%	11%	4%	8%	22%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	>100%	0%	18%	0%	>100%	28%	50%	60%	>100%	0%	58%	
Administration publique	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	0%	0%	1%	0%	2%	1%	2%	1%	
Enseignement	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	1%	2%	1%	0%	
Santé humaine et action sociale	4%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	3%	2%	7%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	1%	4%	1%	0%	0%	1%	3%	2%
Services à la personne, culture, sport et activités récréatives, à l'exception des salons de coiffure et instituts de beauté	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	5%	11%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	4%	7%	4%	0%	3%	2%	3%	2%
Salons de coiffure et instituts de beauté	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	30%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	0%	92%	11%	0%	30%	>100%	0%	28%

Bilan :

Les CT présentent des stratégies de contrôle contrastées en termes de priorité du contrôle des entreprises suisses ou prestataires de services étrangers, de même qu'en ce qui concerne les branches dans lesquelles elles effectuent prioritairement des contrôles. Le système de pilotage actuel du SECO autorise une telle marge d'interprétation parmi les instances d'exécution. Il semble aussi plausible que ces politiques de contrôle différentes reflètent des situations contrastées du marché du travail, par exemple entre cantons frontaliers de Suisse latine et cantons de Suisse centrale. Pour autant et comme déjà indiqué au chapitre 3.1, il semblerait judicieux également compte tenu des différences de pratique de contrôle constatées entre cantons d'assurer que les politiques de contrôle cantonales reflètent effectivement une stratégie explicite et fondée sur une analyse de risque dans chaque canton.

En raison des différences d'approche des cantons, les résultats des contrôles des CT cantonales par branche ne permettent pas ou de manière très marginale de tirer des enseignements quant à la situation des salaires par branche pour l'ensemble de la Suisse ou par région. Le cas échéant, une coordination accrue en la matière entre cantons pourrait être judicieuse.

Facteurs de succès identifiés:

- Stratégie d'observation du marché du travail fondée sur une analyse de risque (voir aussi chapitre 3.1)
- Coordination ciblée des activités d'observation du marché du travail entre cantons

Possibilités d'amélioration identifiées dans la surveillance et le pilotage SECO :

- Examiner l'articulation des objectifs qualitatifs et quantitatifs de la CT fédérale et des objectifs de contrôle fixés aux CT cantonales
- Examiner éventuellement les possibilités et la nécessité de favoriser l'échange de données entre services de migration et autorités chargées de la surveillance du marché du travail concernant les demandes d'autorisation frontalières ou de résidence¹⁵ (ceci exigerait toutefois une adaptation législative).

3.2.2 Méthodes de contrôle

De l'avis du SECO, une stratégie de surveillance adéquate devrait a) suivre le marché du travail dans son ensemble et identifier d'éventuelles situations de sous-enchère salariale abusive et répétée dans des branches ou professions particulières, b) créer une menace crédible pour les entreprises actives sur le marché du travail de mesures correctives si elles pratiquent une sous-enchère salariale abusive et c) lors de soupçons de sous-enchère salariale abusive et répétée dans une branche ou profession particulière, clarifier la situation en effectuant une enquête plus approfondie dans la branche.

Pour ce faire, les cantons peuvent combiner diverses approches de contrôle, tels le contrôle aléatoire ou sur soupçon des entreprises dans l'ensemble des branches, le contrôle aléatoire ou sur soupçon de catégories spécifiques de travailleurs (en particulier : nouveaux engagements faisant l'objet d'une demande d'autorisation de résidence ou permis frontalier), des instruments de monitoring sur les salaires, ou encore des enquêtes dans des branches ou professions spécifiques.

¹⁵ En vue d'un contrôle éventuel des conditions de salaire et de travail dans le cadre de l'observation du marché du travail ; pour les citoyens de l'UE au bénéfice de la libre circulation des personnes, ce contrôle est entièrement indépendant de l'attribution d'une autorisation frontalière ou de résidence.

1) Contrôles

La plupart des cantons examinés dans le cadre des audits effectuent l'essentiel ou une partie de leurs contrôles sur soupçon ou auprès d'entreprises réputées à risque. Le contrôle ciblé semble l'approche la plus prometteuse en vue de prévenir la sous-enchère salariale par des entreprises isolées. Aucun canton examiné dans le cadre des audits n'effectue des contrôles uniquement sur une base aléatoire.

Les audits ont montré qu'une collaboration interinstitutionnelle étroite semble un facteur de succès central pour effectuer des contrôles ciblés efficaces. Les analyses menées dans les cantons montrent des différences importantes dans l'utilisation de ces synergies. En particulier, la collaboration avec l'assurance chômage ou avec les autorités de migration apparaît variable. Ceci, en lien également avec l'organisation spécifique du canton.

2) Enquêtes

Une partie des cantons examinés dans le cadre des audits effectue régulièrement des enquêtes.

Le SECO est d'avis que l'enquête est un instrument adapté lorsqu'il existe un soupçon de sous-enchère abusive et répétée dans une branche particulière. Dans ce cas, il a recommandé aux CT de baser leurs observations sur un échantillon représentatif d'entreprises avant d'introduire des mesures collectives (extension facilitée de CCT, CTT)¹⁶. En l'absence d'un soupçon de sous-enchère abusive et répétée dans une branche, le recours à l'enquête ne se justifie pas nécessairement.

Les enquêtes sont un instrument intensif en ressources et présentent dès lors un coût d'opportunité non négligeable en regard d'autres instruments de contrôle possibles (en particulier: contrôles individuels d'entreprise). Pour cette raison, il semble judicieux que les enquêtes soient ciblées correctement resp. effectuées uniquement dans des branches où existe un soupçon réel de sous-enchère abusive et répétée. En vue de cibler correctement leurs enquêtes, certains cantons se fondent sur des instruments de monitoring ou sur des données statistiques ou études. D'autres cantons effectuent d'abord des contrôles renforcés dans la branche et décident sur cette base de la nécessité d'une enquête (voir aussi point 4 ci-après). Dans une minorité de cas, des enquêtes ont à notre sens été effectuées sans ces clarifications et sans ciblage préalable, et ont abouti à peu de résultats. Cette dernière approche nous semble peu efficace et à déconseiller.

Les enquêtes sont un instrument qui – compte tenu aussi des ressources mises en œuvre – devrait viser à tirer des conclusions objectives sur la situation d'une branche ou profession spécifique. Pour cette raison, elles devraient se fonder sur un échantillon représentatif d'entreprises. Les audits réalisés auprès des cantons montrent actuellement des différences non négligeables entre cantons en la matière. Ceci peut dépendre aussi de la possibilité pour la CT de s'appuyer sur un soutien scientifique pour réaliser des enquêtes par échantillonnage.

Avant d'effectuer le cas échéant une enquête, les cantons effectuent souvent des contrôles renforcés (et aléatoires) dans une branche particulière pour déterminer la nécessité ou non de procéder à une enquête représentative. Cette approche semble efficace. Elle peut également entraîner toutefois des problèmes méthodologiques et explique en partie pourquoi les enquêtes ne sont pas nécessairement fondées sur un échantillon représentatif (de manière pragmatique, les cantons effectuent dans un premier temps des contrôles renforcés et complètent ensuite ces contrôles de manière à obtenir une enquête dans la branche).

¹⁶ Voir chapitre 3c " Conditions requises pour engager une procédure de conciliation ou une autre mesure" in *Recommandations relatives à l'observation du marché du travail des CT cantonales*, Berne: SECO, 2012.

3) Monitoring

Une minorité de cantons audités disposent d'un instrument de monitoring des évolutions des salaires sur la base des salaires annoncés lors de demandes d'autorisations frontalières ou de résidence délivrées par le canton. L'exemple du canton de GE montre que l'instrument de monitoring peut être utilisé pour suivre les évolutions du marché du travail sur une période longue et estimer également sur cette base les branches ou professions présentant un risque de sous-enchère salariale¹⁷.

Certains cantons disposent également à notre connaissance d'un instrument de monitoring sur la base des résultats du contrôle. Ce monitoring doit prendre en compte un biais dans la sélection des entreprises - dans la mesure où les contrôles sont souvent effectués sur soupçon - qui limite les possibilités d'interprétation des résultats. Pour autant, cet instrument est également utile pour identifier les branches ou professions présentant un risque de sous-enchère salariale abusive et répétée.

4) Combinaison des instruments

La combinaison des différents instruments de contrôle devrait tenir compte des avantages et inconvénients de chacun des instruments décrits ci-dessus. En particulier, le contrôle permet de créer une menace pour les entreprises actives dans diverses branches ou professions, mais ne permet pas de tirer des conclusions quant à une sous-enchère abusive et répétée dans une branche ou profession particulière ; les enquêtes à l'inverse permettent de clarifier la situation dans la branche ou profession exercée mais lient des ressources non négligeables et devraient pour cette raison être mises en œuvre de manière ciblée. Le monitoring permet de livrer des indices quant à l'évolution de la situation dans les différentes branches ou professions ; il mobilise aussi des ressources non négligeables.

Sur la base des analyses effectuées dans les cantons, deux approches idéal-typiques adéquates des cantons peuvent être décrites ci-dessous¹⁸:

Cantons de type A (approche « top-down »): Le canton a introduit un instrument de monitoring et surveille l'évolution des salaires pour une catégorie spécifique de travailleurs (demande d'autorisation de résidence ou permis frontalier) ou sur la base des résultats du contrôle. Le canton dispose aussi largement d'études ou analyses statistiques (voir chapitre 3.1). L'observation du marché du travail se fonde largement sur des enquêtes, qui sont menées lorsque les informations à disposition (données statistiques, études, monitoring, etc.) amènent la CT à soupçonner une situation de sous-enchère abusive et répétée dans une branche. Le canton effectue par ailleurs des contrôles individuels d'entreprises sur soupçon. Ce modèle se retrouve à notre connaissance typiquement à des cantons frontaliers où l'observation du marché du travail vise aussi à prévenir un risque d'une pression générale sur les salaires dans les entreprises suisses en raison de l'ALCP.

Cantons de type B (approche « bottom-up »): Le canton effectue avant tout des contrôles. Les contrôles sont surtout effectués sur soupçon. La collaboration interinstitutionnelle joue dans ce cadre un rôle prioritaire en vue d'identifier des situations à risque. Le canton effectue parallèlement des contrôles dans une perspective de long terme dans certaines branches ou professions supposés spécifiquement à risque (par exemple: employés de maison, prostitués). Le canton effectue également des contrôles aléatoires pour des périodes déterminées dans une ou plusieurs branches supposées à risque et, si les résultats du contrôle laissent supposer un risque de sous-enchère salariale abusive et répétée, peut effectuer une enquête approfondie dans la branche. Ce modèle correspond à notre connaissance typiquement à des cantons pour lesquels le risque d'une pression générale sur les salaires dans les

¹⁷ Le monitoring est également utilisé pour le contrôle ciblé des conditions de salaire et de travail auprès des personnes qui ont annoncé des salaires laissant soupçonner une sous-enchère salariale.

¹⁸ A noter qu'on a considéré ici uniquement les méthodes de surveillance sur le marché du travail indigène.

entreprises suisses en raison de l'ALCP est réputé peu élevé et l'observation du marché du travail se concentre d'une part sur l'identification d'entreprises spécifiques pratiquant la sous-enchère salariale, d'autre part sur des clarifications de la situation de certaines branches en suivant une approche incrémentale¹⁹.

Les deux approches idéal-typiques décrites ci-dessus semblent adéquates et dépendent de la situation spécifique du canton considéré. Les analyses n'ont pas permis jusqu'ici d'identifier la ou les combinaisons d'instruments les plus adéquates. Les analyses dans ce domaine devraient encore être approfondies à l'avenir

Bilan:

Une stratégie de surveillance adéquate devrait a) surveiller le marché du travail dans son ensemble, b) créer une menace crédible pour les entreprises actives sur le marché du travail de mesures correctives si elles pratiquent une sous-enchère salariale abusive et c) lors de soupçons de sous-enchère salariale abusive et répétée dans une branche ou profession particulière, de clarifier la situation en effectuant une enquête plus approfondie dans la branche.

Pour ce faire, il semble judicieux que les cantons s'appuient sur une combinaison d'instruments à disposition (instruments de monitoring, contrôle, enquête). Pour l'instant, la ou les combinaisons d'instruments les plus adéquates n'ont pas pu être identifiées dans le détail.

Parmi les facteurs de succès identifiés dans l'exécution, on notera en particulier a) le ciblage adéquat des enquêtes, qui implique aussi d'identifier les branches à risque sur la base de données statistiques, études, résultats du monitoring ou contrôles effectués, b) la réalisation d'enquêtes représentatives, de même que c) des contrôles effectués de manière ciblée, où l'exploitation de synergies avec d'autres aspects de la politique de l'emploi et migratoire semblent jouer un rôle central.

Facteurs de succès identifiés:

- Recours ciblé à l'instrument d'enquête
- Réalisation d'enquêtes représentatives
- Contrôle sur soupçon ou auprès de branches ou professions à risque exploitant aussi les synergies avec d'autres aspects de la politique de l'emploi / migratoire

3.3 Constatation des salaires usuels dans la branche, la profession et la localité

Les CT cantonales ont pour tâche de participer à la constatation des salaires usuels dans la branche, la profession et la localité (art. 11 ODét let. b).

1) Méthode(s) de constatation du salaire usuel

De manière générale, chaque CT a défini selon une méthode propre le salaire d'usage, qui est généralement décrite dans son concept d'observation du marché du travail.

Les CT basent la constatation du salaire usuel sur diverses sources disponibles (entre autres : salaires de références définis dans les CCT et CTT contenant des dispositions non impératives sur les salaires et dans les CCT étendues applicables dans des domaines d'acti-

¹⁹ C'est-à-dire : contrôles dans un premier temps, puis contrôles concentrés dans la branche, puis le cas échéant enquête.

vités similaires, calculateur de salaire ESS, statistiques suisses sur les salaires (selon le calculateur Salarium), « Lohnbuch » de Zurich, enquêtes ad hoc commandées par la CT, recommandations ou directives salariales).

Parmi les approches retenues par les cantons pour définir le salaire usuel, on peut de manière simplifiée identifier les approches idéal-typiques suivantes :

Cantons de type A (« salaire usuel selon une approche pragmatique »): Le canton définit le salaire usuel selon une approche pragmatique et basée sur les sources à disposition. Le canton de GL retient par exemple les salaires du « Lohnbuch » zurichois. Le canton de NE se fonde sur les données de l'ESS ou les salaires de références de CCT non étendues. Le canton de BE a établi pour la plupart des branches ou professions la méthode selon laquelle il définit le salaire usuel, qui peut varier selon la branche ou profession concernée (Lohnbuch, CCT, recommandations de la branche, ...). Les salaires ainsi définis sont utilisés en vue de déterminer d'éventuelles situations de sous-enchère salariale²⁰ à l'échelon individuel et effectuer une conciliation avec l'entreprise si besoin est.

Cantons de type B (« salaire usuel fondé sur une enquête »): Le canton définit le salaire usuel sur la base d'une enquête. Le salaire usuel défini dans le cadre de l'enquête est utilisé pour déterminer la présence éventuelle de sous-enchère salariale tant à l'échelon de la branche ou profession qu'à l'échelon d'une entreprise.

En pratique, certains cantons combinent aussi les deux approches. Dans les branches qui ont fait l'objet d'une enquête, le canton s'appuie sur le salaire défini par l'enquête. Dans les autres branches, il recourt à l'approche pragmatique de type A pour estimer le salaire usuel.

L'approche de type A semble adéquate en particulier lorsqu'il s'agit d'identifier une éventuelle sous-enchère salariale abusive et répétée dans une entreprise isolée et d'engager une conciliation individuelle avec ladite entreprise.

L'approche de type B est adéquate s'agissant de définir un salaire d'usage lorsque le canton entend introduire des mesures d'accompagnement. Dans ce cas, il apparaît nécessaire de fonder les obligations définies en matière de salaire sur des données aussi objectives et complètes que possibles.

La stratégie B présente plusieurs désavantages si elle est envisagée comme stratégie unique de définition des salaires. D'une part, le recours exclusif à l'enquête pour définir les salaires implique que, dans les branches où une enquête n'a pas été effectuée, aucun salaire d'usage ne peut être défini. D'autre part, cette approche implique que des enquêtes sont effectuées le cas échéant en vue de mener une conciliation avec une seule ou un nombre réduit d'entreprises, soit une approche dispendieuse en ressources. L'argument de certains cantons en faveur de cette approche concerne surtout les difficultés de faire accepter aux entreprises (suisses) un salaire d'usage fondé sur des données telles que l'ESS ou le Lohnbuch dans le cadre d'une conciliation. Comme en témoigne le recours de nombreux cantons à la stratégie de type A, une telle acceptation semble néanmoins possible, compte tenu également que la conciliation n'a pas d'aspect coercitif. Elle exige vraisemblablement que la CT adopte envers l'entreprise une approche transparente quant au salaire qu'elle considère conforme à l'usage ou, à l'inverse, comme abusif.

Les avantages et inconvénients des stratégies décrites ci-dessus devraient toutefois encore être analysée plus en profondeur en vue d'identifier les situations où l'une ou l'autre approche est, sur la base des expériences cantonales, la plus efficace et efficiente.

²⁰ Compte tenu d'une marge de tolérance, voir également le point 2) Méthode de constatation de la sous-enchère salariale.

De l'avis du SECO, les CT devraient définir un salaire d'usage²¹ pour l'ensemble des branches et professions. Ce également, en vue de pouvoir systématiquement identifier les cas de sous-enchère salariale et effectuer une conciliation avec l'entreprise (voir aussi chapitre 3.4).

2) Méthode(s) de constatation de la sous-enchère salariale

Les CT n'ont pas toujours décrit leur méthode de calcul du salaire de référence (= limite inférieure du salaire d'usage en deçà de laquelle est réputée exister une sous-enchère) et de la sous-enchère salariale abusive. Dans certains cantons, une méthode de calcul transparente et systématique est appliquée, dans d'autres cantons, la présence ou non sous-enchère est déterminée au cas par cas.

