



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
**Commission externe d'évaluation des politiques publiques**  
CP 3937, CH-1211 Genève 3 - [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp)

# Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail

Partie I : Contrôles effectués par les commissions paritaires



Genève, le 19 mars 2008

## Les résultats en bref

L'objectif de ce rapport est de déterminer si les contrôles des conditions de travail effectués par les commissions paritaires (patrons et syndicats) permettent de faire respecter les conventions collectives et d'éviter les abus en matière de sous-enchère salariale. La deuxième partie de cette enquête sera réalisée en 2008 et portera sur les contrôles étatiques et les mesures proposées par le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) concernant les secteurs non soumis à une convention collective de travail.

Il ressort de l'évaluation de la CEPP que si le dispositif de réglementation du marché du travail est actuellement doté de multiples organes de contrôle, la surveillance n'est pourtant pas efficace. En cause, l'insuffisance des contrôles et leur manque d'efficacité, le manque de coordination entre l'Etat et les partenaires sociaux et la grande pauvreté de l'information sur les entreprises contrôlées, sur l'objet des contrôles et les mesures de correction exigées.

### **Ainsi, selon l'enquête de la CEPP, certains faits sont inquiétants :**

- 80 % des commissions paritaires n'effectuent aucun contrôle dans les entreprises, soit un total de 37'427 travailleurs qui ne sont pas contrôlés (sur 100'337 travailleurs couverts par une convention collective);
- les sanctions sont rares, difficiles à appliquer et très peu dissuasives. Dans les six mois pris en compte par l'enquête, seules 10 commissions paritaires sur 54 ont prononcé des sanctions;
- dans bien des cas, les commissions paritaires renoncent à poursuivre les entreprises pour obtenir le paiement de l'amende conventionnelle;
- le secteur du Nettoyage est particulièrement vulnérable. Certaines entreprises n'hésitent pas à se mettre en faillite pour échapper aux sanctions.

### **...et dans les 6 secteurs à risques où des travailleurs ont été interrogés :**

- les contrôles sont très mal répartis: la majorité des contrôleurs est concentrée dans trois secteurs (Gros-Œuvre, Second-Œuvre, Métallurgie du bâtiment), qui regroupent 11'738 travailleurs, tandis que les ressources manquent pour contrôler les 48'515 travailleurs des trois autres secteurs (Hôtellerie-restauration, Commerce de détail, Nettoyage);
- une sous-enchère salariale est présente, mais difficile à estimer tant la question des salaires est délicate et rarement investiguée. Cependant, l'enquête suisse sur la structure des salaires révèle, pour Genève, des proportions inquiétantes de salariés payés en dessous des minimum conventionnels dans les secteurs du Nettoyage (19%), Commerce de détail non alimentaire (15%), Hôtellerie-restauration (8%) et Gros-Œuvre (4%). Ce constat est confirmé par l'enquête du Seco auprès des commissions paritaires qui relève, au plan national, des soupçons d'infractions dans 15% (Hôtellerie-restauration) à 25% (Nettoyage) des entreprises suisses contrôlées (Second-Œuvre: 20%, Gros-Œuvre: 12%);
- autre indice, entre 4% et 6% des 750 travailleurs interrogés par la CEPP indiquent avoir reçu des consignes illicites de leurs employeurs (mentir aux inspecteurs, se cacher ou fuir) à suivre en cas de contrôle dans les secteurs du Gros-œuvre, Nettoyage, et Commerce de détail non-alimentaire;
- enfin, la plupart des travailleurs sont très mal informés sur le salaire minimum en vigueur, en particulier dans les secteurs du Commerce de détail non-alimentaire, Gros-œuvre et Nettoyage.

### **Recommandations (version détaillée à la p.31):**

1. **Renforcer les compétences et les moyens à disposition des commissions paritaires :** 6 points sont à améliorer, sinon l'Etat devra à terme se substituer aux contrôles paritaires : Exiger le fonctionnement effectif de l'ensemble des commissions paritaires / Prévoir une contribution professionnelle dans chaque CCT / Rendre les contrôles paritaires obligatoires / Garantir aux commissions paritaires l'accès aux entreprises / Vérifier les informations auprès des caisses de compensation / Appliquer la CCT du canton dans lequel le travail est effectué.
2. **Coordonner et augmenter les contrôles :** Documenter précisément les contrôles / Garder une trace des entreprises non conformes / Transmettre les résultats détaillés des contrôles et centraliser les données à l'OCIRT / Augmenter le nombre de contrôles et de contrats de prestations (commissions paritaires & OCIRT).
3. **Information et prévention :** Informer chaque travailleur du salaire minimum auquel il a droit / Produire et diffuser un schéma de fonctionnement du dispositif de réglementation du marché du travail / Mener des campagnes d'information régulières auprès des entreprises et des travailleurs.