L'application d'une méthode de calcul systématique par les CT présente l'avantage de la transparence envers l'ensemble des acteurs concernés (membres de la CT, entreprises, inspecteurat). Elle permet également à la CT de déléguer le constat de la sous-enchère salariale à l'inspecteurat ou à son secrétariat. Elle limite par contre le cas échéant la possibilité pour la CT de prendre en compte la situation spécifique d'une entreprise ou d'un travailleur dans le constat de la sous-enchère salariale.

3) Méthode(s) de constatation de la sous-enchère salariale abusive et répétée

Les CT n'ont en général pas défini la notion de sous-enchère salariale abusive et répétée de manière systématique²². En pratique, les CT effectuent souvent des conciliations avec des entreprises lors du constat d'une sous-enchère abusive et non répétée²³.

Bilan:

Les méthodes de constatation des salaires par les CT sont variées. On peut distinguer en particulier la constatation du salaire usuel sur la base de données disponibles (Lohnbuch, ESS, etc.) ou en résultat d'enquêtes dans la branche. La première approche semble adéquate pour constater la sous-enchère abusive et répétée auprès d'entreprises isolées. La seconde approche semble judicieuse surtout s'agissant d'introduire des mesures d'accompagnement. Les avantages et inconvénients de chaque approche et la ou les meilleures combinaisons entre elles devraient encore être analysées de manière plus approfondie à l'avenir.

Il semblerait judicieux que les CT définissent un salaire d'usage pour l'ensemble des branches ou professions, en vue de pouvoir lors de contrôles constater la sous-enchère auprès d'entreprises isolées. Le cas échéant, le SECO pourrait introduire une recommandation à cet effet envers les CT.

Facteurs de succès identifiés:

- Salaire d'usage défini dans l'ensemble des branches ou professions
- Définition du salaire d'usage selon une approche pragmatique pour les situations de sous-enchère salariale d'entreprises isolées
- Définition du salaire d'usage sur la base d'enquêtes lors de soupçons de sous-enchère salariale abusive et répétée dans une branche

²¹ Resp. une méthode permettant de constater un salaire d'usage dans chaque situation (p.ex. : « Le salaire d'usage est défini selon le Lohnbuch »).

²² Le canton du TI a défini explicitement cette notion.

²³ Entendu ici comme: sous-enchère concernant le salaire d'une seule personne ou non répétée dans le temps.

Possibilités d'amélioration identifiées dans la surveillance et le pilotage SECO :

- Encourager les CT à définir un salaire d'usage dans l'ensemble des branches ou professions en vue de pouvoir examiner systématiquement la présence ou non de sous-enchère salariale lors d'un contrôle

3.4 Mesures en cas de constat de sous-enchère

Les CT sont chargées d'examiner les situations de sous-enchère et de rechercher un accord avec l'employeur concerné, conformément à l'art. 360b, al. 3, CO (voir art. 11 ODét let. d). Si elles ne parviennent pas à trouver un accord, elles formulent des propositions aux autorités quant à l'adoption d'un CTT conformément à l'art. 360a CO ou à la déclaration de force obligatoire d'une CCT conformément à l'art 1a LECCT (voir art. 11 ODét let. e).

1) Conciliations individuelles avec les employeurs lors de sous-enchère abusive et répétée dans une entreprise isolée

Les dispositions de l'art 360b, al.3 CO et de l'art. 11 ODét laissent une marge d'interprétation ouverte quant à la conciliation avec l'employeur uniquement dans des cas de sous-enchère abusive et répétée dans une branche ou également lors de situations de sous-enchère abusive et répétée dans une entreprise. Selon le SECO, l'art. 360b, al. 3 CO implique que la CT tente, en règle générale, de trouver un accord directement avec le ou les employeurs concernés par la situation d'abus ; cette disposition a été introduite pour laisser ouverte la possibilité de trouver un accord dans les cas où il n'est pas nécessaire d'intervenir avec des moyens plus contraignants. En particulier, si la CT constate que les salaires versés par un employeur font l'objet d'une sous-enchère abusive et répétée mais que dans la branche aucun risque de sous-enchère abusive et répétée n'existe, la solution de l'accord direct semble être la plus sensée. Selon les données de reporting du SECO, les conciliations individuelles effectuées auprès d'entreprises suisses ou étrangères présentent par ailleurs un niveau de succès élevé et, pour cette raison, la conciliation avec les entreprises isolées peut être considérée comme un instrument adéquat et dont l'usage a fait ses preuves.

De manière générale, les cantons examinés dans le cadre des audits effectuent une conciliation avec l'employeur lorsqu'une situation de sous-enchère salariale a été identifiée dans une entreprise isolée. Ces conciliations ne sont pas nécessairement systématiques pour chaque situation de sous-enchère salariale. Certains cantons renoncent à se prononcer sur une situation de sous-enchère salariale lorsque le salaire en usage n'a pas été défini dans la branche ou profession concernée (voir chapitre 3.3). Un canton renonce pour sa part au contrôle des salaires et, partant, à la procédure de conciliation pour les entreprises de détachement dans leur ensemble²⁴.

Le cas échéant, les attentes du SECO en matière de conciliations lorsqu'une situation de sous-enchère salariale est identifiée dans une entreprise isolée devraient être précisées envers les cantons.

2) Procédures de conciliation avec les entreprises suisses

Les procédures de conciliation avec les entreprises suisses varient selon les cantons. Lorsqu'une sous-enchère a été constatée, le secrétariat de la CT ou l'inspectorat prend souvent contact par écrit avec l'entreprise et lui demande de relever le salaire. La CT effectue ensuite le cas échéant une conciliation officielle auprès de l'entreprise. Selon les cantons,

²⁴ Le canton concerné interprète les dispositions de l'art. 360b al. 3 CO et de l'art. 11 ODét comme impliquant que les CT interviennent lors d'une sous-enchère abusive et répétée dans une branche donnée mais pas nécessairement lors de sous-enchère abusive et répétée dans une entreprise.

cette procédure peut s'effectuer sous forme écrite, en invitant l'entreprise concernée ou selon une forme mixte.

Certains cantons renoncent à se prononcer sur des situations de sous-enchère et entamer une conciliation avec les entreprises lorsqu'ils ne disposent pas de données sur le salaire en usage réputées acceptables pour les entreprises. Ceci a également pour effet d'inciter les cantons concernés à effectuer des enquêtes systématiques en vue de définir un salaire d'usage. Dans la mesure où la conciliation est une mesure non contraignante, la définition d'un salaire d'usage sur une base pragmatique semble toutefois un instrument suffisant pour la conciliation et est largement accepté par les entreprises, comme en témoigne la pratique de conciliation de la plupart des cantons.

A notre connaissance, la notion de conciliation peut varier selon les cantons. Certains cantons invitent simplement les entreprises à relever leurs salaires à l'avenir. D'autres cantons effectuent une réelle négociation avec l'entreprise en vue d'obtenir un relèvement du salaire des employés.

3) Procédures de conciliation avec les entreprises étrangères

Les procédures de conciliation avec les entreprises étrangères sont en général déléguées entièrement à l'inspectorat ou au secrétariat de la CT ; la CT n'intervient à notre connaissance pas dans la procédure. Comme indiqué précédemment, au moins un canton n'effectue pas de conciliations de ce type. Les conciliations sont généralement effectuées par écrit.

Plusieurs cantons ont fait état des difficultés posées par la conciliation avec les entreprises étrangères en l'absence de salaire obligatoire. Pour cette raison, un canton renonce aussi à de telles conciliations.

Certains cantons sont souvent tentés de présenter directement ou indirectement à l'entreprise étrangère le salaire d'usage comme un salaire obligatoire en Suisse. A notre connaissance, plusieurs cantons émettent des sanctions ou menacent d'émettre des sanctions si l'entreprise refuse de relever le salaire. D'autres cantons formulent les conséquences possibles de l'échec de la conciliation (soit la possibilité éventuelle d'édicter des CTT ou CCT étendues de manière facilitée) de manière sibylline et laissent entendre des conséquences directes pour l'entreprise et non, tel qu'en réalité, des conséquences pour la régulation du marché du travail en Suisse. Ces approches ne respectent pas les dispositions légales en vigueur, qui ne prévoient pas de sanction ou conséquences pour l'entreprise lorsqu'elle ne se conforme pas aux salaires d'usage. Il semble également problématique que des autorités publiques induisent en erreur des entreprises étrangères sur ce point.

4) Conciliations collectives avec les employeurs lors de sous-enchère abusive et répétée dans une branche ou profession

Seule une minorité de cantons ont dû entamer une procédure de conciliation collective avec les employeurs après constat d'une sous-enchère abusive et répétée. Dans les cantons qui ont effectué de telles procédures, les audits n'ont pas permis de tirer des conclusions générales sur les facteurs de succès dans lesdites procédures.

A noter que les dispositions légales prévoient un délai de deux mois pour l'aboutissement de la conciliation avant l'introduction de mesures d'accompagnement. De l'avis des cantons interrogés, ce délai de conciliation n'est pas réaliste en cas de sous-enchère abusive et répétée, compte tenu aussi que les branches concernées sont généralement peu organisées. Pour cette raison, un canton a renoncé plusieurs fois à la procédure de conciliation collective avant l'édiction de mesures d'accompagnement. Les dispositions du CO permettent une telle exception.

Bilan :

Lors de sous-enchère abusive et répétée par une entreprise isolée, les dispositions du CO laissent une marge d'interprétation ouverte quant à la nécessité ou non d'entamer une procédure de conciliation avec une entreprise isolée pratiquant la sous-enchère. De l'avis du SECO, le législateur a toutefois voulu par cette disposition que la CT tente, en règle générale, de trouver un accord directement avec le ou les employeurs concernés par une situation d'abus. Les données de reporting à disposition laissent également entendre que le recours à la conciliation lors de situations de sous-enchère par des entreprises isolées donne de bons résultats. Pour cette raison, il semble judicieux de recourir systématiquement à une telle procédure. Les exigences du SECO envers les cantons en la matière devraient à notre sens être précisées.

Lors de sous-enchère abusive et répétée dans une branche, la CT doit entamer une conciliation avec les entreprises concernées. Les analyses n'ont pas permis de mettre en évidence des facteurs de succès particuliers en ce domaine.

Facteurs de succès :

- Procédures de conciliation systématiques lors de situations de sous-enchère salariale abusive dans des entreprises isolées

Possibilités d'amélioration identifiées dans la surveillance et le pilotage SECO :

- Clarifier les attentes du SECO en matière de conciliation par les CT cantonales lorsqu'une situation de sous-enchère salariale abusive a été identifiée dans une entreprise isolée
- Assurer que les conciliations avec les entreprises étrangères soient conformes aux dispositions légales

3.5 Contrôle du respect des CTT conformément à l'art 360a CO

Les CT sont chargées de contrôler le respect des salaires minimaux contraignants fixés par les CTT conformément à l'art 360a CO (voir art. 7 Ldét). Les audits n'ont pas permis de mettre en évidence des facteurs de succès spécifiques en ce domaine.

4 **Contrôle des travailleurs détachés, des prestataires de services indépendants et travailleurs avec prise d'emploi auprès d'un employeur suisse soumis à l'obligation d'annonce**

L'analyse s'est penchée spécifiquement sur les activités de contrôle et de sanction en exécution des dispositions de la Ldét et du CO sur les travailleurs détachés, prestataires de services indépendants et travailleurs avec prise d'emploi auprès d'un employeur suisse qui sont soumis à l'obligation d'annonce²⁵. Les tâches des autorités cantonales et de la CT en ce domaine concernent entre autres: l'annonce (art. 6 Ldét, art. 6 ODét, art. 9 de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP)²⁶), le contrôle des conditions de salaire (art. 2 Ldét, art. 1 ODét, art. 2 ODét), le contrôle de l'indépendance (art. 1a Ldét), l'annonce d'infractions à l'autorité cantonale (art. 9 al. 1 Ldét, art. 11 ODét), les sanctions administratives (art. 9 Ldét), les sanctions pénales (art. 12 Ldét) et les sanctions en cas d'infractions à l'obligation d'annonce des indépendants (art. 32a OLCP)²⁷.

Les CP sont pour leur part chargées du contrôle du respect des conditions fixées dans la Ldét concernant les dispositions des CCT étendues, soit en particulier le contrôle des conditions de salaire (art. 2 Ldét, art. 1 ODét, art. 2 ODét).

Les résultats sont présentés en suivant le processus de contrôle, de l'annonce à la sanction éventuelle:

4.1 **Annonces**

Les entreprises et personnes soumises à l'obligation d'annonce doivent, avant le début de la mission, s'annoncer à l'autorité cantonale compétente. L'autorité cantonale fait immédiatement parvenir une copie de l'annonce à la CT cantonale et, le cas échéant, à la CP instituée par la CCT étendue de la branche concernée (art. 6, al. 4, Ldét, art. 9, al 1^{er}, OLCP).

L'autorité compétente en matière d'annonces varie selon les organisations cantonales. En général, il s'agit de l'office cantonal de migration ou de l'office de l'emploi. Dans de nombreux cantons, les principales CP des professions du bâtiment se sont réunies en associations de contrôle. Le canton transmet l'essentiel des annonces directement à ces associations. Il est par ailleurs chargé de transmettre les annonces directement aux autres CP qui ne sont pas liées à l'association de contrôle.

Le système Symic devrait autoriser la transmission par l'autorité cantonale des annonces aux organes de contrôle (CT, CP ou leurs associations de contrôle) par voie électronique (« web-transfer ») sous format Excel. Ceci demande toutefois des adaptations informatiques dans les cantons. La pratique montre que dans nombre de cantons, cette transmission par voie électronique n'est pas réalisée, et la transmission des annonces se fait en partie sur papier ou en format PDF. Ceci oblige les organes d'exécution à saisir à nouveau une partie ou toute l'information contenue dans les annonces. Il en résulte une charge de travail supplémentaire ainsi que des problèmes de qualité dans la saisie. Les cantons qui ont introduit des projets de transmission électronique des annonces et les CP dans les cantons concernés

²⁵ Les prises d'emploi de courte durée ne sont en pratique toutefois pas considérées ici, elles sont contrôlées par les cantons dans le cadre de leurs activités d'observation du marché du travail.

²⁶ Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes; RS 142.203.

²⁷ Certaines dispositions de la Ldét n'ont pas été considérées dans l'audit, en particulier: les contrôles de l'hébergement, des conditions de travail, des sous-traitants ou du respect des contrats-type de travail au sens de l'art. 360a du code des obligations (CO).

soulignent tous que la transmission électronique représente un gain de temps important pour l'ensemble des acteurs.

Le délai de transmission des annonces varie selon les cantons examinés. Tandis que certains cantons assurent une transmission quotidienne des annonces aux associations de contrôle, dans d'autres cantons le délai peut atteindre une semaine. Pour les CP non affiliées à des associations de contrôle, les délais peuvent être nettement plus longs et atteindre un mois dans certains cantons.

Selon les résultats des audits, par ailleurs, toutes les CP ne reçoivent pas les annonces des autorités cantonales. Ceci concerne surtout des CP qui ne sont pas affiliées à une association de contrôle.

Les activités de vérification qu'effectuent les autorités cantonales lors de la réception des annonces (p.ex. contrôle respect du plafond de 90 jours par les entreprises) n'ont été examinées que superficiellement dans le cadre des audits. Une telle analyse devrait être effectuée à l'avenir.

Bilan:

La transmission des annonces entre autorité cantonale et organes de contrôle est actuellement effectuée sous format papier ou sous forme de dossiers PDF dans un certain nombre de cantons. La transmission des annonces sous forme d'Excel-file telle que prévue par un projet en ce sens du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) demande également des adaptations informatiques par les cantons, que seule une partie des cantons ont actuellement réalisées. Les cantons qui ont introduit des projets de transmission électronique des annonces enregistrent des gains en efficacité conséquents.

Le délai de transmission des annonces varie fortement selon les cantons. Les CP non affiliées à des associations de contrôle ne reçoivent par ailleurs pas toujours toutes les annonces et, dans certains cas, les reçoivent avec des délais importants. En conformité avec les dispositions légales, les CP devraient recevoir les annonces systématiquement et dans des délais adaptés.

Les activités de vérification des autorités n'ont pas été examinées en profondeur.

Facteurs de succès:

- Transmission électronique des annonces

Possibilités d'amélioration identifiées dans la surveillance et le pilotage SECO :

- Assurer le respect des dispositions de l'art. 6 al. 4 LDét en matière de transmission des annonces aux CP resp. à l'ensemble des CP
- Encourager un accroissement du rythme de transmission des annonces

4.2 Activités de contrôle dans les branches dépourvues de CCT étendue

Les activités de contrôle des prestataires de services étrangers dans les branches dépourvues de CCT étendue ne sont pas traitées spécifiquement ici. Les conclusions du chapitre 3 concernant les activités de contrôle de la CT dans les branches dépourvues de CCT étendue s'appliquent par analogie.

4.3 Activités de contrôle des entreprises de détachement dans les branches avec CCT étendue

4.3.1 Nombre et répartition des contrôles effectués par les CP

En 2014, les CP ont contrôlé en tout 7'920 entreprises de détachement et 19'684 travailleurs. Elles ont contrôlé par ailleurs le statut de 3'493 indépendants. La répartition des contrôles par CP, par régions et entre travailleurs détachés et indépendants varie toutefois fortement, comme il apparaît dans les tableaux 4 et 5.

1. Objectifs quantitatifs de contrôle et atteinte des objectifs

Les CP auditées n'ont souvent pas atteint en 2013 resp. 2014 leurs objectifs quantitatifs de contrôle (voir à ce propos rapports FlaM 2014²⁸ et 2015²⁹. Elles ont indiqué que la réduction relative du nombre de contrôles effectués est à mettre au compte en partie des exigences renforcées du SECO concernant la procédure de contrôle (voir chapitre 4.3.2). Actuellement, il existe vraisemblablement un certain trade-off entre l'atteinte des objectifs quantitatifs de contrôle et le respect des exigences qualitatives définies par le SECO. Il semblerait judicieux dans ce cadre de définir un plan d'action pour les CP concernant la mise en œuvre des exigences renforcées du SECO (voir aussi chapitre 5.1.2).