## Table des matières

1	Introduction.....	6
2	Méthode .....	9
2.1	Enquêtes réalisées.....	9
2.2	Champ couvert par les enquêtes .....	10
2.3	Participation aux enquêtes .....	11
2.4	Limites des enquêtes réalisées .....	11
3	Le dispositif de réglementation du marché du travail.....	12
3.1	Les acteurs .....	12
3.2	Les contrôles.....	14
3.3	Les objectifs poursuivis .....	15
4	Mise en œuvre de la réglementation du marché du travail .....	17
4.1	Contrôles effectués .....	17
4.2	Données de l'OCIRT et du SECO.....	21
4.3	Sanctions infligées par les commissions paritaires.....	23
4.4	Suivi des sanctions.....	24
4.5	Coordination des contrôles entre les commissions paritaires et l'Etat.....	25
5	Efficacité de la réglementation.....	26
6	Conclusion .....	29
7	Recommandations.....	31
8	Annexes.....	34
8.1	Les mesures d'accompagnement.....	34
8.2	Liste des acteurs-clés interrogés .....	35
8.3	Composition de la CEPP .....	36
9	Bibliographie.....	37

## Annexes séparées

Pour la réalisation des enquêtes de terrain, la CEPP a mandaté l'Institut Erasm SA, dont les rapports techniques sont disponibles en annexes séparées :

- a) Enquête auprès des commissions paritaires (108 p.).
- b) Enquête auprès des employeurs (56 p.).
- c) Enquête auprès des travailleurs (79 p.).
- d) Rapport de synthèse (26 p.).

Ces rapports sont téléchargeables depuis Internet: <http://www.geneve.ch/cepp>.

## Liste des abréviations

ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
CCT	Convention collective de travail
CMA	Commission sur les mesures d'accompagnement (délégation du CSME)
CO	Code des obligations, art.356 ss.
CP	Commission paritaire
CRCT	Chambre des relations collectives de travail
CSME	Conseil de surveillance du marché de l'emploi (= commission cantonale de surveillance, = commission tripartite)
CTT	Contrat type de travail
Ldét	Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (Loi sur les travailleurs détachés) - RS 823.20
LEA	Laboratoire d'économie appliquée (Université de Genève)
LIRT	Loi sur l'inspection et les relations du travail - J 1 05
LP	Loi fédérale sur la poursuite pour dette et la faillite - RS 281.1
LTr	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail) - RS 822.11
OCIRT	Office cantonal de l'inspection des relations du travail
OCP	Office cantonal de la population
Odét	Ordonnance sur les travailleurs détachés - RS 823.201
OGMT	Observatoire genevois du marché du travail
OME	Office de la main-d'œuvre étrangère
OUE	Observatoire universitaire de l'emploi (Université de Genève)
REG	Registre Genevois des Entreprises
RIRT	Règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail - J 1 05.01

# 1 Introduction

---

En décembre 2005, dans un contexte d'ouverture du marché de l'emploi à la main d'œuvre européenne, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) s'est intéressée à la capacité de contrôle et de réglementation du marché du travail en vigueur sur le territoire genevois.

La CEPP a donc initié une démarche d'évaluation, comme l'autorise l'art.28 al.3 de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (RS-Ge: D 1 10). Le programme et les conditions de cette évaluation ont été précisés dans une étude de faisabilité, adoptée par la commission le 26 août 2006.

Précisons d'emblée que l'intervention de l'Etat a toujours été considérée comme subsidiaire en matière de relations du travail en Suisse. C'est seulement avec la libre circulation des personnes que des interventions plus contraignantes ont été introduites (i.e. les mesures d'accompagnement). L'Etat doit désormais tenter d'endiguer les éventuelles sous-enchères salariales si ces dernières sont "abusives et répétées".

**L'intention de la CEPP était donc d'observer la façon dont le marché du travail était réglementé pendant cette période de transition** marquée par l'entrée en vigueur des accords de libre circulation des personnes. L'évaluation a voulu réaliser une "photo" de la situation telle qu'elle prévalait au printemps 2007. Deux questions sont immédiatement apparues: quel est le dispositif de réglementation en vigueur et qui est responsable de son application ? Répondre à ces deux questions s'est avéré une entreprise délicate.

En effet, il n'y a pas de salaire minimum en Suisse qui soit valable pour tous. Par contre, il y a des conventions collectives de travail (CCT) dans certains secteurs, dont certaines sont étendues, et des "usages" définis pour d'autres et à respecter par certaines entreprises seulement (cf. point 2 ci-dessous). A partir de cette situation, trois outils tentent de réglementer progressivement l'ensemble du marché du travail.

1) Le **contrôle du respect des conventions collectives de travail** passées entre les employeurs et les organisations syndicales. Les entreprises qui ont soit signé une convention d'entreprise, soit adhéré à une association signataire d'une convention collective de travail, s'engagent à respecter les conditions minimales négociées dans ce document entre les partenaires sociaux. Il peut s'agir du salaire (selon le degré de formation de l'employé), comme de l'horaire, du temps de pause, du travail du soir et du week-end, des vacances, etc. En cas de plainte, le différend est arbitré par des représentants de chacune des parties signataires qui siègent dans une **commission paritaire**. Celle-ci peut, selon les cas, effectuer des contrôles dans les entreprises signataires de la convention collective. Ces contrôles sont menés soit par les membres des commissions paritaires, soit par des inspecteurs rétribués par ces commissions.

En principe, c'est une affaire privée dans laquelle l'Etat n'a pas de responsabilité directe, sinon de "favoriser le développement des organisations professionnelles, la conclusion de conventions collectives de travail, ainsi que de prévenir les différends relatifs aux conditions de travail ou de salaire" (art.27 LIRT). On agit ici sur le climat social existant dans les rapports entre employeurs et employés.

2) Le **contrôle des entreprises qui font la demande d'une attestation pour les marchés publics**. L'Etat pose des conditions aux entreprises qui souhaitent concourir et obtenir des marchés publics ou engager de la main d'œuvre extra-européenne. Après vérification par l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), une attestation leur est

délivrée et vient certifier que l'entreprise respecte les conditions de travail et prestations sociales en usage à Genève (ci-après les usages<sup>1</sup>). Pour ces contrôles, l'OCIRT est doté au printemps 2007 de huit inspecteurs.

Il y a donc une superposition de deux réglementations : les Usages définissent les conditions minimales à respecter, notamment en matière de salaire et d'horaire mensuel, tandis que les conventions collectives de travail établissent des conditions similaires, mais qui peuvent être parfois meilleures que celles inscrites dans les usages. Dans ce cas, les contrôles sont du ressort des commissions paritaires et tant que les salaires ne sont pas en dessous des valeurs prescrites dans les usages, l'Etat n'a pas à intervenir.

3) Les **mesures d'accompagnement** introduites par la Confédération lors de l'ouverture du marché aux entreprises et travailleurs européens. La notion de sous-enchère salariale y est présente: si une telle pratique est soupçonnée dans un secteur d'activité, l'Etat est désormais responsable d'aller "constater les usages" (art.23 LIRT). Pour cela, le CSME<sup>2</sup> chargera l'OCIRT de faire des contrôles dans certains secteurs pour établir les usages qui devront être respectés par les entreprises. Ce qui signifie qu'il n'y a pas des usages définis pour tous les secteurs. Cette constatation des usages peut avoir deux conséquences :

3.a) L'Etat, en accord avec les partenaires sociaux, peut imposer les dispositions d'une convention collective de travail à l'ensemble des entreprises d'un secteur d'activité. On parle alors d'une "**CCT étendue**", appelée aussi "CCT de force obligatoire"<sup>3</sup>. Toutes les entreprises, y compris celles qui n'ont jamais eu l'intention de signer un tel accord et celles qui n'ont adhéré à aucune association professionnelle, doivent respecter ces conventions. Le respect de ces conventions étendues est contrôlé par les commissions paritaires qui ont, en principe, leurs propres inspecteurs. Ces contrôles sont similaires à ceux présentés au point 1 ci-dessus, à la différence qu'ils sont obligatoires.

3.b) Lorsqu'une telle convention n'existe pas au préalable dans un secteur problématique, il est aussi possible de faire édicter un **contrat-type de travail (CTT)** avec salaire impératif. C'est alors l'Etat qui sera chargé du contrôle de l'application de ce contrat par les entreprises (ex: secteurs de l'économie domestique ou de l'esthétique).

Par conséquent, les travailleurs peuvent se trouver dans des systèmes réglementaires très différents : être couverts par une CCT (étendue ou non), par un CTT ou travailler dans une entreprise qui doit respecter des usages. Sinon, ils ne sont couverts que par le Code des obligations (CO) et la loi fédérale sur le travail (RS 822.11) qui ne contiennent pas d'indications en matière de salaire minimum. Cette dernière catégorie de travailleurs n'est contrôlée ni par l'Etat, sauf en cas de demande d'attestation de l'entreprise pour concourir à un marché public, ni par des commissions paritaires. Toutefois si des travailleurs se manifestent, ils pourront entreprendre des démarches auprès d'un syndicat qui, par la suite, pourra demander la mise en place d'une mesure d'accompagnement.

La politique publique en matière de réglementation du marché du travail est donc à la fois limitée et très partagée avec les partenaires sociaux. Reste que le maintien de la paix sociale

---

<sup>1</sup> Les usages peuvent être précisés dans un document écrit. L'OCIRT les publie en ligne à l'adresse [http://www.geneve.ch/OCIRT/relation\\_travail/liste.asp](http://www.geneve.ch/OCIRT/relation_travail/liste.asp).

<sup>2</sup> Le CSME est la version genevoise de la commission tripartite cantonale que la loi fédérale demande à chaque canton de constituer.

<sup>3</sup> Une convention collective étendue constitue en principe la référence pour la définition des usages.

est un effet recherché par la loi (art.27 LIRT) et que, depuis l'ouverture du marché à la main d'œuvre européenne, la responsabilité des autorités publiques est engagée dans la régulation du marché du travail et en particulier sur la question de la sous-enchère salariale. Si rien ne dit que cette sous-enchère n'était pas déjà présente avant l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, le dispositif actuel a introduit des mesures particulières visant à faire respecter les conventions collectives et les usages en vigueur par les entreprises étrangères qui viennent travailler en Suisse (travailleurs détachés). Et ces mesures ont eu pour effet d'accentuer les contrôles réalisés auprès des entreprises suisses, en tout cas dans les secteurs où une convention collective est étendue.

### ***Une évaluation en deux parties***

Ce rapport présente les résultats de la première partie de l'évaluation, consacrée aux secteurs du marché du travail couverts par une convention collective de travail (points 1 & 3.a ci-dessus). Ces secteurs emploient à Genève 46 % des travailleurs du secteur privé (100'337 / 218'813)<sup>4</sup>.

Pour cette première partie, la CEPP a retenu quatre questions d'évaluation qui portent sur la mise en œuvre du dispositif de réglementation du marché du travail (effectivité), sur l'efficacité du dispositif pour détecter et sanctionner les infractions commises, sa capacité à trouver des solutions et sur les effets de la réglementation sur le marché du travail.

Il s'agit d'observer et d'apprécier si le dispositif génère bien les effets voulus ou, au contraire, si des phénomènes imprévus ou contre-productifs apparaissent suite à la mise en œuvre de la réglementation.