2. Planification des contrôles annuels par les CP

Les objectifs quantitatifs annuels de contrôle des CP sont définis par les accords de subvention liant les CP au SECO. Les CP répartissent ensuite ces contrôles par régions et par catégorie de prestataires de services (entreprises de détachement, indépendants). Parmi les CP auditées, la plupart effectuent une telle planification. Cette planification s'effectue partiellement en fonction de facteurs de risque. Elle s'oriente toutefois largement aux structures de contrôle existant dans les régions.

Les CP faïtières laissent une certaine marge de liberté aux régions quant aux priorités du contrôle par catégorie (entreprises de détachement, indépendants). Comme le montrent les analyses présentées ci-dessous, il en résulte une exécution du contrôle variée selon les régions et qui ne correspond pas, à notre connaissance, à des priorités de contrôle explicites de la CP faïtière.

3. Intensité du contrôle selon les régions

Selon les données de reporting au SECO, les CP concentrent le contrôle dans certaines régions³⁰. En 2014, elles ont ainsi effectué près du quart des contrôles d'entreprises de détachement et de travailleurs détachés dans le canton de ZH, alors que selon les données du SEM, les annonces de travailleurs détachés dans ce canton représentent environ 14 % de l'ensemble des annonces. L'intensité du contrôle est également globalement élevée dans le

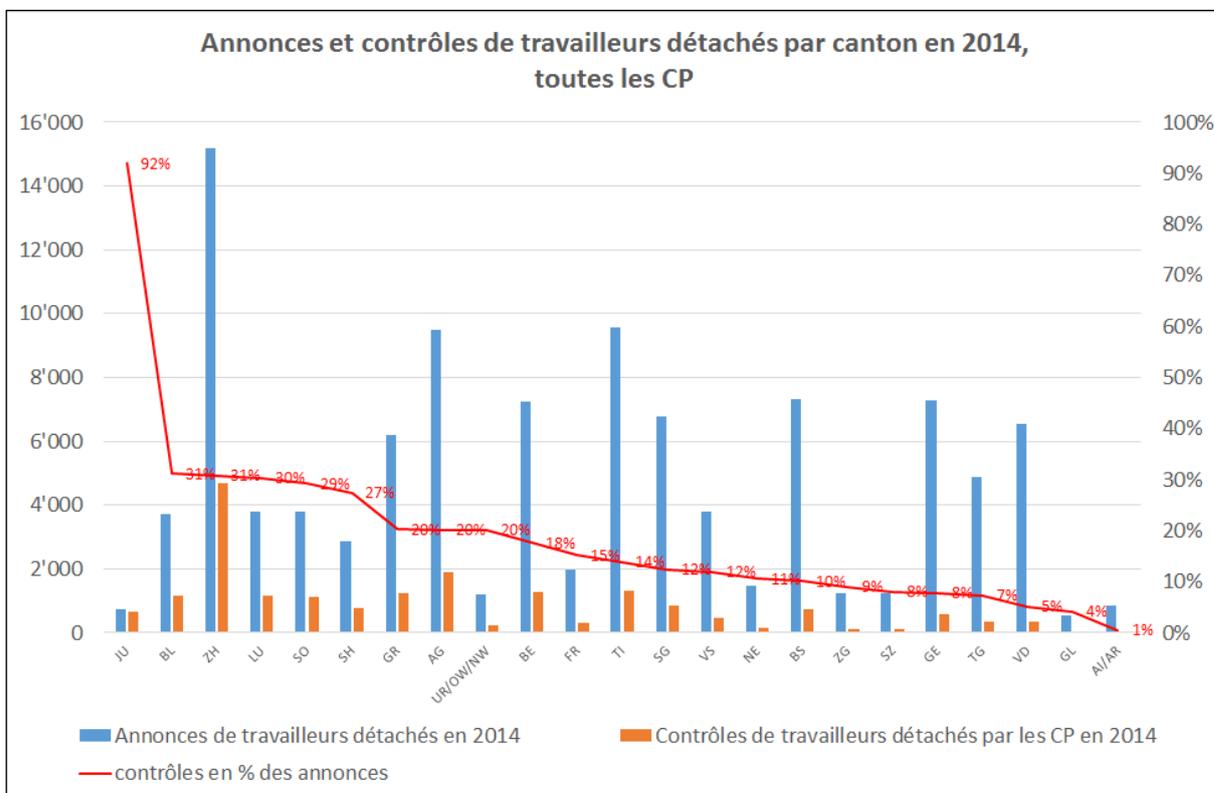
²⁸ Rapport FlaM du 5 mai 2014. Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne. Période du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2013. Berne : SECO.

²⁹ Rapport FlaM du 5 mai 2015. Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne. Période du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2014. Berne : SECO.

³⁰ Les données ont été exploitées dans les tableaux 4 à 8 pour l'ensemble des CP sauf la CP de la construction de voies ferrées, pour laquelle les données ne sont pas disponibles à l'échelon cantonal. Dans les tableaux 7 et 8, on a également exclu la CP du gros œuvre de la construction, pour laquelle des données à l'échelon cantonal n'étaient pas disponibles.

nord-ouest de la Suisse (à l'exception de BS) et dans le canton du TI. A l'inverse, l'intensité du contrôle apparaît inférieure à la moyenne dans l'est de la Suisse et en Suisse centrale³¹.

Tableau 4: Annonces de travailleurs détachés (toutes branches confondues) et nombre de contrôles d'entreprises de détachement et de travailleurs détachés par les CP en 2014



Les audits ont montré que le rythme de contrôle des entreprises est inégal selon les régions. Dans certains cantons, il est prévu de ne pas contrôler les entreprises plus d'une fois par an. Dans d'autres régions, la même entreprise peut être contrôlée 3 ou 4 fois en un an. Ces différences de pratique ont un effet sur le nombre de contrôles effectués dans chaque région. A notre sens, un renforcement des exigences des CP sur les associations de contrôle serait bienvenu dans ce domaine (voir aussi chapitre 4.3.2).

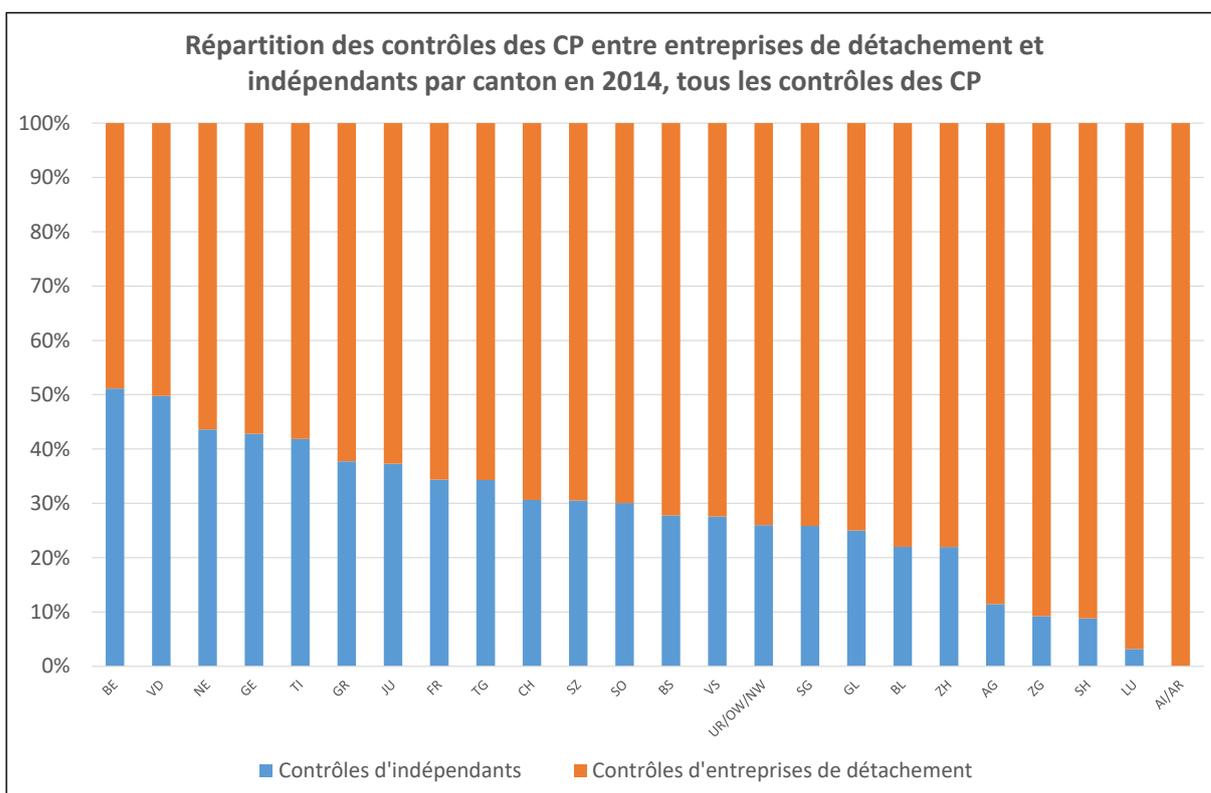
4. Intensité du contrôle selon les catégories de prestataires de services (entreprises de détachement, indépendants)

Les données disponibles montrent que, selon les régions, les CP contrôlent de manière plus ou moins intensives les indépendants en regard des travailleurs détachés³². Dans les cantons de BE, TI et VD, par exemple, le nombre d'indépendants contrôlés par les CP est comparativement élevé.

³¹ Les données semblent montrer également une intensité du contrôle inférieure à la moyenne en Suisse romande. Il est à noter toutefois que certains cantons de Suisse romande ont également des CCT étendues au niveau cantonal. Les contrôles des CP cantonales n'apparaissent pas dans la présente statistique.

³² Les données sur les contrôles des indépendants sont à considérer avec prudence. Dans plusieurs cantons, entre autres LU, SH, VS, l'inspection cantonale effectue le contrôle sur place pour le compte des CP et transmet uniquement les dossiers problématiques à la CP. Il ne peut être exclu que dans ces régions, le nombre de contrôles d'indépendants soit dès lors sous-évalué dans le reporting des CP.

Tableau 5: Contrôles d'entreprises de détachement et d'indépendants par les CP en 2014



Les différences de pratique constatées entre régions sont le résultat d'une politique de contrôle souvent analogue des différentes CP au sein d'une même région et dont les effets se cumulent. La concentration globale des contrôles dans le canton de ZH, le faible nombre de contrôles d'indépendants dans le canton d'AG ou la concentration du contrôle sur les indépendants dans les cantons de BE et TI sont p.ex. des pratiques qui se retrouvent dans les différentes CP actives sur le territoire. Comme indiqué ci-dessus, ces pratiques ne sont toutefois pas nécessairement le reflet de priorités stratégiques de contrôle des CP. Il ne peut être exclu qu'elles reflètent largement les priorités des associations de contrôle (voir aussi chapitre 4.3.2).

Bilan:

Les CP n'atteignent actuellement pas leurs objectifs quantitatifs de contrôle. Ceci est en partie lié aux nouvelles exigences du SECO en matière de qualité des contrôles. Il serait sans doute judicieux d'établir un plan d'action concernant la mise en œuvre de ces exigences (voir chapitre 5.1.2).

La politique de contrôle par régions et par catégorie de prestataires de services est actuellement très hétérogène. Elle ne reflète pas à notre connaissance une stratégie explicite des CP. Il semblerait judicieux de renforcer l'approche stratégique en ce domaine. Le CDF a également émis une recommandation en ce sens.

Facteurs de succès identifiés:

- Stratégie de contrôle nationale de la CP faïtière et répartition des contrôles par région et catégorie selon le risque

Potentiels d'amélioration identifiés en matière de surveillance et pilotage SECO:

- Plan d'action concernant la mise en œuvre du processus-type du SECO

- Renforcer les exigences envers les CP faïtières en matière de planification et réparation géographique de l'activité de contrôle

4.3.2 Contrôle des salaires et conditions de travail par les CP

1. Contrôle des salaires (informations récoltées, comparaison internationale des salaires)

Lors du contrôle de travailleurs détachés, les CP doivent récolter les informations nécessaires à la comparaison des salaires (informations sur le salaire, vacances, défraiements, prise en charge des frais de logement, repas, durée du travail, distances parcourues, etc.). Elles doivent ensuite procéder à une comparaison entre le salaire effectivement versé par l'entreprise étrangère et le salaire correspondant en francs suisses. Le SECO a édicté une directive concernant la procédure de comparaison internationale des salaires³³. Il a joint à cette directive un exemple de calcul pour la comparaison internationale des salaires.

Les CP auditées récoltent les informations et procèdent à la comparaison internationale des salaires selon une approche globalement conforme aux directives du SECO. Seule une CP auditée ne respectait clairement pas la directive du SECO dans son instruction des dossiers. Lors des audits, il n'est toutefois pas effectué d'examen approfondi des dossiers³⁴ mais uniquement un examen de leur conformité globale avec la directive du SECO. Pour cette raison, les audits n'ont pas permis d'identifier des différences d'approche dans la comparaison des salaires entre les CP resp. CP régionales.

2. Recours à des salaires hypothétiques

Certaines CP ont pour pratique, lorsque l'employeur ne fournit pas de données sur le salaire de ses employés, d'effectuer la comparaison des salaires sur la base de données hypothétiques sur le salaire.

Les dispositions de la LDét ne prévoient pas le recours à des salaires hypothétiques dans le cadre de l'exécution de la loi. Lorsque l'organe de contrôle est en mesure de recueillir assez d'informations pour procéder à une comparaison internationale des salaires, la CP peut effectuer ladite comparaison et, si elle constate une violation des conditions minimales de salaire et de travail selon l'art. 2 LDét, infliger en conséquence une peine conventionnelle. En revanche, lorsque l'entreprise de détachement se soustrait à son devoir de renseigner, le législateur fédéral prévoit des sanctions administratives et pénales sévères, à savoir l'interdiction de fournir des services en Suisse pour une période allant jusqu'à cinq ans et une amende de CHF 40'000.- au plus (cf. art. 9 et 12 LDét). La pratique des CP consistant à estimer un salaire hypothétique contrevient ainsi aux dispositions de la LDét, qui a défini explicitement la procédure applicable lorsque l'entreprise ne fournit pas d'informations concernant les salaires et, partant, se soustrait à son obligation de renseigner. Dans ce cas, les CP sont tenues de transmettre le dossier aux autorités cantonales pour qu'elles sanctionnent l'infraction au devoir de renseigner. La pratique actuelle de certaines CP en ce domaine devrait être corrigée.

³³ voir <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00451/index.html?lang=fr>

³⁴ En particulier, il n'a pas été vérifié au cas par cas si l'ensemble des informations nécessaires à l'instruction sont bien récoltées par les CP ou si les informations récoltées lors de l'instruction sont correctement reflétées dans la comparaison des salaires ; il n'a pas été vérifié de même si le résultat de la comparaison des salaires selon la feuille de calcul utilisée par une CP donnée correspond au résultat d'une telle comparaison sur la base de la feuille de calcul du SECO.

Lorsque l'entreprise se soustrait à son obligation de renseigner, les CP recourent le cas échéant aussi à des informations sur le salaire des employés réunies lors du contrôle sur place. Cette approche est, de l'avis du SECO, conforme aux dispositions de la LDét.

3. Contrôle des conditions de travail et d'hébergement

Le contrôle des conditions de travail n'a pas été examiné spécifiquement jusqu'ici. De même, le contrôle des conditions d'hébergement n'a pas été examiné. Ces points devraient être considérés à l'avenir.

Bilan:

Les audits n'ont pas fait apparaître de problèmes spécifiques dans la plupart des CP concernant le contrôle des salaires. Lors des audits, il n'est toutefois pas effectué d'examen approfondi des dossiers mais uniquement un examen de leur conformité globale avec la directive du SECO. Certaines CP se fondent sur des valeurs hypothétiques lorsqu'elles n'ont pas d'information sur les salaires effectifs des employés. Cette approche n'est pas conforme à la LDét et devrait être corrigée.

Potentiels d'amélioration identifiés dans la surveillance et le pilotage SECO:

- Amener les CP à renoncer à recourir à des salaires hypothétiques et assurer que l'ensemble des dossiers concernés soient transmis aux autorités cantonales en vue d'une sanction éventuelle selon les art. 9 et 12 LDét

4.3.3 Déroulement des contrôles

Le SECO a défini un processus-type de contrôle des entreprises de détachement qui est entré en vigueur le 1.1.2014. Ce processus-type devrait assurer une certaine uniformité dans le déroulement et contenu du contrôle. Les audits effectués auprès des CP ont permis d'établir les éléments suivants concernant le déroulement des contrôles:

1. Décision de contrôle

La plupart des CP sont affiliées à une association de contrôle cantonale qui effectue le contrôle sur place des prestataires de services étrangers. Les audits effectués ont montré que la décision de contrôle dans les cas d'espèce est largement ou entièrement déléguée à l'association de contrôle. Celle-ci est souvent le seul destinataire des annonces transmises par le canton ; la CP ou son secrétariat, à l'inverse, ne reçoivent souvent pas les annonces et ne sont dès lors pas en mesure d'intervenir dans la décision de contrôle dans les cas d'espèce. Ceci signifie également, compte tenu que la plupart des CP se fondent avant tout sur les contrôles sur place et n'effectuent en général pas de contrôle écrits uniquement (« Schreibtischkontrollen »), que la politique de contrôle des CP est largement déterminée par les décisions de contrôle des associations de contrôle (voir également les éléments concernant la planification des contrôles au chapitre 4.3.1).

La délégation de la décision de contrôle dans les cas d'espèce aux associations de contrôle présente plusieurs avantages. En particulier, les inspecteurs ont une bonne connaissance des entreprises et des risques éventuels qu'elles présentent. Ils sont aussi les mieux à même de planifier et exécuter les différents contrôles compte tenu des contraintes tant géographiques que temporelles (= missions de durée limitée des prestataires) auxquelles est soumis le contrôle. Elle présente néanmoins divers risques pour l'exécution et, de l'avis du SECO, devrait être limitée par un pilotage adéquat des CP sur ces associations.

Premièrement, les associations ont des incitations propres, en particulier liées au financement forfaitaire de leur activité, qui ne correspondent pas nécessairement aux objectifs de la LDét ou des CP. Le mode de financement forfaitaire devrait théoriquement inciter les asso-

ciations à minimiser les coûts en privilégiant certains types de contrôles (par exemple: contrôles de grands chantiers permettant de comptabiliser des contrôles effectués dans diverses branches resp. auprès de diverses CP, contrôle dans des zones géographiques proches et facilement accessibles, contrôle répété de la même entreprise, etc.). Les audits ont montré que le rythme des contrôles d'une même entreprise peut être très élevé, même en l'absence d'infractions de l'entreprise³⁵. Le comportement des inspecteurs des associations de contrôle est naturellement déterminé largement par leur volonté d'effectuer le contrôle de manière adéquate et professionnelle, indépendamment des incitations financières précitées. Il semblerait néanmoins judicieux que les CP définissent les critères à respecter systématiquement par les associations de contrôle en matière de contrôle (prestataires de services à contrôler prioritairement, rythme minimum entre deux contrôles, etc.) en vue d'une application efficace de la LDét.

Deuxièmement, les CP sont responsables de l'exécution des mesures d'accompagnement. Cette responsabilité ne peut être déléguée aux associations de contrôle. Les audits ont montré entre autres que certaines situations d'infractions présumées de prestataires de services étrangers relevées par les syndicats, et le cas échéant fortement médiatisées, n'ont pas donné lieu à un contrôle³⁶. Dans ces situations, il serait de la responsabilité de la CP d'assurer que le contrôle de ces prestataires à risque soit effectué systématiquement. Il semblerait judicieux que les CP soient amenées dans ce cadre à définir les situations – en particulier, lors de soupçon d'infraction – dans lesquelles un prestataire de service doit impérativement être contrôlé.

Troisièmement, les associations n'ont pas de responsabilité quant aux priorités stratégiques du contrôle des prestataires de services étrangers, mais semblent avoir une influence forte sur ces priorités. Comme indiqué au chapitre 4.3.1, les CP effectuent généralement une planification annuelle du nombre de contrôles à effectuer par catégorie, mais les données à disposition du SECO montrent néanmoins des différences importantes de priorités du contrôle par canton et par catégorie de prestataires de services étrangers (voir tableaux 4 et 5). Or, selon les résultats des audits, ces priorités ne reflètent pas des priorités explicites des CP nationales et pas non plus nécessairement des priorités explicites des CP régionales. Elles semblent refléter en partie des priorités implicites ou explicites des associations de contrôle elles-mêmes. Ceci est également une conséquence de l'asymétrie existant dans nombre de CP régionales entre une association de contrôle professionnelle et des CP fonctionnant selon un principe de milice. Il semblerait judicieux de renforcer le pilotage des associations de contrôle par les CP.

Quatrièmement, il n'est souvent pas effectué à notre connaissance de contrôle de qualité sur les décisions de contrôle prises par les associations de contrôle. Ce, compte tenu également que les CP ne disposent souvent pas des annonces et ne peuvent donc déterminer si les décisions de contrôle dans les cas d'espèce ont été globalement adéquates. Il serait judicieux que les CP effectuent un contrôle de qualité sur le travail des associations de contrôle.

Un renforcement de la surveillance sur les associations de contrôle par les CP a vraisemblablement aussi des implications en termes de structures d'organisation et de décision. Les CP fonctionnent selon un principe de milice ; cette structure peut impliquer des difficultés à exercer une surveillance au jour le jour sur les associations de contrôle. Les audits ont montré que, dans certaines CP et régions, les CP exercent une telle surveillance par le biais de leur

³⁵ Une association de contrôle prévoit par exemple un délai de 3 mois minimum entre deux contrôles d'une entreprise de détachement ; la même entreprise peut ainsi être contrôlée théoriquement 3 ou 4 fois en un an.

³⁶ Ou, le cas échéant, ces contrôles n'ont pas été menés à terme ou pas menés à terme dans des délais adaptés.

secrétariat³⁷ ou de la présidence de la CP. Il n'a pas été possible dans le cadre des audits d'identifier les meilleures pratiques en la matière. Ce point pourrait être approfondi à l'avenir.

2. Contrôle sur place

La plupart des CP prévoient que le contrôle s'appuie sur un contrôle sur place des prestataires de services. Ceci est en particulier vrai pour toutes les CP affiliées à une association de contrôle (voir aussi ci-dessus). De manière générale, le contrôle sur place est considéré utile resp. indispensable par les CP en vue d'établir l'identité des travailleurs présents, leur activité, leur degré de qualification, etc. Le contrôle du respect des conditions de la CCT n'est, de l'avis de la plupart des représentants des CP interrogés, pas possible en l'absence de contrôle sur place. Les audits n'ont pas permis de conclure quant à la nécessité d'effectuer ou non ce genre de contrôles systématiquement.

La qualité des rapports de contrôle sur place examinés dans le cadre des audits apparaît globalement satisfaisante. Les CP n'ont toutefois à notre connaissance pas nécessairement établi des exigences standardisées concernant le contenu du contrôle. Elles n'ont pas non plus nécessairement formulé d'exigences contenant le rapport de contrôle. A notre connaissance, lorsque de telles exigences sont formulées, elles sont formulées individuellement par une CP faïtière ou de manière décentralisée par une CP régionale. Il en résulte une absence d'homogénéité dans les exigences et dans le contrôle. Il semblerait judicieux que les CP s'emploient à formuler systématiquement des exigences minimum envers les associations de contrôle et, dans la mesure où les associations de contrôle sont actives pour plusieurs CP, s'emploient à formuler ces exigences de manière coordonnée.

Le contrôle sur place par des CP non affiliées à une association de contrôle n'a pas été examiné lors de la présente analyse.

3. Contrôle écrit

Par le passé, les CP ont en partie clos le contrôle sans effectuer de contrôle écrit, lorsque le contrôle sur place ne laissait pas apparaître de soupçons d'infraction. Le processus-type introduit par le SECO implique désormais que les CP effectuent systématiquement un contrôle écrit des entreprises de détachement. Selon les audits effectués, cette procédure se met en place progressivement. Dans la mesure où l'introduction d'un contrôle écrit systématique mobilise également des ressources non négligeables dans les CP, il s'accompagne le cas échéant d'une diminution du nombre de contrôles effectués et / ou d'un accroissement des suspens et de la durée de traitement des dossiers. Comme indiqué au chapitre 4.3.1, il semblerait judicieux pour cette raison d'établir un plan d'action global pour les CP concernant la mise en œuvre du processus-type du SECO.

Le contrôle écrit exige des compétences spécifiques en vue de respecter les directives en matière de contrôle, comparaison des salaires, etc. Il semble plausible que de très petites structures aient des difficultés à effectuer ces contrôles avec la qualité et la rapidité requise, dans la mesure où la personne chargée de l'instruction écrite des dossiers devrait traiter un certain volume de dossiers pour accomplir cette tâche de manière professionnelle. Les audits ont montré que les CP centrales offrent dans certains cas la possibilité aux CP régionales d'effectuer pour elles l'instruction écrite du dossier si elles n'atteignent pas une taille critique suffisante ou que plusieurs CP régionales confient souvent de concert l'instruction écrite des dossiers à un secrétaire régional chargé de plusieurs CP pour assurer un volume de contrôle suffisant. Ces mesures ne sont toutefois pas systématiques à notre connaissance ; elles ne permettent pas non plus toujours d'atteindre une taille critique³⁸. A notre

³⁷ Ceci exige toutefois que le secrétariat soit dans une situation d'indépendance décisionnelle vis-à-vis de l'association de contrôle. Ceci n'est, à notre connaissance, pas le cas dans toutes les CP et régions.

³⁸ Même dans cette situation, l'instruction écrite dans une région donnée est généralement tributaire d'une seule personne et, lors d'absences prolongées ou de départs, ceci peut rapidement entraîner des problèmes de retards

sens, un potentiel d'amélioration existe encore en la matière et le SECO pourrait examiner la possibilité d'encourager les CP à atteindre une taille critique, par exemple par des incitations financières en la matière (voir aussi chapitre 5.2.3).

4. Durée de traitement des dossiers

Le SECO ne dispose pas de données de reporting concernant la durée de traitement des dossiers par les CP. Les audits ont permis d'identifier un nombre non négligeable de dossiers présentant une durée de traitement élevée ou très élevée. Une estimation effectuée par l'Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) de ZH concernant la durée de traitement des dossiers que lui ont transmis les CP entre juillet 2014 et décembre 2014 montre que les dossiers de sanction des CP transmis à l'AWA ont eu une durée de traitement moyenne de 15,5 mois, et qui peut varier selon les dossiers entre 5 et 34 mois.

Un traitement rapide du dossier apparaît comme un facteur de succès central. D'une part, les entreprises fautives devraient être sanctionnées rapidement. D'autre part, lorsque l'instruction du dossier dépasse une certaine durée, la crédibilité de la CP envers les entreprises, fautives ou non, en est affectée. Plusieurs personnes ont noté qu'une instruction rapide du cas est un facteur facilitant largement la coopération de l'entreprise et sa volonté de relever les salaires ou de s'acquitter d'une peine conventionnelle.

Les CP ont indiqué que le traitement des dossiers a une durée incompressible relativement élevée. Ceci est en partie lié à des facteurs exogènes (délais à respecter après la mission en Suisse avant que les décomptes de salaire etc. soient établis par les entreprises, délais de réponse parfois élevés des prestataires de services, etc.) comme à des facteurs endogènes incompressibles, entre autres le respect de certaines obligations de la procédure (procédures de rappel obligatoires, délais pour prise de position des entreprises, délais de recours, etc.). Selon les CP, une procédure de contrôle d'une durée de 9 mois maximum à compter du contrôle sur place devrait toutefois être réaliste dans la plupart des cas (voir procès-verbal de la séance du 25 mars 2015 entre le SECO, l'AWA ZH et les CP).

Les audits ont montré que la durée de traitement des dossiers peut être allongée par des facteurs influençables par les CP. Parmi les facteurs qui semblent décisifs en la matière, on peut identifier:

- Des objectifs quantitatifs de contrôle réalistes. Certaines CP présentant une durée de traitement des dossiers importante et un nombre élevé de suspens ont poursuivi un temps des objectifs de contrôle élevés et effectué un nombre élevé de contrôles sur place. Le contrôle écrit n'a pas pu suivre un rythme analogue et il en est résulté des retards importants dans l'instruction écrite.
- Des ressources en personnel suffisantes pour assurer l'instruction du dossier. Ceci est naturellement valable lorsque les objectifs de contrôle sont trop élevés. D'autres CP ont également enregistré une durée de traitement élevée en raison d'un personnel administratif insuffisant affecté à l'instruction écrite. En raison de la petite taille³⁹ des structures chargées de l'instruction écrite, des fluctuations du personnel ou des absences non planifiées (maladie, accident) de la personne chargée du dossier entraînent quasi automatiquement des retards parfois considérables dans le traitement des dossiers.
- Des structures de décision efficaces. Dans un certain nombre de situations, la CP dispose de structures de contrôle (sur place, par écrit) permettant d'effectuer le contrôle rapidement, mais présentent des délais importants (jusqu'à plus de 6 mois)

ou suspens non négligeables (voir aussi point suivant). En d'autres termes, même dans cette constellation, on peut considérer que les structures de contrôle écrit n'atteignent pas une taille critique.

³⁹ Dans la plupart des CP régionales examinées, une seule personne assure l'instruction écrite des dossiers pour la CP.

entre la préparation de la décision et la prise de décision par les organes décisionnels de la CP.

Il est à noter par ailleurs que, dans les situations d'infraction, la durée s'écoulant entre le contrôle et la transmission du dossier aux autorités cantonales peut être très longue parce que la CP attend l'achèvement complet de la procédure avant de transmettre le dossier au canton. Le processus-type du SECO a prévu que la CP pouvait transmettre le dossier au canton après le paiement de la peine conventionnelle par le prestataire de services. En vue de réduire la durée jusqu'à la transmission du dossier, la transmission du dossier pourrait le cas échéant s'effectuer aussi à une étape antérieure (dès la fin du délai de recours).

5. Problèmes de suspens

Les audits ont montré que les CP présentent des problèmes de suspens parfois importants. Lorsque les dossiers sont très anciens, les CP ont parfois clôturé ces dossiers sans prise de décision. Cette procédure est adéquate d'un point de vue de gestion des dossiers – il ne serait pas crédible envers les entreprises d'achever les dossiers après un délai de plusieurs années - mais les exigences en la matière devraient être clarifiées par le SECO, compte tenu que cette pratique ne respecte pas le processus-type de contrôle. Il semblerait judicieux d'intégrer aussi la question du traitement des suspens dans un plan d'action global de la mise en œuvre du processus-type (voir chapitre 5.1.2).

Bilan:

La plupart des CP sont affiliées à une association de contrôle cantonale qui effectue le contrôle sur place des prestataires de services étrangers. La décision de contrôle dans les cas d'espèce est largement ou entièrement déléguée à l'association de contrôle. Ceci présente un certain nombre de risques. Il serait judicieux pour cette raison de renforcer le pilotage des associations de contrôle par les CP.

Le contrôle écrit des prestataires de services étrangers n'était pas systématique par le passé. La mise en œuvre du contrôle écrit s'effectue progressivement. La nouvelle procédure a, dans certaines CP au moins, accru les problèmes de suspens et durée de traitement des dossiers et entraîné une réduction du nombre de contrôles effectués. Il semblerait judicieux d'établir un plan d'action pour la période transitoire d'introduction du processus-type.

La durée de traitement des dossiers est globalement trop élevée. Il semblerait judicieux de définir les exigences du SECO en matière de durée de traitement des dossiers du contrôle jusqu'à la transmission du dossier au canton. A notre sens, les CP pourraient quant à elles accélérer les procédures dans nombre de situations entre autres par une optimisation des structures de contrôle (écrit) et une accélération de la procédure de décision par les organes décisionnels de la CP.

Les CP présentent des problèmes de suspens parfois importants. Les exigences du SECO en matière de traitement et de comptabilisation de ces dossiers devraient être clarifiées.

Le contrôle demande des structures d'une certaine taille. Pour les principales CP, une telle taille critique est atteinte pour le contrôle sur place, généralement délégué à une association de contrôle. L'atteinte d'une taille critique suffisante pour l'instruction écrite apparaît toutefois également centrale, tant en vue d'assurer une qualité suffisante de l'instruction qu'en vue d'un traitement rapide des dossiers. Dans ce domaine, un potentiel d'amélioration important existe encore à notre sens.

Facteurs de succès identifiés:

- Définition par les CP d'exigences de qualité minimum envers les associations de contrôle en matière de rythme de contrôle et de prestataires de services à contrôler prioritairement ou obligatoirement

- Contrôle de qualité sur l'activité des associations de contrôle
- Structure d'organisation permettant une surveillance adéquate sur l'activité des associations de contrôle
- Traitement rapide des dossiers, minimisation de la durée des processus et des suspens
- Taille critique suffisante des organes de contrôle
- Structures décisionnelles efficaces en vue d'assurer un traitement rapide des dossiers

Potentiels d'amélioration identifiés dans la surveillance et le pilotage SECO:

- Renforcement des exigences concernant les prestataires de services à contrôler obligatoirement ou prioritairement dans les cas d'espèce ; définir des exigences de délai minimum entre deux contrôles
- Définition par le SECO d'exigences concernant la durée des processus de contrôle
- Plan d'action concernant la mise en œuvre du processus-type du SECO

4.3.4 Sanctions par les CP des infractions aux CCT

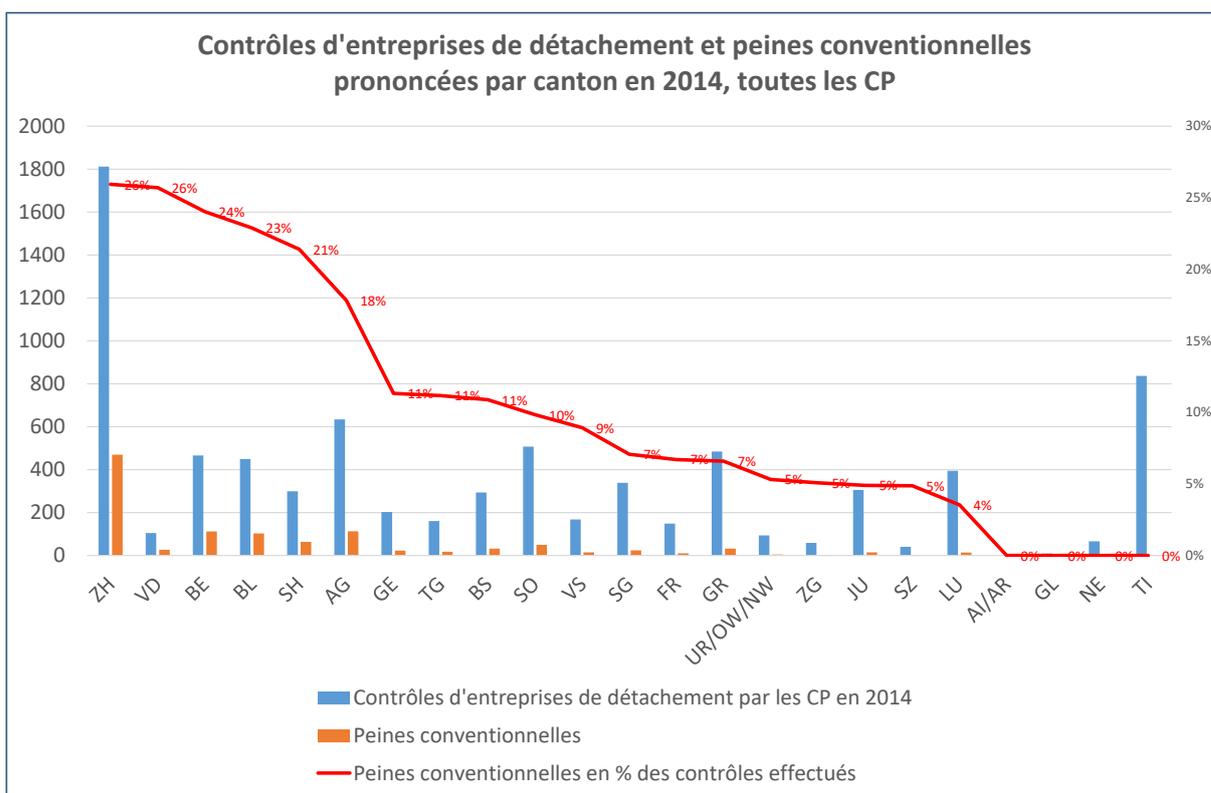
Selon les données disponibles, les CP ont émis 1'139 peines conventionnelles en 2014. Ce taux correspond globalement à 14% des entreprises contrôlées. La politique poursuivie par les CP en matière de peines conventionnelles est largement déterminée par les dispositions des CCT et n'a pas été analysée en profondeur par le SECO, sauf concernant les différences de pratiques en la matière selon les régions et la légalité des peines conventionnelles prononcées en vertu de l'art. 2 LDét.