### **Encadré 1 : Les 4 questions d'évaluation (première partie)**

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Le système permet-il de détecter et sanctionner les abus en matière de sous-enchère salariale ?</li><li>2. Quel est le nombre, le contenu et l'origine des problèmes détectés en matière de non-respect des conventions collectives ?</li><li>3. Quelles sont les solutions trouvées ou les sanctions pratiquées par les commissions paritaires?</li><li>4. Quels sont les effets de la réglementation sur le marché du travail ?</li></ol> |
|--|

La seconde partie de l'évaluation sera consacrée aux contrôles effectués dans les entreprises qui ne sont pas tenues de respecter une convention collective (points 2 & 3.b ci-dessus). Ces contrôles relèvent de la responsabilité de l'Etat. La réalisation de cette partie est prévue pour 2008 et concerne 54 % des travailleurs du secteur privé (118'476 / 218'813)<sup>4</sup>.

Précisons encore que cette évaluation ne porte pas sur la réglementation appliquée dans le secteur public, car il a été admis que l'échelle de traitement identique pour tous les salariés de l'Etat de la même classe de fonction permettait d'éviter la sous-enchère salariale. Ce secteur comporte à Genève environ 13'611 salariés pour l'administration centrale et 25'660 pour le "Grand Etat" (y.c. HUG, Uni-HES, Hospice Général, EPI, Cliniques Joli-Mont et Montana), selon le projet de budget 2008.

---

<sup>4</sup> Valeur au 30 avril 2007, selon le Registre des entreprises genevoises (REG).



## 2 Méthode

---

Cette évaluation a été réalisée conformément aux standards de qualité définis par la Société suisse d'évaluation (SEVAL). La CEPP a ainsi regroupé les avis de l'ensemble des parties prenantes et analysé cette information en regard de plusieurs sources d'information ou de données avant de produire son appréciation. Il s'agit d'une "photo" de la situation, prise au printemps 2007, qui empêche toutefois certaines interprétations: il n'est pas possible de dire si cette situation s'est péjorée ou au contraire améliorée par rapport à une période antérieure.

L'étude des effets de la réglementation sur le marché du travail comporte un certain nombre de difficultés techniques: les statistiques sont très partielles et ne contiennent souvent pas le détail par canton. Les études déjà réalisées sur ces effets ne sont pas nombreuses. La sélection des travailleurs en fonction de leur profession n'est pas aisée, car ce ne sont pas des données disponibles et exhaustives.

Pour toutes ces raisons, la CEPP a entrepris de réaliser quatre études: deux études quantitatives de type "exploratoire" et deux études qualitatives, afin de mieux comprendre ce domaine. Comme les études quantitatives ne disposaient pas d'informations précises sur la population de référence, il n'a pas été possible de calculer la marge d'erreur et la représentativité statistique de nos échantillons, raison pour laquelle elles sont de type "exploratoire". Ces résultats sont donc à interpréter avec prudence et ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble de la population. Par contre, ces résultats illustrent des situations observées et bien réelles.

### 2.1 Enquêtes réalisées

Une première enquête avec des acteurs-clés a permis d'identifier le dispositif de réglementation et de comprendre son fonctionnement. Une seconde enquête auprès de toutes les commissions paritaires actives à Genève a porté sur les contrôles réalisés dans l'ensemble du secteur privé. Ensuite, des entretiens avec des employeurs et des travailleurs ont été effectués dans respectivement six et cinq secteurs d'activités spécifiques : le bâtiment (Gros-œuvre et Second-œuvre), l'Hôtellerie-restauration, le Commerce de détail (non-alimentaire), le Nettoyage et le Travail temporaire. Ce dernier secteur a été écarté pour l'enquête auprès des travailleurs, car ce sont les conventions collectives étendues des secteurs où sont envoyés ces travailleurs qui s'appliquent<sup>5</sup>.

Ces secteurs ont été choisis car ils représentent à eux seuls 26 % des travailleurs du secteur privé (56'498 / 218'813). De plus, ce sont des secteurs où les conventions collectives ont été étendues<sup>6</sup>, donc la proportion de travailleurs couverts par les dispositions conventionnelles y est très forte (94 %)<sup>7</sup>. Par ailleurs, le risque de dumping salarial y est important (Seco 2007,

---

<sup>5</sup> Toutefois, cela ne concerne que les salaires et la durée du travail (art.20 LF sur le service et l'emploi).

<sup>6</sup> Situation au moment de l'enquête, soit au printemps 2007. Le 1<sup>er</sup> octobre 2007, la convention collective du Gros-Œuvre est dénoncée et ce secteur se retrouve dans un "vide conventionnel". Le 9 novembre 2007, Le Département de la solidarité et de l'emploi annonce que "patrons et syndicats genevois se rallient à une solution proposée par l'Etat pour assurer la paix du travail." Des usages consignés dans un document écrit garantissent "des conditions de travail, de salaire et de sécurité conformes au situations qui avaient cours avant la résiliation de la convention collective nationale pour tous les travailleurs de la branche." (Communiqué de presse).

<sup>7</sup> Dans le secteur du Nettoyage, seules les entreprises de 17 employés et plus sont soumises à la CCT étendue. A Genève, 285 entreprises inscrites dans le Registre Genevois des Entreprises (REG) ne sont pas concernées par cette CCT. Dans les entreprises du bâtiment, le personnel administratif n'est pas non plus soumis aux CCT étendues, ce qui représente 2'638 travailleurs.

p.33). Enfin, les contrôles relèvent pour la plupart de l'activité des commissions paritaires. L'Etat n'agit dans ces secteurs que dans le cadre du respect des usages, ou à la demande d'une commission paritaire.