1. Peines conventionnelles prononcées selon les régions

La proportion d'entreprises sanctionnées pour infractions à la CCT présente des différences importantes entre régions, comme il apparaît au tableau 6. Dans certains cantons, tels BL ou ZH, la proportion d'entreprises sanctionnées en regard des entreprises contrôlées est très élevée. Dans d'autres cantons, tels NE ou LU, elle est faible ou inexistante⁴⁰.

⁴⁰ Selon le tableau 6, aucune peine conventionnelle n'a été prononcée dans le canton du Tessin en 2014. Les données du tableau reflètent le reporting des CP au SECO. D'après diverses informations au SECO, les CP ont toutefois émis des peines conventionnelles en 2014 dans le canton du Tessin. Dans le canton du Tessin, un projet, en collaboration entre les autorités cantonales et les CP, s'est employé à modifier la pratique en vigueur jusqu'en 2014, où les CP renonçaient à émettre des peines conventionnelles et les sanctions étaient émises sous forme de sanction administrative par le canton. Dès 2014, les CP ont à notre connaissance également émis des peines conventionnelles lors du constat d'infractions aux CCT étendues. Le reporting des CP au SECO ne reflète toutefois pas encore cette adaptation.

Tableau 6: Peines conventionnelles et frais de contrôle prononcés par les CP en 2014 par canton



La probabilité pour un travailleur détaché d'être soumis à un contrôle varie fortement entre régions (voir aussi chapitre 4.3.1 et tableau 4). La probabilité qu'une entreprise de détachement contrôlée fasse l'objet d'une peine conventionnelle est selon les données du tableau 6 également très variable selon les régions. Ces deux effets se cumulent et impliquent des différences importantes dans le risque d'être contrôlé et sanctionné par une CP selon les régions⁴¹.

Il ne peut être entièrement exclu que la concurrence entre entreprises soit plus ou moins forte selon le lieu⁴² et qu'il en découle un risque d'infraction différent par région. Il ne semble toutefois pas plausible que les différences dans l'intensité du contrôle et de la sanction décrits ci-dessus reflètent uniquement des risques différents selon les régions. Une partie des différences doit à notre sens être mise au compte de facteurs endogènes aux CP. L'adéquation de la pratique de contrôle et de sanction actuelle des CP en regard du risque réel d'infraction dans les différentes régions de Suisse est, dans ce cadre, une question ouverte.

Les différences constatées dans l'intensité des sanctions émises par les CP peuvent également, le cas échéant, être liées aux incitations (en particulier financières) des CP (voir chapitre 5.2).

⁴¹ Dans la mesure où les données concernant la probabilité de contrôle en regard des annonces se rapportent aux travailleurs, tandis que les données concernant la probabilité de sanction en regard des contrôles se rapportent aux entreprises, il n'est pas possible d'établir un lien direct entre ces deux calculs et de chiffrer l'étendue des différences entre régions.

⁴² Par exemple : que les entreprises de détachement s'efforcent de s'implanter de préférence dans des régions présentant un fort volume d'activité et se livrent dans ces régions à une concurrence plus importante sur les prix, et partant sur les salaires.

2. Peines conventionnelles pour infraction à l'obligation de renseigner

Les audits ont permis de relever que plusieurs CP émettent des peines conventionnelles sur la base de l'art. 2 LDét pour les entreprises qui ne se soumettraient pas à l'obligation de renseigner. Cette pratique n'est pas conforme à la LDét. Il serait judicieux de clarifier tant envers les CP et autorités cantonales qu'envers les prestataires de services que les CP ne disposent pas de bases légales leur permettant de sanctionner les prestataires de services dans cette situation.

Bilan:

La pratique de sanction des CP présente d'importantes variations régionales. Ces différences renforcent les différences constatées dans la politique de contrôle des CP selon les régions. Un potentiel d'optimisation semble encore présent en vue d'une politique de contrôle et sanction des prestataires de services étrangers en fonction du risque.

Les CP émettent parfois des peines conventionnelles pour non-respect de l'obligation de renseigner par l'entreprise. Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions de la LDét.

Facteurs de succès:

- Pratique de contrôle et de sanction en fonction du risque

Potentiels d'amélioration identifiés dans la surveillance et le pilotage SECO:

- Encourager une harmonisation des pratiques de sanction au sein des CP
- Assurer que les CP renoncent à émettre une peine conventionnelle lorsque l'entreprise ne se soumet pas à l'obligation de renseigner.

4.3.5 Contrôle des indépendants

Le contrôle des indépendants n'a pas fait l'objet d'une analyse spécifique dans le cadre du présent rapport. Les résultats des audits en la matière sont intégrés dans un rapport du SECO concernant l'activité de contrôle des indépendants soumis à l'obligation d'annonce prévu début 2016.

4.3.6 Contrôle des prises d'emploi de courte durée

Le contrôle des prises d'emploi de courte durée auprès d'employeurs suisses n'a pas fait l'objet d'une analyse spécifique. Quelques réflexions concernant le pilotage et financement des CP en matière de contrôle des prises d'emploi de courte durée sont présentées au chapitre 5.2.

4.3.7 Transmission des dossiers aux autorités cantonales

Les dossiers en infraction (entre autres : infractions à l'obligation d'annonce, infractions au devoir de documentation d'indépendants soumis à l'obligation d'annonce, infractions aux conditions de salaire et de travail, infractions à l'obligation de renseigner) doivent être transmis aux autorités cantonales compétentes. Les données de reporting à disposition du SECO ne permettent pas d'estimer directement si l'ensemble des dossiers concernés sont effectivement transmis aux cantons. Les données de reporting des CP concernant le contrôle des entreprises de détachement permettent uniquement d'estimer si le nombre de dossiers transmis aux autorités cantonales correspondent au moins au nombre de peines conventionnelles et frais de contrôle qu'elles ont infligé à des entreprises fautives. Dans ce cas, la rela-

tion quantitative entre nombre de sanctions et nombre de dossiers transmis peut être réputées plausible⁴³. Les données à disposition du SECO ne permettent pas de définir s'il s'agit des mêmes dossiers.

1) Infractions aux dispositions des CCT

Selon les données de reporting des CP en 2014, les CP ont prononcé en 2014 en tout 1'139 peines conventionnelles et 1'444 frais de contrôle auprès d'entreprises de détachement pour infractions en matière de salaire et de conditions de travail. Si l'on considère les dossiers transmis par CP et par canton en regard des peines conventionnelles émises, 438 dossiers pour lesquelles une peine conventionnelle ou des frais de contrôle ont été émis n'ont pas été transmis aux autorités cantonales.

Le tableau 7 montre la répartition des peines conventionnelles et frais de contrôle prononcés par les CP par canton pour les principales CP en comparaison du nombre de dossiers transmis aux autorités cantonales. Le tableau 8 montre cette répartition par CP. Selon les données disponibles, plus de la moitié des dossiers non transmis concernent des dossiers de la CP de la menuiserie dans le canton de BL (190 frais de contrôles prononcés en 2014, 15 dossiers transmis aux autorités cantonales⁴⁴) et les dossiers de diverses CP dans le canton de ZH⁴⁵.

2) Infractions à l'obligation de renseigner

Les CP ont en partie développé des pratiques de contrôle ou de sanction qui leur permettent de mener à bien l'instruction d'un dossier sans dénoncer une entreprise qui omet ou refuse de collaborer aux autorités cantonales. La CP ne transmet dès lors pas toujours le dossier de l'entreprise fautive au canton. Ce thème est traité plus en détail aux chapitres 4.3.3., 4.3.4 et 4.4.3.

⁴³ Il ne peut toutefois être exclu un certain décalage temporel entre le moment où est émise une sanction conventionnelle et le moment de la transmission du dossier au canton, si bien que les dossiers transmis aux cantons en 2014 peuvent aussi concerner des sanctions émises en 2013, inversement des dossiers sanctionnés par les CP en 2014 ont le cas échéant été transmis aux autorités cantonales en 2015.

⁴⁴ Cette différence s'explique à notre connaissance par les éléments suivants : La CP renonce d'accord avec les autorités cantonales à transmettre à celles-ci les infractions de peu d'ampleur (« cas bagatelle ») ; une partie des peines conventionnelles concerne des défauts de paiement de la caution, pour lesquelles aucune sanction administrative n'est prévue ; certains dossiers achevés en 2014 ont été transmis aux autorités cantonales en 2015.

⁴⁵ Dans le canton de ZH, les interfaces entre le canton et les CP ont été modifiés en profondeur en 2014. Les problèmes de transmission des dossiers qui en ont découlé ont fait l'objet d'une rencontre entre le SECO, l'AWA Zürich et les CP en mars 2015. Les dossiers non transmis en 2014 par les CP ont, à notre connaissance, été transmis à l'AWA Zürich en 2015.

Tableau 7: Nombre de dossiers en infraction sanctionnés par les CP et transmis aux autorités cantonales en 2014 pour les entreprises de détachement selon les données de reporting des CP, par canton⁴⁶

	Peines conventionnelles	Frais de contrôle	Dossiers non transmis aux cantons	En % des entreprises fautives
AG	113	115	30	26%
AI/AR	0	0	0	-
BL	103	266	208	78%
BS	32	47	2	4%
BE	112	125	0	0%
FR	10	24	3	13%
GE	23	0	0	-
GL	0	0	0	-
GR	32	43	1	2%
JU	15	12	0	0%
LU	14	21	5	24%
NE	0	0	0	-
SG	24	33	3	9%
SH	64	112	46	41%
SZ	2	2	0	0%
SO	50	55	0	0%
TG	18	19	1	5%
TI	0	0	0	-
UR/OW/NW	5	4	2	50%
VD	27	29	0	0%
VS	15	55	5	9%
ZG	3	3	1	33%
ZH	470	471	131	28%
CH	1139	1444	438	30%

⁴⁶ Les données de la CP du gros œuvre de la construction et les données de la CP de la construction de voies ferrées sont exclues de l'analyse (voir aussi note de bas de page 30).

Tableau 8: Nombre de dossiers en infraction sanctionnés par les CP et transmis aux autorités cantonales en 2014 pour les entreprises de détachement selon les données de reporting des CP, par CP⁴⁷

	Peines conventionnelles	Frais de contrôle	Dossiers non transmis aux cantons	En % des entreprises fautives
CCT romande de second-œuvre	58	91	7	8%
CN pour le secteur principal de la construction	82	92	n.a	-
CCT pour l'industrie suisse des produits en béton	0	0	0	-
CCT de l'industrie suisse de la carrosserie	0	0	0	-
CCN des coiffeurs	0	0	0	-
CCT de la branche suisse des toitures et façades	6	6	1	17%
CCT d'aménagement de plafond et d'intérieur	8	8	0	0%
CCT de la branche suisse de l'installation électrique et d	133	154	38	25%
CCT des métiers du jardinage de BS et BL	1	1	0	0%
CCNT pour les hôtels, restaurants et cafés	0	0	0	-
CCT des techniques du bâtiment	162	213	52	24%
CCT pour les échafaudeurs suisses	8	8	0	0%
CCT pour la construction des voies ferrées	7	8	0	0%
CCT pour les entreprises de construction en bois	33	36	0	0%
CCT pour le secteur suisse de l'isolation	62	78	38	49%
CCT pour l'industrie de la plâtrerie et de la peinture	53	60	31	52%
CCT pour la branche suisse du marbre et du granit	19	21	0	0%
CCNT pour l'artisanat du métal	213	216	66	31%
CCT pour la boucherie-charcuterie suisse	0	0	0	-
CCN de l'industrie du meuble	0	0	0	-
CCT de la branche du travail temporaire	0	0	0	-
CCT pour le carrelage dans les cantons de BS-BL	6	6	1	17%
CCT pour le carrelage Suisse centrale	30	30	7	23%
CCT pour la branche du nettoyage de Suisse alémanique	8	10	1	10%
CCT pour la branche du nettoyage de Suisse romande	0	0	0	-
CCT pour la menuiserie	249	402	192	48%
CCT pour la branche privée de la sécurité	1	4	4	100%
CCT des laboratoires de prothèse dentaire en Suisse	0	0	0	-
CCT pour les tuileries-briqueteries suisses	0	0	0	-
<i>Total</i>	<i>1139</i>	<i>1444</i>	<i>438</i>	<i>30%</i>

3) Infractions ou comportements ne donnant pas lieu à des sanctions administratives

Il règne parfois certaines incertitudes au sein des CP, en particulier des CP régionales, concernant les comportements des prestataires de services étrangers qui peuvent ou non être sanctionnés par les autorités cantonales. Le canton de ZH a par exemple clarifié à l'égard

⁴⁷ Les données de la CP du gros-œuvre de la construction et les données de la CP de la construction de voies ferrées sont exclues de l'analyse (voir aussi note de bas de page 30).

des CP les situations dans lesquelles le canton n'a pas la compétence d'émettre des sanctions administratives.

De l'avis du SECO, le canton n'a en particulier pas de compétence d'émettre des sanctions administratives (en particulier, d'émettre une interdiction de l'entreprise d'offrir ses services en Suisse) dans les situations suivantes :

- Impossibilité de délivrer des envois de courrier en raison d'une adresse inconnue / fausse ;
- Lors d'infractions en matière de salaire, non paiement de la différence salariale aux employés⁴⁸, refus d'acquitter la peine conventionnelle ou les frais de contrôle ;
- Non paiement de la caution prévue par une CCT étendue.

Les CP faïtières devraient, de l'avis du SECO, clarifier systématiquement envers les CP régionales comme envers le personnel en charge de l'exécution des mesures d'accompagnement les situations dans lesquelles une sanction administrative n'est pas prévue par la LDét. Le prononcé d'éventuelles sanctions en exécution de la LDét est de la compétence des autorités cantonales (« L'autorité cantonale peut (...) prononcer une sanction administrative », art. 9 LDét). Les autorités cantonales devraient, si besoin est, préciser envers les CP (régionales) la pratique de sanction spécifique en application de la LDét en vigueur dans le canton.

Bilan:

Selon les données de reporting à disposition du SECO, près d'un tiers des dossiers pour lesquelles les CP ont constaté une infraction aux CCT n'ont pas été transmis aux autorités cantonales en 2014. Les problèmes de transmission de dossiers semblent se concentrer surtout dans certains cantons et pour certaines CP.

En matière d'infraction à l'obligation de renseigner, la pratique actuelle des CP présente divers potentiels d'optimisation traités aux chapitres 4.3.3., 4.3.4 et 4.4.3.

Facteurs de succès:

- Connaissance par les CP des situations dans lesquelles les autorités cantonales peuvent ou non émettre une sanction administrative (y.c. information des CP régionales et du personnel par les CP faïtières resp. les autorités cantonales)

Potentiels d'amélioration identifiés dans la surveillance et le pilotage SECO:

- Assurer que les CP respectent systématiquement les dispositions de l'art. 9 al. 1 LDét.

4.4 Sanctions administratives et pénales

En matière de sanctions administratives, les infractions aux art. 1a al. 2, 2, 3 et 6 de la LDét, ainsi que les infractions au sens de l'art. 12 al. 1 LDét, de même que le non-paiement d'amendes entrées en force, peuvent faire l'objet d'une sanction par les autorités cantonales compétentes (voir art. 9 LDét). En matière de sous-traitance, l'entrepreneur contractant qui n'a pas rempli son devoir de diligence peut également se voir infliger des sanctions selon l'art. 9 LDét. Les sanctions administratives prévues en cas d'infractions contre l'art. 2 et au

⁴⁸ Les cantons prennent généralement en compte, lorsqu'ils prononcent une sanction administrative pour infraction aux conditions de salaire prévue par une CCT étendue en vertu de l'art. 9 LDét, le paiement ou non de la différence de salaire lorsqu'ils déterminent le montant de l'amende.

devoir de diligence selon l'art. 5 al. 3 consistent, selon également la gravité de l'infraction, en une sanction administrative prévoyant le paiement d'un montant de 5'000 francs au plus, une interdiction d'offrir ses services en Suisse jusqu'à 5 ans. Lors d'infractions aux dispositions susmentionnées, le paiement des frais de contrôle peuvent également être imposé (art. 9 al. 2 let. d LDét). Les infractions au sens de l'art. 12, al. 1 LDét ou le non-paiement de sanctions administratives peuvent être sanctionnés également par une interdiction d'offrir ses services en Suisse (art. 9, al 2, let. b).

L'employeur qui engage des travailleurs en Suisse peut également être soumis à une sanction administrative de 5'000 francs au plus en cas d'infraction aux dispositions relatives au salaire minimal d'un contrat-type de travail au sens de l'art. 360a CO. Des frais de contrôle peuvent par ailleurs être imposés (art. 9 al. 2 let. d LDét).

En matière pénale, le refus de renseigner, la transmission d'informations inexactes et le refus de se soumettre au contrôle peuvent faire l'objet d'une sanction pénale (art. 12 al. 1 let. a et b LDét), de même que le non-respect d'une interdiction d'offrir ses services en Suisse (art. 12 al. 1 let. c). Le non-respect systématique et dans un esprit de lucre des dispositions minimales en matière de salaire et de conditions de travail prévues dans les CCT étendues et les CTT avec salaire minimum impératif est également punissable (art. 12 al. 3 LDét).

Les employeurs suisses qui violent systématiquement et dans un esprit de lucre les dispositions sur le salaire minimum d'un CTT au sens de l'art. 360a CO peuvent être punis d'une amende de 40'000 francs au plus (art 12 al. 1 let. d).

L'art. 32a OLCP prévoit par ailleurs la possibilité de sanctionner l'infraction à l'obligation d'annonce d'un prestataire de service indépendant.

Le nombre et la nature des sanctions prononcées par les cantons varie en fonction de nombreux facteurs (politique de contrôle des cantons, politique de contrôle des CP, intensité des relations entre cantons et CP, etc.). A ce stade, les analyses ont montré les résultats suivants :

4.4.1 Nombre de sanctions prononcées

En 2014, selon les données de la liste des sanctions entrées en vigueur (ci-après : liste ReSa), 4'508 sanctions administratives⁴⁹ ont été prononcées à l'encontre d'entreprises suisses, d'entreprises de détachement ou d'indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Parmi ces sanctions, 1'345 ont été prononcées pour violation du devoir d'annonce (30 % de l'ensemble des sanctions), 749 pour infraction de peu de gravité à l'art. 2 LDét et 94 pour infraction grave à l'art. 2 LDét (ensemble 18 % des sanctions), 1'081 pour autres infractions de peu de gravité en vertu de l'art. 9a LDét et 126 pour autres violations graves en vertu de l'art. 9b LDét (ensemble 27 %), 638 pour violation de l'obligation de renseigner (14 %), et 466 pour non-paiement d'amendes (10 %).

Le taux de sanctions prononcées par les autorités cantonales est très variable selon les cantons. En 2014, 20'898 entreprises de détachement ou indépendants soumis à l'obligation d'annonce ont été contrôlés en Suisse par les CT et CP⁵⁰. Le nombre de sanctions administratives correspond à environ 22 % de l'ensemble des entreprises et indépendants contrôlés⁵¹. Selon les cantons, ce taux peut toutefois varier de 0 % à plus de 50 %.

⁴⁹ Ce chiffre est toutefois à considérer avec prudence en raison de la qualité réduite des données de la liste resp. compte tenu que cette liste n'a pas été conçue en vue de son exploitation à des fins statistiques, et les exploitations statistiques se heurtent à divers problèmes de données manquantes ou codage inadéquat des données.

⁵⁰ Les contrôles auprès d'entreprises suisses n'ont pas été considérés ici, même s'ils peuvent donner lieu dans une minorité de cas (CTT avec salaire minimum impératifs) à des sanctions administratives.

⁵¹ Il s'agit d'une approximation. Il est à souligner que les sanctions prononcées par les autorités cantonales en 2014 ne concernent pas nécessairement des contrôles effectués par les CT ou CP en 2014. La comptabilisation

Les différences constatées sont sans doute en partie l'effet de différences dans la politique de contrôle des CT et CP comme de transmission des dossiers de contrôle aux autorités par les CP (voir aussi le chapitre 4.3). Elles sont aussi largement l'effet de pratiques de sanction contrastées entre les cantons. Les dispositions de l'art. 9 LDét laissent ouverte cette marge d'interprétation aux autorités cantonales (« L'autorité cantonale peut prendre [des sanctions] » art. 9 al. 2 LDét).

4.4.2 Sanctions lors d'infraction à l'obligation d'annonce

Les sanctions pour infraction à l'obligation d'annonce représentent une part importante des sanctions LDét prononcées par les autorités cantonales. Selon les données de la liste ReSA, elles représentent environ 30 % de l'ensemble des sanctions administratives émises en 2014. La politique de contrôle et de sanction des infractions à l'obligation d'annonce varie toutefois fortement selon les cantons.

En matière de contrôle, on peut identifier deux approches des autorités cantonales :

- Certains cantons effectuent un contrôle systématique, lors de la réception de l'annonce, du respect par le prestataire de service de ses obligations en matière d'annonce et assurent un suivi systématique des situations problématiques en vue de sanctionner une infraction éventuelle aux obligations en matière d'annonce (p.ex. suivi des mutations effectuées par le prestataire de service qui ne s'est initialement pas annoncé dans le délai prévu et sanction automatique si le prestataire n'effectue pas de mutation resp. ne déplace pas la mission).
- Dans d'autres cantons, le contrôle d'annonce effectué dans le cadre de la réception d'annonce ne donne pas lieu à un suivi systématique en vue d'une éventuelle sanction. Le contrôle du respect des obligations en matière d'annonce est essentiellement effectué dans le cadre des contrôles des conditions de salaire et de travail (p.ex. le prestataire de service qui ne s'est initialement pas annoncé dans le délai prévu est sanctionné si le contrôle sur place montre qu'il a effectivement commencé les travaux avant le délai autorisé pour le début de la mission).

Lors du constat d'une infraction en matière d'annonce par une **entreprise de détachement**, certains cantons renoncent à une sanction lors d'une première infraction, d'autres émettent une sanction immédiatement. Le montant de l'amende prévu dans le catalogue d'amendes des autorités cantonales est aussi variable selon les cantons.

L'infraction **par un indépendant** à l'obligation de s'annoncer peut être sanctionnée en vertu de l'art. 32a OLCP. En raison des difficultés de certains cantons à obtenir la collaboration du Ministère public pour la sanction pénale d'infractions mineures telle une violation de l'art. 32a OLCP, cette sanction reste lettre morte dans un certain nombre de cantons. Ceci constitue une inégalité de traitement entre les indépendants selon les cantons où ils offrent leurs services, de même qu'entre indépendants et entreprises de détachement.

Il serait le cas échéant judicieux d'examiner les possibilités d'amélioration en matière de sanction de l'infraction au devoir d'annonce des indépendants. Ceci également dans un objectif d'égalité de traitement entre entreprises étrangères et indépendants soumis à l'obligation d'annonce. Dans le cadre du droit actuel, cela impliquerait pour les cantons d'examiner les possibilités d'améliorer l'application de la disposition administrative pénale en vigueur (en particulier la possibilité d'une délégation de compétences de sanction selon l'art. 32a OLCP à l'administration). A l'échelon législatif, ceci impliquerait le cas échéant, alternativement à la proposition précédente, la possibilité de redéfinir la sanction administrative pénale actuelle en une sanction administrative.

des contrôles effectués ne prend par ailleurs pas en compte les doubles comptages éventuels entre contrôles d'indépendants effectués par les CP et complément au contrôle effectué par le canton.

4.4.3 Sanctions d'infractions à l'obligation de renseigner

Les autorités cantonales peuvent prononcer des sanctions administratives envers les prestataires de services qui violent leur obligation de renseigner sous forme d'interdiction du prestataire de services d'offrir ses services en Suisse. Selon les données de la liste ReSa, 638 sanctions de ce type ont été prononcées en Suisse en 2014, soit 14 % de l'ensemble des sanctions administratives LDét durant la période.

Les sanctions pour violation de l'obligation de renseigner concernent en partie des contrôles effectués dans des branches soumises à une CCT étendue. Lorsque la CP ne peut obtenir du prestataire de services les renseignements nécessaires au contrôle, la LDét prévoit qu'elle dénonce l'entreprise aux autorités cantonales. Le canton s'emploie pour sa part à obtenir de l'entreprise les renseignements nécessaires et la sanctionne le cas échéant. Comme indiqué aux chapitres 4.3.3. et 4.3.4, les CP renoncent souvent à dénoncer la situation aux autorités cantonales et ont développé des approches alternatives en ce domaine qui ne sont pas prévues par le cadre légal. Ce comportement des CP est sans doute lié en partie à la lourdeur de la procédure. Il semblerait judicieux pour cette raison que les autorités cantonales et CP s'emploient à définir ensemble une procédure de collaboration aussi efficace et efficiente que possible pour le suivi d'infractions de ce type. Selon les résultats d'un audit, ceci implique entre autres que le canton définisse clairement à l'endroit des CP les critères selon lesquels l'autorité cantonale considère que le prestataire de services a failli ou non à son obligation de renseigner et la documentation que la CP doit fournir au canton pour lui permettre d'instruire le cas. Les documents réputés devoir être fournis absolument par le prestataire de services, les exigences en matière de mise à disposition desdits documents dans une langue nationale, de même que l'interprétation générale du principe de proportionnalité par l'autorité cantonale, sont décisifs en la matière. Ces critères devraient à notre sens être explicités par les cantons et communiqués aux organes de contrôle.

Par ailleurs, les exigences envers les CP de transmettre systématiquement les dossiers fautifs conformément à l'art. 9 al 1 LDét, devraient à notre sens être renforcées⁵².

4.4.4 Sanctions lors d'infraction en matière de salaire

Les autorités cantonales peuvent prononcer des sanctions administratives lors d'infraction des entreprises au salaire minimal impératif prévu par un CTT ou une CCT étendue. Ces infractions concernent pour l'essentiel des infractions d'entreprises étrangères aux salaires minimum prévus par les CCT étendues. Elles s'ajoutent dans ce cas généralement à une peine conventionnelle prononcée par la CP. Les sanctions prononcées pour non-respect des salaires impératifs prévus par un CTT sont nettement moins nombreuses, compte tenu également qu'un seul CTT est en vigueur à l'échelon national et que seule une minorité de cantons a mis en place des CTT cantonaux dans des branches particulières.

⁵² Ces exigences sont inscrites dans la LDét et dans les accords de subvention entre le SECO et les CP. Le contrôle du respect de ces exigences pourrait néanmoins être encore renforcé, de même le cas échéant que les conséquences pour les CP qui ne respecteraient pas ces exigences.

1) Nombre de sanctions prononcées par les autorités cantonales

Le nombre de sanctions administratives pour infractions à l'art. 2 LDét prononcées en 2014 s'élève à 843 sanctions, soit 18 % de l'ensemble des sanctions administratives prononcées durant la période. Ce taux varie fortement selon les cantons. Dans nombre de cantons de l'est de la Suisse et de Suisse centrale, les sanctions administratives pour infractions aux salaires représentent 0- 5 % de l'ensemble des sanctions prononcées (par exemple : AR, GL, GR, LU, SG, OW, SZ), alors qu'elles peuvent représenter plus de 40 % de l'ensemble des sanctions administratives prononcées dans une minorité de cantons (tels GE ou SH), la plupart des cantons se situant entre ces deux extrêmes.

Les différences s'expliquent en partie par la politique contrastée de contrôle et de sanction des CP selon les régions (voir chapitres 4.3.1 et 4.3.4) et, le cas échéant, des problèmes de transmission des dossiers aux autorités cantonales (voir chapitre 4.3.7). Elles s'expliquent également par des philosophies différentes des cantons concernant l'opportunité et la nécessité de prononcer des sanctions administratives lors d'infractions aux salaires prévus par les CCT (voir point 2 ci-dessous).

2) Philosophies des cantons concernant la « double sanction » lors d'infractions aux dispositions de CCT étendues

Les approches des cantons diffèrent concernant l'opportunité ou non d'une « double sanction » (peine conventionnelle, sanction administrative) des entreprises ayant commis une infraction aux dispositions de l'art. 2 LDét. Tandis que certains cantons considèrent qu'une double sanction ne se justifie pas ou uniquement dans des cas exceptionnels et renoncent généralement à sanctionner administrativement l'entreprise en sus de la peine conventionnelle prononcée par la CP, d'autres émettent systématiquement une telle sanction administrative. Ces approches différentes reflètent le pouvoir d'appréciation des cantons en la matière en conformité avec les dispositions de la LDét.

Il semble plausible que dans certaines situations, une sanction administrative pour infraction aux salaires des CCT soit à recommander même dans les cantons opposés au principe de double sanction. Ce, lorsqu'il s'agit d'assurer une politique de sanction crédible envers une entreprise fautive qui refuserait de réparer le dommage et relever le salaire de ses employés et, par ailleurs, ne s'acquitterait pas de la peine conventionnelle prononcée par la CP⁵³. Dans une situation de ce type, en l'absence de sanction administrative, son comportement fautif n'entraînerait aucune conséquence négative pour l'entreprise et il semble judicieux pour cette raison que les autorités cantonales émettent dans ce cas de figure une sanction administrative envers l'entreprise concernée. A notre connaissance, une telle approche est déjà pratiquée par les ou certains cantons par ailleurs opposés au principe de double sanction.

3) Prise en compte des conclusions des CP dans le constat de l'infraction par les autorités cantonales

La pratique des cantons lors d'infractions aux salaires constatées par les CP varient fortement concernant l'opportunité ou non de s'appuyer sur les conclusions des CP pour constater l'infraction de l'entreprise. Tandis que certains cantons sont d'avis que le canton doit effectuer une instruction propre du dossier dont les résultats peuvent le cas échéant s'éloigner des constats de la CP, d'autres cantons considèrent que les autorités cantonales peuvent s'appuyer largement dans leur décision de sanction sur les constats de la CP et ont également introduit le cas échéant des barèmes de sanction calculés en fonction de la gravité de l'infraction déterminée par la CP.

Les autorités cantonales sont chargées d'appliquer le droit fédéral compte tenu de la procédure de droit administratif définie à l'échelon cantonal. Les exigences du droit cantonal en

⁵³ A souligner que le refus de s'acquitter d'une peine conventionnelle n'est pas un motif de sanction administrative selon la LDét.

matière de reprise ou non des conclusions des CP par les autorités cantonales n'ont pas été étudiées dans le cadre des audits. Il semblerait judicieux que les cantons examinent les exigences de la procédure de droit administratif cantonal en matière de reprise ou non des conclusions des CP lors de la sanction administrative cantonale.

La reprise des conclusions des CP présente plusieurs avantages pour l'exécution. Elle permet des gains d'efficacité dans l'instruction du dossier et favorise l'unité de doctrine entre cantons et CP vis-à-vis de l'entreprise. Elle exige toutefois également à notre sens que le canton effectue un contrôle de qualité sur les conclusions des CP. Ce, entre autres pour éviter que les autorités cantonales confirment des conclusions erronées, voire une instruction du dossier qui ne respecte pas les dispositions de la LDét (par exemple : recours à des valeurs hypothétiques lors de la comparaison des salaires). A notre connaissance, les autorités cantonales effectuent en partie un tel contrôle de qualité. Il n'est toutefois pas systématique dans tous les cantons⁵⁴.

4.4.5 Encaissement d'amendes et interdiction d'entreprises pour non-paiement d'amendes

La LDét prévoit qu'en cas d'infraction à ses dispositions, les autorités cantonales peuvent prononcer des sanctions entre autres sous forme d'amendes. En cas de non-paiement par un prestataire de service étranger d'une amende entrée en vigueur, la LDét prévoit la possibilité pour les autorités cantonales de sanctionner le défaut de paiement par l'interdiction du dit prestataire d'offrir ses services en Suisse.

La majorité des cantons estimait⁵⁵ en 2014 encaisser 80 % ou plus des amendes qu'ils ont prononcées ; une minorité de cantons estime que le taux d'encaissement des amendes est plus ou nettement plus faible (voir aussi rapport FlaM 2015⁵⁶). Il semble plausible selon ces estimations que le taux d'encaissement des amendes présente encore un potentiel d'amélioration. C'est également l'avis qu'a émis le CDF dans son rapport d'audit⁵⁷.

En 2014, les autorités cantonales ont prononcé d'après la liste ReSa 466 interdictions pour le non-paiement d'amendes entrées en vigueur. En regard des amendes prononcées durant la période, soit 3'250 amendes en tout en 2014 selon les données de la liste ReSa, cela signifie qu'environ 14 % de l'ensemble des amendes prononcées sont suivies d'une sanction pour non-paiement d'amende. Ce résultat semble cohérent avec la part estimée d'amendes non encaissées dans les cantons, comme indiqué ci-dessus, environ 20 %⁵⁸. Pour une faible minorité de cantons, la comparaison des deux taux semble indiquer que les amendes non payées ne donnent pas ou insuffisamment à un suivi sous forme d'interdiction du prestataire de service étranger.

Les audits ont montré que plusieurs cantons ont mis en place des instruments de suivi systématique de l'encaissement des amendes qui permettent également d'assurer que l'entreprise ou la personne fautive ne payant pas leurs amendes sont systématiquement interdites en vertu de l'art. 9 al. 2 let. b Ldét.

⁵⁴ Certains cantons sont d'avis que les entreprises peuvent, dans le cadre de leur droit d'être entendu, relever d'éventuelles erreurs de la CP.

⁵⁵ Selon l'estimation subjective des cantons. Sauf exceptions, cette estimation n'est pas fondée sur des données objectives concernant l'encaissement des amendes.

⁵⁶ Op. cit.

⁵⁷ Op. cit.

⁵⁸ Cette comparaison doit être effectuée avec prudence, compte tenu entre autres d'une part que les amendes non encaissées sont une estimation propre des cantons, d'autre part que les données de la liste ReSa concernant les sanctions prononcées sont d'une qualité réduite.

A noter que l'encaissement d'amende n'est pas nécessairement le fait de l'autorité cantonale au sens de l'art. 7 al. 1 Ldét. Lorsque le paiement de l'amende n'a pas été effectué, l'autorité cantonale devrait en être systématiquement avertie. Les audits n'ont pas fait apparaître de problèmes majeurs en ce domaine ; il ne peut toutefois être exclu que, dans certains cas, cette information n'est pas transmise systématiquement à l'autorité cantonale par le service chargé de l'encaissement des amendes.

4.4.6 Bilan

Les cantons ont une pratique de sanction contrastée. Les dispositions de l'art. 9 LDét laissent ouverte cette marge d'interprétation aux autorités cantonales (« L'autorité cantonale peut prendre [des sanctions] » art. 9 al. 2 LDét). Le cas échéant, certaines améliorations ciblées pourraient être envisagées dans certains cantons concernant les amendes administratives pour non-respect des CCT et concernant le suivi de l'encaissement des amendes et l'interdiction d'entreprises ou personnes qui n'ont pas payé leurs amendes. Par ailleurs, les interfaces entre autorités cantonales et CP devraient le cas échéant être précisés pour les infractions à l'obligation de renseigner.