Les enquêtes ont été réalisées par l'institut Erasm (2007a, 2007b, 2007c) entre les mois de janvier et avril 2007, sur mandat de la CEPP. Erasm a produit un rapport de synthèse (2007d) sur ces enquêtes, tandis que la CEPP a réalisé une partie des entretiens avec les acteurs-clés et le rapport final :

1. Entretiens approfondis avec **17 acteurs-clés** (CEPP & Erasm 2007a): membres du CSME, experts, hauts-fonctionnaires, représentants patronaux et syndicaux. Cette enquête qualitative a permis de comprendre l'organisation générale du dispositif de réglementation et de prendre connaissance des principaux problèmes et enjeux en la matière.
2. Enquête par questionnaire auprès des membres de toutes les commissions paritaires (Erasm 2007a): cette enquête exploratoire a apporté des informations sur les contrôles réalisés. Quelques **112 questionnaires** ont été retournés, en provenance de 36 commissions paritaires (sur 63 interrogées). Pour chacune de ces commissions, au minimum un représentant de chaque partie (travailleurs et employeurs) a répondu à notre questionnaire. Pour compléter ces données, de l'information conséquente a pu être recueillie pour 18 commissions supplémentaires, ce qui permet d'expliquer au total la pratique de **54 commissions paritaires**, sur les 63 identifiées à Genève. Il manque encore de l'information pour 9 commissions, mais ces dernières représentent des secteurs économiques peu importants (Erasm 2007a). Cette enquête a également permis de faire une présélection des domaines dans lesquels nous voulions approfondir l'investigation.
3. Entretiens avec **30 employeurs** (Erasm 2007b): dans cette enquête qualitative, six secteurs ont été observés : Gros-Œuvre, Second-Œuvre, Hôtellerie-restauration, Commerce de détail non-alimentaire, Nettoyage, Travail temporaire. Dans chaque secteur, cinq entretiens ont été réalisés avec des employeurs. Ces entretiens ont permis de mieux comprendre les enjeux et les pratiques des entreprises face aux contraintes posées par la réglementation du marché du travail. Ils ont également permis de compléter nos connaissances dans les domaines présélectionnés pour l'enquête auprès des travailleurs.
4. Enquête par questionnaires téléphoniques ou entretiens face-à-face avec **750 travailleurs** (Erasm 2007c): cette enquête exploratoire a été réalisée de façon à récolter 150 témoignages pour chacun des cinq secteurs sélectionnés. Pour trois secteurs (Gros-œuvre, Second-œuvre Hôtellerie-restauration), les 450 entretiens ont été réalisés par téléphone (système CATI), sur la base des professions mentionnées dans l'annuaire téléphonique. Pour les deux derniers secteurs (Commerce de détail non-alimentaire et Nettoyage), les 300 questionnaires ont été remplis lors d'entretiens en face-à-face. Dans cette enquête, les échantillons constitués sont importants et a priori représentatifs, mais la marge d'erreur et l'intervalle de confiance ne sont pas calculables. En effet, il n'existe pas de description précise de l'ensemble de la population concernée par cette enquête.

## 2.2 Champ couvert par les enquêtes

Les enquêtes réalisées dans cette première partie de l'évaluation permettent de décrire la réglementation appliquée aux **entreprises suisses du secteur privé** qui sont soumises à une

**convention collective de travail** (qu'elle soit étendue ou non). Cette situation est jusqu'ici peu documentée sur le respect des salaires minimaux, car cette problématique n'est que depuis récemment devenue un sujet d'observation avec l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement de l'ALCP.

Par défaut, ces enquêtes ne parlent pas de la réglementation appliquée dans le secteur public ou dans les entreprises suisses du secteur privé qui ne sont pas soumises à une convention collective de travail - parmi lesquelles certaines se sont d'ailleurs engagées à respecter les usages. Ce sera l'objet de la seconde partie de l'évaluation.

### **2.3 Participation aux enquêtes**

Une grande hétérogénéité dans l'organisation et le fonctionnement des commissions paritaires a été constatée. Cela a eu pour conséquence que certains questionnaires n'ont pas pu être complétés par des membres de ces commissions. Ceci pour plusieurs raisons: soit leur secrétariat n'a pas souhaité nous communiquer leurs adresses ou faire parvenir notre questionnaire, soit ils n'étaient pas au courant des contrôles effectués, soit leur commission ne se réunissait pas. Il y a en effet des commissions paritaires qui n'ont jamais été constituées, même si elles sont explicitement mentionnées dans le texte de la convention collective de travail.

Une commission paritaire a refusé de participer à notre enquête par questionnaire : l'Hôtellerie et restauration. Après avoir répondu à un entretien approfondi en tant qu'acteur-clé, le président de la commission paritaire, ainsi que le directeur de l'Office de contrôle de cette commission, ont ensuite refusé que leurs membres soient contactés pour répondre au questionnaire écrit, puis ils ont également refusé que nous interroguions l'inspecteur chargé des contrôles dans la région genevoise. Précisons qu'il s'agit d'une commission paritaire nationale (cf. chap.3) dont les inspecteurs sont localisés à Bâle. Ce secteur comporte 22'520 salariés dans les établissements genevois.

### **2.4 Limites des enquêtes réalisées**

L'enquête téléphonique auprès des travailleurs dans les secteurs du Gros-œuvre, Second-œuvre et Hôtellerie-restauration comporte un biais de sélection car les adresses ont été trouvées sur la base des professions mentionnées dans l'annuaire téléphonique de Swisscom (Erasm 2007c). Les réponses proviennent de personnes plus âgées par rapport aux structures d'âge habituellement rencontrées dans ces populations. De ce fait, ces personnes sont probablement mieux établies dans leur profession. Pour compenser ce biais, les résultats ont été pondérés en fonction de la structure d'âge présente dans l'enquête suisse sur la population active (ESPA), utilisée ici comme référence. Par ailleurs, cette source ne comprend pas de travailleurs frontaliers. Cette catégorie de travailleurs n'a pas donc été interrogée dans ces trois secteurs.

### **3 Le dispositif de réglementation du marché du travail**

---

A Genève, la réglementation du marché du travail est inscrite dans la loi sur l'inspection et les relations du travail (LIRT, J 1 05). Le rôle de l'Etat y est défini dans les domaines suivants:

- La prévention des risques professionnels et promotion de la santé et de la sécurité au travail ;
- La protection de l'environnement en relation avec l'activité des entreprises ;
- La collecte des données relatives aux entreprises genevoises ;
- **Les relations du travail et le maintien de la paix sociale ;**
- **Les conditions de travail et prestations sociales en usage à Genève.**

Notre évaluation se concentre uniquement sur les deux derniers champs d'application (cf. chap. IV de la LIRT: "Relations du travail"). Cette réglementation concerne les entreprises genevoises et suisses (extra-cantonales). La mise en œuvre de cette réglementation est précisée dans le Règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail (RIRT, J 1 05.01). L'organe responsable de l'exécution de cette loi est le Département de la Solidarité et de l'Emploi (DSE), plus précisément l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) (art.2 LIRT).

Pour les entreprises étrangères, c'est la Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement qui s'applique (Ldét., RS 823.20) et l'Ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse (Odét., RS 823.201). La réglementation du marché du travail a vu en effet son rôle renforcé par l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, en vue de limiter les abus. Les contrôles des travailleurs détachés sont effectués par les commissions paritaires dans les secteurs où une CCT étendue est en vigueur. Pour les autres secteurs, c'est l'OCIRT qui est chargé de ces contrôles.

#### **3.1 Les acteurs**

Le dispositif de réglementation comporte formellement cinq acteurs chargés de contrôler, observer les entreprises ou arbitrer les différends:

*La commission tripartite (organe cantonal de surveillance) : le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME).*

Le CSME est composé de représentants des employeurs, des travailleurs et de l'Etat. Il réunit 15 personnes, surveille le marché du travail et propose les mesures à prendre au Conseil d'Etat. Le CSME s'appuie sur les services de l'administration cantonale (OCIRT, OME, OCP, OCSTAT). Il s'appuie aussi sur l'Observatoire genevois du marché du travail (OGMT, cf. ci-dessous) pour observer les tendances du marché et réaliser des études sectorielles afin d'identifier les secteurs problématiques et contribuer à la définition des usages professionnels.

Le CSME a créé la Commission des mesures d'accompagnement (CMA), composée de membres du CSME. Elle peut auditionner une entreprise et proposer au CSME la décision sur la recevabilité d'une plainte.

Une délégation du CSME examine trois fois par an les demandes de permis de travail déposées à l'Office cantonal de la population pour vérifier, a posteriori, si les salaires déclarés sont conformes aux dispositions en vigueur. Cette délégation tente de « sentir le marché » et

anticiper les problèmes le plus tôt possible au moyen de ces contrôles, et non pas de sanctionner un employeur qui ne respecterait pas les usages.

#### *Les commissions paritaires*

Ces commissions sont constituées lors de la création d'une CCT de secteur. Au moment de l'enquête, on en dénombrait 63 à Genève. Elles sont composées d'autant de représentants de travailleurs que d'employeurs, tous issus des syndicats ou d'organisations patronales. Elles peuvent être assorties d'inspecteurs ou non, et elles sanctionnent elles-mêmes les entreprises qui ne respectent pas les dispositions conventionnelles. Elles peuvent être cantonales ou nationales, comme dans le secteur de l'Hôtellerie-restauration. Par leur composition, ces commissions paritaires sont informées au sujet des contrôles effectués par les syndicats.

#### *La chambre des relations collectives de travail: CRCT*

La CRCT est composée de 5 personnes: un président élu par le Grand Conseil et quatre juges assesseurs nommés par les juges prud'hommes. Créée en octobre 1999, elle a remplacé l'Office cantonal de conciliation. La CRCT s'occupe des conflits collectifs concernant les conditions de travail (à partir de 6 salariés, dérogation possible si les aspects collectifs d'un litige sont importants). Elle prévient et concilie les différends concernant les conditions de travail, y compris l'application de la loi fédérale sur l'égalité. Elle suscite la conclusion de conventions collectives de travail (CCT). Elle édicte des contrats types de travail (CTT) d'office ou sur la proposition d'intéressés. Sur demande du CSME, elle édicte des CTT avec salaire obligatoire<sup>8</sup>. Actuellement, 6 contrats-type sont en vigueur<sup>9</sup>, dont 2 avec salaire obligatoire.