L'application des dispositions de l'art. 32a OLCF est difficile ou impossible dans certains cantons.

Facteur de succès identifiés:

- Amendes administratives pour non-respect des conditions de salaires des CCT permettant une menace et sanction crédible des entreprises fautives⁵⁹
- Répartition des tâches / interfaces clairs entre autorités cantonales et CP concernant les infractions à l'obligation de renseigner
- Suivi systématique de l'encaissement des amendes et interdiction des entreprises ou personnes qui n'ont pas payé leurs amendes

Potentiels d'amélioration identifiés en matière de surveillance et pilotage SECO:

- Encourager les cantons à déléguer la sanction administrative pénale des indépendants pour non-respect de l'obligation d'annonce à l'administration cantonale
- Encourager si nécessaire les autorités cantonales et CP à préciser leurs interfaces lors d'infractions à l'obligation de renseigner

5 Surveillance et pilotage de la Confédération

Les activités de la Confédération ont été examinées sous l'angle des implications des résultats des audits en matière de surveillance et de pilotage. Le chapitre 5.1 résume les potentiels d'optimisation de la surveillance identifiés aux chapitres 3 et 4 et les explicite le cas échéant. Les chapitres 5.2 à 5.6 présentent d'autres potentiels d'optimisation identifiés lors des audits ou sur la base de propositions des organes d'exécution concernant la surveillance émises lors des audits.

⁵⁹ C'est-à-dire : même pour les cantons qui renoncent à une double sanction, dans certaines situations il peut être judicieux de prononcer une sanction administrative lorsque la CP ne peut amener l'entreprise à réparer le dommage.

5.1 Surveillance sur les activités des organes d'exécution

Les potentiels d'amélioration dans la surveillance du SECO sur les activités des organes d'exécutions ont déjà été mentionnés aux chapitres 3 et 4, ils sont rappelés ici et complétés le cas échéant.

5.1.1 Stratégie d'observation du marché du travail

Des potentiels d'optimisation de la surveillance ont été identifiés dans les domaines suivants :

- 1) **Observation du marché du travail en fonction du risque** : Les tâches des CT cantonales sont définies par le CO. Le SECO n'a pas dans ce cadre une fonction de surveillance directe sur la stratégie poursuivie par les CT cantonales. Il exerce néanmoins une surveillance globale sur l'exécution de la LDét et, dans ce cadre, peut aussi formuler des directives et recommandations envers les organes d'exécution de la LDét. Les analyses présentées au chapitre 3.1 ont montré que les CT poursuivent des stratégies d'observation du marché du travail très contrastées et, par ailleurs, que ces stratégies ne sont pas toujours explicitées resp. fondées sur une analyse explicite des risques auxquels est confronté le marché du travail local. Ce considéré, il semblerait judicieux que le SECO exige davantage de transparence envers les organes d'exécution concernant leur stratégie de contrôle et exige également des organes de contrôle que ladite stratégie se fonde sur une analyse de risque explicite.
- 2) **Objectifs de contrôle de la CT fédérale et des CT cantonales** : Les objectifs de contrôle de la CT fédérale ne constituent pas actuellement des objectifs qualitatifs ou quantitatifs explicites pour les organes d'exécution. Les objectifs de contrôle des organes d'exécution sont définis par les accords de prestations passés avec le SECO. Il en découle parfois une certaine confusion. Surtout, l'articulation entre objectifs fédéraux et activité cantonale n'est pas clarifiée. Il semblerait judicieux dans ce cadre de réexaminer d'une part les objectifs de la CT fédérale compte tenu aussi des expériences du contrôle à l'échelon cantonal (par exemple : révision éventuelle des objectifs quantitatifs de contrôle auprès des prestataires de services étrangers), d'autre part l'articulation entre les objectifs de la CT fédérale et l'activité de contrôle à l'échelon cantonal.
- 3) **Coordination accrue entre exécution des mesures d'accompagnement et de la lutte contre le travail au noir** : Une coordination étroite entre exécution des mesures d'accompagnement et de la lutte contre le travail au noir semble présenter avant tout des avantages. Dans ce cadre, il serait judicieux d'examiner les possibilités à l'échelon fédéral d'encourager une telle coordination.
- 4) **Coordination accrue entre exécution des mesures d'accompagnement et des dispositions en matière de santé et sécurité au travail** : L'exploitation de synergies en ce domaine semble également présenter des avantages. Il serait judicieux dans ce cadre d'approfondir ce point et d'examiner la nécessité et les possibilités d'encourager une coordination accrue en ce domaine.
- 5) **Salaires d'usage**: Comme indiqué au chapitre 3, les CT n'ont pas nécessairement défini un salaire d'usage pour toutes les branches ou professions. Le SECO pourrait encourager les CT à définir un salaire d'usage resp. une méthode permettant de mesurer le salaire d'usage dans l'ensemble des branches ou professions.
- 6) **Conciliations lors de situations de sous-enchère salariale abusive et répétée dans une entreprise isolée** : Des conciliations auprès d'entreprises isolées ne sont pas toujours effectuées. Les attentes du SECO en la matière devraient être clarifiées.

5.1.2 Contrôle des prestataires de service étrangers dans les branches avec CCT étendue

Des potentiels d'optimisation dans la surveillance ont été identifiés dans les domaines suivants :

- 1) **Transmission des annonces** : Assurer le respect des dispositions de l'art. 6 al. 4 LDét en matière de transmission des annonces à l'ensemble des CP. Encourager un accroissement du rythme de transmission des annonces.
- 2) **Répartition géographique des contrôles des CP en fonction du risque**. Renforcer les exigences envers les CP faitières en matière de planification et réparation géographique de l'activité de contrôle.
- 3) **Contrôle des prestataires de service étrangers en fonction du risque**. Renforcer les exigences envers les CP concernant les prestataires de services à contrôler obligatoirement ou prioritairement dans les cas d'espèce ; définir des exigences de délai minimum entre deux contrôles
- 4) **Durée des processus**. Définition d'exigences concernant la durée des processus de contrôle des CP.
- 5) **Plan d'action concernant la mise en œuvre du processus-type du SECO**. Les CP ont introduit progressivement le processus-type dans leur pratique. Les audits ont montré que le respect du processus-type n'est actuellement pas encore assuré dans tous les cas. Son introduction a vraisemblablement aussi eu pour effet de faire diminuer le nombre de contrôles effectués par les CP en 2013 et 2014. Il semblerait judicieux de définir un plan d'action concernant la mise en œuvre du processus-type et, le cas échéant, des mesures transitoires en la matière. Ceci concerne par exemple : la liquidation de dossiers anciens par les CT, le respect systématique des exigences en matière de contrôle écrit, etc.
- 6) **Procédures lors de violation de l'obligation de renseigner par une entreprise**. Lorsqu'un prestataire de service se soustrait à son obligation de renseigner, la LDét prévoit des sanctions administratives et pénales (art. 9 et 12 LDét). La pratique des CP consistant à estimer un salaire hypothétique comme la pratique d'émettre des peines conventionnelles pour violation de l'obligation de renseigner contreviennent aux dispositions de la LDét. Les CP sont par ailleurs tenues de respecter systématiquement les dispositions de l'art. 9 al. 1 LDét. Le SECO devrait amener les CP à respecter systématiquement ces dispositions légales.
- 7) **Interfaces entre CP et autorités cantonales lors de violation de l'obligation de renseigner**. Les interfaces ne sont pas toujours réglées de manière adéquate selon les résultats des audits (voir aussi point précédent, ainsi que le chapitre 4.4.3). Le SECO pourrait encourager les CP et cantons à définir dans quelles situations l'entreprise est réputée avoir failli à son obligation de renseigner et le dossier est traité par les autorités cantonales et les situations dans lesquelles les renseignements sont suffisants pour que la CP effectue l'instruction.
- 8) **Encourager une harmonisation des pratiques de sanction au sein des CP**. Il semble plausible que la pratique de contrôle et sanction actuelle des CP présente des différences au sein des CP. En vue de favoriser l'égalité de traitement, le SECO pourrait encourager les CP à harmoniser leurs pratiques internes en matière de sanction.
- 9) **Sanctions d'infraction à l'obligation d'annonce des indépendants**. L'application de l'art. 32a OLCF n'est pas toujours efficace actuellement. Le SECO pourrait étudier les possibilités et la nécessité de modifier le dispositif légal actuel.

5.2 Financement des organes d'exécution

5.2.1 Financement de l'activité d'inspection cantonale

L'activité d'inspection cantonale est financée par la Confédération sur la base des coûts effectifs des inspecteurs. Le nombre maximum d'inspecteurs financés par le SECO est toutefois calculé sur la base du nombre de contrôles prescrits par les accords de prestations. Certains cantons examinés dans le cadre des audits seraient favorables à l'introduction d'un système de financement forfaitaire. Le CDF a également recommandé dans son rapport d'examiner les avantages et inconvénients d'un tel système. Comme il apparaît au chapitre 3, les cantons recourent à divers instruments (contrôles, monitoring, enquêtes, etc.) en vue de l'observation du marché du travail. Les contrôles qu'ils effectuent ne répondent pas non plus à une définition homogène. Ce considéré, il serait peu plausible d'introduire un système de financement forfaitaire sans parallèlement définir de manière plus homogène les prestations et des standards de qualité minimum dans ces prestations. Dans la perspective d'une révision éventuelle du modèle de financement des cantons, la nécessité et les possibilités de définir et quantifier les prestations cantonales de manière homogène devrait faire l'objet d'une analyse. Ceci impliquerait dans un premier temps de définir des standards de qualité minimum concernant le contenu resp. la définition d'un contrôle. Un financement forfaitaire devrait vraisemblablement prendre en compte des facteurs exogènes influençant le coût du contrôle⁶⁰.

Le financement des frais effectifs des services d'inspection présente l'avantage d'autoriser les cantons à mettre en œuvre leurs instruments de la manière qui semble le plus adéquate sans créer des incitations financières fortes et, le cas échéant, des incitations inadéquates sur la mise en œuvre desdits instruments. Le financement des frais effectifs présente par contre l'inconvénient, lorsqu'un service est intégré dans une administration plus large, d'un certain manque de transparence ou difficulté à séparer les activités effectuées pour l'inspection et d'autres activités ne ressortant pas aux mesures d'accompagnement. Les audits ont montré que les services d'inspection cantonaux sont souvent chargés d'effectuer d'autres prestations d'inspection hors leurs activités en matière de mesures d'accompagnement. Ce cumul d'activité est positif, en particulier lorsqu'il permet d'exploiter des synergies (entre autres: entre application LDét et LTN) et permet le cas échéant aux organes de contrôles d'atteindre une taille critique. Comme indiqué ci-dessus, ce cumul d'activité implique aussi certaines difficultés à estimer de manière transparente les ressources en personnel effectivement investies dans les mesures d'accompagnement. Une transparence plus grande pourrait toutefois être atteinte par le recours à des indicateurs de performance des cantons (y.c. un benchmarking entre cantons) concernant l'efficacité de la mise en œuvre des ressources (financières, en personnel) allouées. Cette réflexion vaut par analogie pour les CP.

Dans la perspective d'une comparaison des prestations entre cantons, il semblerait également judicieux de définir des standards minimum concernant le contenu du contrôle. Pour les CP, ces standards ont été définis dans le cadre du projet de « professionnalisation des CP ».

Potentiels d'amélioration identifiés dans la surveillance et le pilotage SECO:

- Mise en place d'indicateurs de pilotage / d'un benchmarking entre cantons concernant des aspects d'efficacité
- Définir des standards minimum concernant le contenu resp. la définition d'un contrôle pour les contrôles effectués par les cantons

⁶⁰ Par exemple, il semble plausible que les petites structures supportent des coûts fixes en lien avec l'exécution de la LDét (charge de travail liée à des activités de coordination, etc) proportionnellement plus importants que les grandes structures.

5.2.2 Financement des CP

Les **contrôles de travailleurs détachés et indépendants soumis à l'obligation d'annonce** sont financées sur une base forfaitaire⁶¹. Le forfait est calculé sur la base du nombre de prestataires de services contrôlés⁶². La plupart des CP auditées ont indiqué que le montant forfaitaire actuel ne couvre pas les frais supplémentaires engendrés pour les CP par le contrôle. Les audits n'ont pas examiné la charge de travail moyenne du contrôle et n'ont pas pu déterminer si le montant du forfait est adéquat ou non. Il est prévu d'examiner ce point dans le cadre d'un projet en cours d'examen de la nécessité et des possibilités de révision du système de financement.

D'un point de vue théorique, les CP devraient être encouragées à adopter une stratégie de contrôle leur permettant de maximiser leur situation financière compte tenu du système de financement en vigueur. Le modèle de financement forfaitaire présente dans ce cadre les incitations (théoriques) indésirables suivantes :

- Incitation à minimiser la charge de travail impliquée par le contrôle (montant du forfait > charge de travail du contrôle). Typiquement, les CP peuvent être incitées à effectuer des contrôles superficiels ou limiter le contrôle à un contrôle sur place uniquement sans effectuer une instruction écrite auprès des prestataires de services étrangers.
- Stratégie répressive envers les prestataires de services étrangers. Cette approche permet de maximiser le nombre et montant des frais de contrôle et peines conventionnelles prononcées (montant du forfait + montant des amendes et frais de contrôle > charge de travail du contrôle).
- Les CP peuvent combiner les deux approches précitées.
- Dans l'hypothèse où le financement actuel permet aux organes de contrôle d'engranger un bénéfice, ils devraient avoir pour objectif de maximiser le nombre de contrôles effectués ; si le contrôle est déficitaire, à l'inverse, ils devraient s'employer à minimiser le nombre de contrôles effectués.

Ces incitations sont théoriques. En pratique, les CP sont également motivées par d'autres valeurs, en particulier l'accomplissement correct de leurs tâches. Pour autant, les analyses effectuées dans le cadre des audits montrent que le comportement des ou de certains organes de contrôle sont compatibles avec les incitations théoriques précitées. Il ne peut en particulier être exclu que certains organes de contrôle ont adopté une stratégie de maximiser le nombre de contrôles, en effectuant une part non négligeable de contrôles effectués sur place et clos sans suivi⁶³, combinés à une politique répressive envers les entreprises auprès desquelles est effectué un contrôle plus approfondi. A l'inverse, il ne peut être exclu que d'autres organes de contrôle minimisent le nombre de contrôles effectués dans la mesure où le contrôle leur paraît déficitaire.

Le SECO a prévu de revoir le système de financement des CP en le couplant également à des exigences renforcées en matière de qualité du contrôle⁶⁴. Sur la base des analyses effectuées dans le cadre du présent rapport, certains éléments doivent vraisemblablement encore être clarifiés en matière de qualité et des exigences supplémentaires éventuellement

⁶¹ Les CP ont la possibilité de demander un financement sur une base horaire des contrôles pour leurs contrôles spéciaux.

⁶² Le plafond de financement est toutefois déterminé sur la base des contrôles prescrits par les accords de subvention.

⁶³ Cette réflexion vaut surtout pour la période précédant l'introduction d'une procédure-type de contrôle.

⁶⁴ Ces exigences ont déjà été largement formulées dans la procédure-modèle de contrôle en vigueur depuis 2014.

formulées en ce domaine (voir aussi chapitre 5.1.2). Il serait par ailleurs judicieux d'examiner la possibilité d'introduire des indicateurs de performance des CP (y.c. un benchmarking entre CP) concernant l'efficacité de la mise en œuvre des ressources.

Le financement des **contrôles des prises d'emploi de courte durée** est pris en charge par le SECO pour une minorité de CP. Le financement est forfaitaire et calculé sur la base du nombre de personnes contrôlées par les CP. Les analyses effectuées dans le cadre de l'audit ont montré que ce système ne crée pas d'incitations pour la CP à contrôler les prises d'emploi de courte durée en fonction du risque. Il peut entre autres inciter les CP à concentrer le contrôle dans les entreprises qui présentent un nombre important de prises d'emploi de courte durée en vue de maximiser le montant de la subvention par entreprise contrôlée. Le financement actuel ne prend par ailleurs pas en compte les contributions à l'exécution de la CCT perçue par les CP pour les prises d'emploi de courte durée. Enfin, le montant du forfait par contrôle n'est pas unifié entre les CP. Une révision du financement des CP en matière de contrôle des prises d'emploi de courte durée semble dès lors judicieuse.

Potentiels d'amélioration identifiés dans la surveillance et le pilotage SECO:

- Prise en compte des exigences de qualité et éventuelles incitations indésirables des CP dans une éventuelle révision du financement des contrôles d'entreprises de détachement et indépendants soumis à l'obligation d'annonce
- Mise en place d'indicateurs de pilotage / d'un benchmarking entre CP concernant des aspects d'efficacité
- Révision ciblée du financement du contrôle des prises d'emploi de courte durée

5.2.3 Incitations financières en vue d'atteindre une taille critique des organes d'exécution

Dans la plupart des organes d'exécution, le nombre d'inspecteurs en charge de l'exécution LDét est réduit. Pour certains organes d'exécution, on ne peut exclure qu'ils n'atteignent pas une taille critique suffisante pour couvrir l'ensemble de ces exigences. Le SECO pourrait examiner le cas échéant des mesures incitatives sous l'angle financier en vue d'encourager les organes d'exécution à atteindre une taille critique suffisante.

Potentiels d'amélioration identifiés dans la surveillance et le pilotage SECO:

- Encouragement des organes d'exécution à atteindre une taille critique, le cas échéant par l'introduction d'incitations financières

5.3 Formation et échanges d'expérience

Dans la plupart des organes d'exécution, le nombre d'inspecteurs en charge de l'exécution LDét est réduit. En même temps, l'activité dont ils sont en charge exige une palette de compétences (économiques, statistiques, juridiques, informatiques, d'inspection) nécessaires à un accomplissement professionnel des tâches de l'observation du marché du travail, du contrôle et de la sanction. Dans le cadre des audits, l'ensemble des organes d'exécution audités ont souligné qu'ils salueraient un renforcement des activités fédérales en matière de a) formation du personnel et b) soutien aux échanges d'expériences.

Le SECO a mis en place en collaboration avec l'association des offices du travail (AOST) un programme de formation destiné aux inspecteurs. Les premières formations pilote sont prévues début 2016.

En matière d'échange d'expériences, le SECO examine les possibilités de renforcer les échanges entre organes d'exécution et lancé un projet-pilote en ce sens en Suisse romande fin 2015.

Potentiels d'amélioration identifiés dans la surveillance et le pilotage SECO:

- Examiner les possibilités de renforcer les échanges d'expérience pour le personnel chargé de l'exécution des mesures d'accompagnement

5.4 Instruments, aides à la décision

Les organes d'exécution audités ont généralement développé un certain nombre d'instruments et documents-type pour leur activité de contrôle. Ils coopèrent en partie entre eux dans ce domaine. D'après les audits effectués, les organes de contrôle ont généralement pu faire appel à leurs homologues d'autres cantons ou CP pour s'appuyer sur leurs expériences en ce domaine. Un besoin spécifique de mise à disposition d'aides à la décision ou autres documents-type supplémentaires par le SECO n'a pas été identifié.

5.5 Rapport annuel d'activité (« rapport FlaM ») et reporting des organes d'exécution

5.5.1 Rapport FlaM

Le SECO publie chaque année un rapport concernant la mise en œuvre des mesures d'accompagnement par les CT et CP. Le rapport fournit un état des lieux de la surveillance du marché du travail et du contrôle en Suisse pour l'année écoulée ; ce point ne faisait pas l'objet des audits et n'est pas traité ici. Le rapport FlaM a également un aspect de pilotage des organes d'exécution, qui est considéré ici à la lumière des résultats des audits.

Pour les organes d'exécution, les informations publiées dans le rapport FlaM ont un effet implicite de pilotage. Ceci, compte tenu aussi que le rapport est publié et accessible à un public large. La présente analyse n'a pas traité de manière approfondie les incitations qui en découlent pour les organes d'exécution. Les audits ont toutefois mis en évidence certaines incitations indésirables, par exemple : 1) *Nombre de contrôles effectués par les CT*. La publication du nombre de contrôles effectifs des CT en regard de leurs objectifs de contrôle crée pour les CT une incitation à atteindre et, généralement, à dépasser leurs objectifs quantitatifs de contrôle (compte tenu d'un contexte politique où les mesures d'accompagnement sont actuellement un enjeu politique saillant)⁶⁵. En d'autres termes, elle crée (théoriquement) une incitation pour les CT à maximiser le nombre de contrôles et non la qualité du contrôle. 2) *Taux de sous-enchère salariale*. La publication du taux de sous-enchère salariale par canton peut (théoriquement) créer des incitations pour les cantons à adapter leur politique de contrôle selon l'indicateur et non selon les besoins du contrôle. En particulier, un canton qui adopte une politique de contrôle ciblée peut se trouver désavantagé resp. être amené à se justifier à la publication des résultats⁶⁶. Une politique de contrôle moins ciblée est, du point de vue de l'indicateur, avantageuse pour le canton.

⁶⁵ Dans certains cantons, la CT est également incitée à dépasser les objectifs nationaux de contrôle de la CT fédérale, même si ceux-ci ne constituent pas un objectif explicite pour les cantons. A noter par ailleurs que, dans certains cantons soumis à une forte pression à stabiliser ou réduire les effectifs de l'administration cantonale, dépasser les objectifs quantitatifs de contrôle peut entraîner une pression sur l'inspection à réduire ses effectifs en personnel.

⁶⁶ Le taux de sous-enchère salariale constaté par les CT ne donne pas d'indication sur le taux de sous-enchère effectif dans le canton mais principalement sur la politique de contrôle pratiquée par l'inspection (contrôle ciblé ou non, en particulier). La pratique a montré que ceci n'est souvent pas compris du public.

Il serait dès lors judicieux le cas échéant d'examiner plus en profondeur les effets de pilotage du rapport FlaM sur les organes d'exécution et, en cas d'incitations inadaptées, d'adapter la publication du rapport.

Plusieurs organes d'exécution ont par ailleurs formulé le souhait lors des audits que le rapport FlaM mette plus explicitement en avant la diversité des stratégies des organes d'exécution (et les limites que ceci implique pour la comparaison de leurs résultats).

En 2014, le contenu du rapport FlaM a été réexaminé et adapté en collaboration avec les cantons. Ce considéré, les possibilités d'amélioration identifiées ci-dessus ont sans doute un faible degré de priorité.

5.5.2 Reporting au SECO

Le reporting récolte des données en vue d'un état des lieux annuel sur l'observation du marché du travail et du contrôle ; ce point n'a pas été examiné dans le cadre des audits. Le reporting est également utile au SECO pour la surveillance sur l'activité des organes d'exécution considérés individuellement. Les audits se sont aussi largement appuyés sur ces données. Dans ce cadre, il est apparu que les données actuelles ne fournissent pas nécessairement toutes les indications utiles à la surveillance. Par ailleurs, il ne peut être exclu que, dès lors que certaines données sont exploitées par le SECO à des fins de surveillance, ceci influe à terme sur l'activité ou la saisie des données par les organes d'exécution⁶⁷. Ces différents éléments plaideraient en faveur d'une révision partielle à terme du reporting.

Potentiels d'amélioration identifiés dans la surveillance et le pilotage SECO:

- Examen des éventuelles incitations indésirables de certains indicateurs publiés dans le rapport FlaM sur le comportement des organes d'exécution et adaptation si nécessaire de la publication
- Le cas échéant, examen des possibilités de présenter dans le rapport FlaM les stratégies contrastées des organes d'exécution
- En cas de révision du reporting, adaptation du reporting également sous l'angle d'un pilotage et contrôle global de l'activité des organes d'exécution

5.6 Audits

Dans la mesure où les résultats du présent rapport donneraient lieu à un renforcement des directives du SECO envers les organes d'exécution, la mise en œuvre desdites directives devraient également être contrôlée dans le cadre des audits.

⁶⁷ Par exemple, l'exploitation par le SECO des données concernant la transmission de dossiers aux cantons par les CP à des fins de surveillance (voir aussi chapitre 4.3.7) pourrait inciter à l'avenir les CP à vérifier que le nombre de dossiers transmis aux cantons selon le reporting corresponde toujours aux peines conventionnelles prononcées, mais sans assurer nécessairement que les dossiers transmis sont des dossiers en infraction.

6 Principales conclusions

6.1 Observation du marché du travail par les CT

Le présent rapport a identifié un certain nombre de facteurs de succès dans l'activité d'observation du marché du travail par les CT. Ces facteurs de succès concernent en particulier :

1) Stratégique d'observation du marché du travail

- Une stratégie d'observation du marché du travail fondée sur une analyse de risque explicite (voir en particulier chapitre 3.1.1)
- Une appréhension de l'observation du marché du travail au sens large (comprenant également le recours aux statistiques / études disponibles) (voir en particulier chapitres 3.1.1 et 3.1.2)
- Une collaboration étroite / exploitation des synergies entre les différents aspects de la politique du marché du travail (y.c. LTN, aspects migratoires) dans le canton (voir chapitre 3.1.3)
- Le cas échéant, l'exploitation de synergies / une coordination ciblée de l'observation du marché du travail entre plusieurs cantons resp. à l'échelon régional (voir chapitre 3.2.1).

2) Instruments d'enquête et de contrôle

- Une collaboration interinstitutionnelle étroite (entre autres : avec la lutte contre le travail au noir, les autorités de migration) en vue d'effectuer des contrôles ciblés (voir chapitre 3.2.2)
- Le recours à des enquêtes de manière ciblée, c'est-à-dire dans des branches où l'information disponible laisse soupçonner un risque de sous-enchère abusive et répétée (voir chapitre 3.2.2)
- La réalisation d'enquêtes basées sur un échantillon représentatif d'entreprises (voir chapitre 3.2.2).

3) Salaire d'usage

- La définition d'un salaire d'usage resp. de la méthode permettant d'établir le salaire d'usage pour l'ensemble des branches ou professions (voir chapitre 3.3)
- Une définition du salaire d'usage selon une approche pragmatique pour les situations de sous-enchère salariale d'entreprises isolées (voir chapitre 3.3)
- Une définition du salaire d'usage sur la base d'enquêtes lors de soupçons de sous-enchère salariale abusive et répétée dans une branche (voir chapitre 3.3).

4) Conciliations

- Le recours systématique à une procédure de conciliation lors de situations de sous-enchère salariale abusive dans des entreprises isolées (voir chapitre 3.4)

Les conclusions ci-dessus n'ont pas caractère de directive envers les CT. Le SECO suggère aux CT d'examiner leur pratique actuelle d'observation du marché du travail compte tenu des facteurs de succès identifiés dans la présente analyse, et, le cas échéant, d'examiner les possibilités et la nécessité de procéder à des adaptations de ladite pratique. Dans certains domaines (voir chapitres 5 et 6.3), le SECO pourrait par ailleurs définir sur la base des facteurs de succès précités des exigences supplémentaires concernant la mise en œuvre de l'observation du marché du travail.

6.2 Contrôle des prestataires de services étrangers dans les branches soumises à une CCT étendue

6.2.1 Autorités chargées de la transmission des annonces

Le SECO rappelle qu'en vue d'une exécution de la LDét conforme au droit, les autorités compétentes doivent transmettre les annonces à l'ensemble des CP dans le respect des dispositions de l'art. 6 al. 4 LDét (voir aussi chapitre 4.1).

Les facteurs de succès suivants ont par ailleurs été identifiés en matière d'annonces

- Transmission rapide des annonces (voir chapitre 4.1)
- Transmission électronique des annonces (voir chapitre 4.1)

Les facteurs de succès identifiés n'ont pas caractère de directive envers les autorités chargées de la transmission des annonces. Le SECO suggère auxdites autorités d'examiner leur pratique actuelle en la matière et les possibilités et la nécessité d'y introduire des améliorations. Dans certains domaines (voir chapitres 5 et 6.3), le SECO pourrait définir des exigences renforcées en matière de transmission des annonces.

6.2.2 CP faitières et régionales

Le SECO rappelle que, lorsqu'un prestataire de service se soustrait à son obligation de renseigner, la LDét prévoit des sanctions administratives et pénales (art. 9 et 12 LDét). La pratique des CP consistant à estimer un salaire hypothétique ou à émettre des peines conventionnelles pour violation de l'obligation de renseigner contreviennent aux dispositions de la LDét (voir aussi chapitre 4.3.2). Les CP sont aussi tenues de respecter les dispositions de l'art. 9 al. 1 LDét (voir aussi chapitre 4.3.7). Lors de transmission de dossiers aux autorités cantonales, les CP devraient également être informées des situations dans lesquelles les autorités cantonales ont ou non une compétence de sanction administrative selon la LDét (voir chapitre 4.3.7).

Les facteurs de succès suivants ont par ailleurs été identifiés :

1) Stratégie de contrôle:

- Une stratégie de contrôle fondée sur une analyse de risque explicite, comprenant également :
 - o une répartition des contrôles par régions en fonction du risque (voir chapitre 4.3.1)
 - o une définition explicite du rythme des contrôles des prestataires de services étrangers (voir chapitre 4.3.3)
 - o une définition explicite des prestataires de services étrangers à contrôler prioritairement ou obligatoirement (voir chapitre 4.3.3)

2) Surveillance sur les associations de contrôle

- La définition par les CP d'exigences de qualité minimum envers les associations de contrôle (voir chapitre 4.3.3)
- Un contrôle de qualité sur l'activité des associations de contrôle (voir chapitre 4.3.3)

3) Durée de traitement des dossiers

- Traitement rapide des dossiers, minimisation de la durée des processus et des suspens (voir chapitre 4.3.3)

4) Aspects d'organisation

- L'atteinte d'une taille critique suffisante des organes de contrôle, en particulier pour l'instruction écrite des dossiers (voir chapitre 4.3.3)
- Des structures décisionnelles efficaces en vue d'assurer un traitement rapide des dossiers (voir chapitre 4.3.3)
- Des structures d'organisation autorisant une surveillance adéquate sur les associations de contrôle (voir chapitre 4.3.3)

Les facteurs de succès identifiés n'ont pas caractère de directive envers les CP. Le SECO suggère aux CP d'examiner leur pratique actuelle compte tenu des facteurs de succès identifiés ci-dessus et les possibilités et la nécessité d'y introduire des améliorations. Dans certains domaines, le SECO pourrait aussi définir sur la base des facteurs de succès précités des exigences renforcées concernant le contrôle des prestataires de services étrangers (voir chapitres 5 et 6.3)

6.2.3 Autorités cantonales chargées des sanctions administratives

Les facteurs de succès suivants ont été identifiés en matière de sanctions administratives :

1) Amendes administratives pour non-respect des conditions de salaires des CCT

- Politique d'amendes en ce domaine permettant une menace et sanction crédible des entreprises fautives⁶⁸ (voir chapitre 4.4.4)

2) Infractions à l'obligation de renseigner

- Interfaces / répartition de tâches claire entre autorités cantonales et CP concernant les infractions à l'obligation de renseigner (voir chapitre 4.4.3)

3) Encaissement des amendes et sanction des entreprises fautives

- Suivi systématique de l'encaissement des amendes et interdiction des entreprises ou personnes qui n'ont pas payé leurs amendes (voir chapitre 4.4.5)

Les conclusions ci-dessus n'ont pas caractère de directive envers les autorités cantonales. Le SECO suggère aux autorités cantonales concernées d'examiner leur pratique actuelle compte tenu des facteurs de succès identifiés ci-dessus, et, le cas échéant, d'examiner les possibilités et la nécessité de procéder à des adaptations de ladite pratique. Le cas échéant, le SECO pourrait encore définir sur la base des facteurs de succès précités des exigences concernant les interfaces entre CP et autorité cantonale en matière d'infractions à l'obligation de renseigner.

6.3 Surveillance fédérale

Les possibilités d'amélioration identifiées dans la surveillance fédérale ont été présentées au chapitre 5. Elles sont rappelées de manière synoptique ci-dessous :

1) Stratégie d'observation du marché du travail

- Exigences envers les cantons concernant une observation du marché du travail en fonction du risque
- Révision des objectifs de contrôle de la CT fédérale et articulation avec les objectifs des CT cantonales

⁶⁸ C'est-à-dire : même pour les cantons qui renoncent à une double sanction, dans certaines situations il peut être judicieux de prononcer une sanction administrative lorsque la CP ne peut amener l'entreprise à réparer le dommage.

- Coordination accrue entre exécution des mesures d'accompagnement et de la lutte contre le travail au noir
- Examen de la nécessité et des possibilités de renforcer les synergies entre l'exécution des mesures d'accompagnement et des mesures de protection de la santé et sécurité au travail
- Examen des possibilités et de la nécessité de favoriser l'échange de données entre services de migration et autorités chargées de la surveillance du marché du travail concernant les demandes d'autorisation frontalières ou de résidence (ceci exigerait toutefois une adaptation législative)
- Encouragement des CT à définir un salaire d'usage ou une méthode de mesure du salaire d'usage dans l'ensemble des branches ou professions
- Clarification des exigences de conciliations lors de situations de sous-enchère salariale abusive et répétée dans une entreprise isolée
- Assurer le respect des dispositions légales dans les procédures de conciliation des CT cantonales avec les entreprises étrangères

2) Contrôle des prestataires de service étrangers dans les branches avec CCT étendue

- Assurer le respect des dispositions de l'art. 6 al. 4 LDét en matière de transmission des annonces à l'ensemble des CP et encouragement d'un accroissement du rythme de transmission des annonces.
- Exigences envers les CP en matière de planification et répartition géographique des contrôles.
- Exigences envers les CP concernant le contrôle des prestataires de service étrangers en fonction du risque
- Exigences concernant la durée des processus de contrôle des CP.
- Plan d'action concernant la mise en œuvre du processus-type du SECO
- Clarification des procédures et renforcement des exigences lors de violation de l'obligation de renseigner par une entreprise, y.c. interfaces entre CP et autorités cantonales
- Encouragement d'une harmonisation des pratiques de sanction au sein des CP
- Le cas échéant, examen des possibilités de modifier le dispositif de sanctions d'infraction à l'obligation d'annonce des indépendants

3) Financement des organes d'exécution

- Définir le contenu minimum du contrôle dans les branches dépourvues de CCT étendue
- Mise en place d'indicateurs de pilotage / d'un benchmarking entre cantons concernant des aspects d'efficience
- Prise en compte des exigences de qualité et éventuelles incitations indésirables des CP dans une éventuelle révision du financement des contrôles d'entreprises de détachement et indépendants soumis à l'obligation d'annonce
- Mise en place d'indicateurs de pilotage / d'un benchmarking entre CP concernant des aspects d'efficience
- Révision ciblée du financement du contrôle des prises d'emploi de courte durée

3) Incitations financières en vue d'atteindre une taille critique des organes d'exécution

- Encouragement des organes d'exécution à atteindre une taille critique, le cas échéant par l'introduction d'incitations financières

4) Formation et échanges d'expérience

- Examen des possibilités de renforcer les échanges d'expérience pour le personnel chargé de l'exécution des mesures d'accompagnement

5) Rapport FlaM / Reporting au SECO

- Le cas échéant, examen des éventuelles incitations indésirables de certains indicateurs publiés dans le rapport FlaM
- Le cas échéant, examen des possibilités de présenter dans le rapport FlaM les stratégies contrastées des organes d'exécution
- Adaptation du reporting également sous l'angle d'un pilotage et contrôle global de l'activité des organes d'exécution

Le présent rapport ne définit pas les potentiels d'optimisation qui devraient faire l'objet d'un suivi par le SECO. La nécessité et des possibilités d'introduire des mesures d'amélioration sur la base du présent rapport devraient faire l'objet d'une évaluation subséquente. Dans ce cadre, le SECO examinera également l'opportunité de chaque mesure compte tenu des incertitudes actuelles concernant la mise en œuvre des résultats de l'initiative sur l'immigration de masse.