#### *L'administration cantonale : OCIRT, OME, OCP*

Le service spécialisé dans le contrôle des usages professionnels est l'OCIRT. En 2007, il a été fusionné avec l'Office de la main-d'œuvre étrangère (OME) en vue de mieux coordonner les enquêtes de ces deux services et de créer des synergies. L'OCIRT, de par son activité de contrôle (de routine ou ciblée), contribue à l'identification de problèmes pouvant surgir dans un secteur donné. Il contrôle les aspects de relations du travail, mais aussi les questions de santé et d'hygiène au travail et de vérification des usages (ex: demande d'attestation pour un marché public). A cette activité s'ajoutent les enquêtes demandées par le CSME dans des secteurs non-conventionnés et considérés comme étant "à risques". L'Office cantonal de la population (OCP) enregistre quand à lui les demandes et octroie les permis de travail pour la main d'œuvre étrangère.

#### *Enquêtes sociales, statistiques et recherches sur l'emploi : OGMT*

L'Observatoire genevois du marché du travail (OGMT) a été constitué pour suivre l'évolution du marché et repérer les abus en matière de sous enchère salariale et d'usages professionnels. Par ses membres, il regroupe les résultats des enquêtes sur le terrain (OCIRT), les enquêtes statistiques (OCSTAT) et les enquêtes socio-économiques (OUE)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Les salaires des CTT "ordinaires" peuvent en effet être modifiés par l'employeur sur simple contrat écrit.

<sup>9</sup> Travailleurs de l'économie domestique à temps complet et à temps partiel, Travailleurs agricoles, Travailleurs de la floriculture, Jeunes gens au pair mineurs, Travailleurs au pair, Travailleurs du secteur de l'esthétique.

<sup>10</sup> L'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) a été associé, avant même l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, à l'OGMT. Il a notamment développé une méthode de calcul des salaires en usage.

### 3.2 Les contrôles

En cas de sous-enchère salariale (dumping) ou de manquement aux usages professionnels (abaissement de la durée des vacances, augmentation de la durée du travail hebdomadaire, etc.), la loi prévoit toute une série de contrôles, mesures et sanctions à l'égard des entreprises. Ces contrôles sont de la responsabilité de l'OCIRT (art.26 al.1 LIRT).

Pour les secteurs où les conventions collectives ont été étendues, cette tâche peut être déléguée aux commissions paritaires (art.26 al.2 LIRT, art.41 RIRT), sous réserve d'un contrat de prestation avec le département (DSE). En matière de travailleurs détachés, les commissions paritaires peuvent également être mises à contribution pour les contrôles, toujours par le biais d'un contrat de prestation (art.52 & 55 RIRT).

Six cas de contrôles ont été identifiés dans cette enquête :

1. *Avec CCT* : dans les entreprises soumises à une convention collective de travail, les contrôles relèvent uniquement des commissions paritaires. Seules les entreprises membres de l'association signataire et celles qui ont adhéré à la convention sont soumises à cette CCT. L'OCIRT n'intervient dans ces entreprises qu'en cas de vérification ou de constatation des usages (à la demande du CSME).
2. *Avec CCT "étendue"* : dans les secteurs ou branches professionnelles couverts par une convention collective de travail étendue (toutes les entreprises du secteur ou de la branche professionnelle sont liées<sup>11</sup>), le contrôle est délégué aux syndicats (travailleurs) et associations professionnelles (employeurs) qui mettent en place des commissions paritaires, avec ou sans inspecteurs professionnels. Ces commissions paritaires doivent avoir un contrat de prestations avec l'OCIRT pour exercer ce contrôle. Certaines commissions paritaires sont nationales.
3. *Avec CCT "d'entreprise"* : variante individuelle de la CCT, la convention collective de travail d'entreprise est valable uniquement dans le cadre d'une seule entreprise. Le contrôle est alors effectué par l'OCIRT.
4. *Avec CTT "impératif" ou CTT "dispositif"* : dans les secteurs où il existe un contrat-type de travail avec salaire minimum impératif (obligatoire) ou dispositif (dérogation possible), l'organe de contrôle est l'OCIRT.
5. *Sans CCT ou CTT* : pour les secteurs sans convention collective ou contrat-type, l'organe responsable du contrôle est le CSME. Ce dernier n'intervient que sur dépôt de plainte. Il juge alors de la recevabilité de la plainte reçue et le cas échéant, mandate l'OCIRT pour rédiger un rapport. Si l'infraction est avérée, le CSME peut proposer au Conseil d'Etat une extension facilitée de la CCT ou décider de l'établissement d'un CTT avec salaire minimum impératif.
6. *Avec attestation de respect des usages (pour les marchés publics)* : les entreprises candidates pour l'obtention d'un marché public doivent fournir une attestation de l'OCIRT. Ce document prouve qu'une entreprise qui contracte un marché public est liée au respect des usages professionnels de son secteur.

---

<sup>11</sup> Ex: Bâtiment (Gros-œuvre, Second-œuvre, Métallurgie du bâtiment), Commerce de détail (CCT-cadre), Hôtellerie-restauration, Sécurité, Nettoyage, etc.

A la demande des parties intéressées, l'Etat peut étendre le champ d'application d'une convention collective à toutes les entreprises du secteur considéré (art. 7 al.2 LF-CCT<sup>12</sup>, art.28 LIRT). Cette procédure, relativement longue, comprend l'extension de l'ensemble des dispositions de la convention collective en question et doit être validée par l'autorité fédérale.

En cas d'abus répété et de sous-enchère salariale dans un même secteur, le CSME peut proposer au Conseil d'Etat l'**extension facilitée** (art.29 al.2 LIRT) d'une CCT, ceci avec l'accord des parties signataires. Les dispositions étendues à l'ensemble des entreprises sont restreintes et peuvent ne concerner que les salaires et horaires. En l'absence d'une convention collective en vigueur, le CSME peut faire édicter des contrats-type de travail (CTT) à salaire impératif (art.34 al.3 LIRT).

Les usages professionnels sont définis en principe sur la base des conventions collectives de travail ou des contrats-type de travail dans les secteurs où de tels documents existent (art.23 al.2 LIRT); dans les autres, c'est l'Observatoire genevois du marché du travail (OGMT) qui est chargé d'établir à l'intention du CSME des profils-type pour chaque niveau de qualification. Dans ce domaine, la LIRT s'appuie sur un instrument principal qui consiste à établir les documents qui reflètent les conditions de travail et prestations en usage à Genève et à contrôler leur respect (art.23-26 LIRT).

### **3.3 Les objectifs poursuivis**

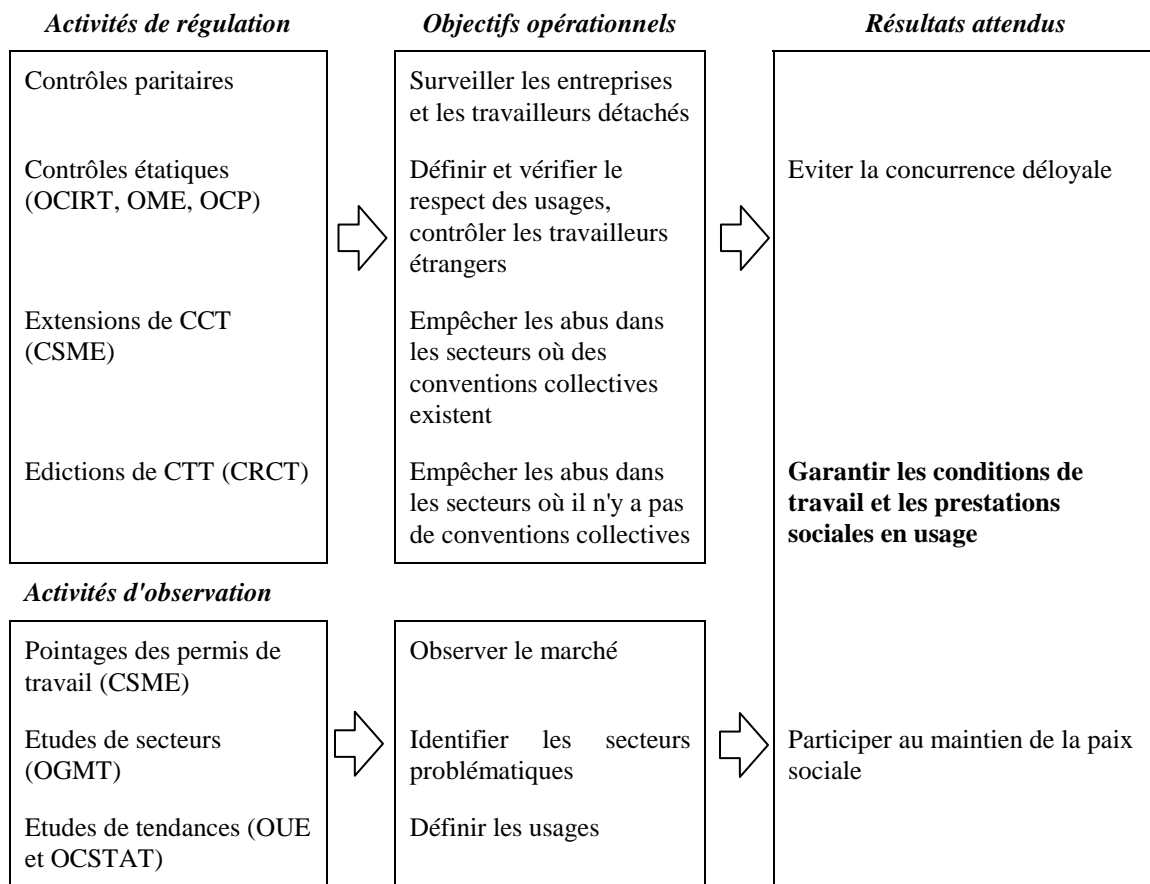
En matière de conditions de travail et de prestations sociales en usage, la loi charge l'OCIRT de "constater les usages" (art.23 LIRT), sur "la base des directives émises par le conseil de surveillance". L'OCIRT est également chargé de faire respecter ces usages ou de déléguer cette fonction aux commissions paritaires dans les secteurs où il existe une convention collective de travail étendue.

En matière de conventions collectives de travail, la LIRT a pour principal objectif le maintien de la paix sociale. L'art.27 LIRT précise que le département a pour but de "favoriser le développement des organisations professionnelles, la conclusion de conventions collectives de travail, ainsi que pour prévenir les différends relatifs aux conditions de travail et de salaire."

---

<sup>12</sup> Loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail, du 28 septembre 1956.

**Figure 1 : Objectifs de la réglementation**



L'OGMT est chargé notamment de "détecter l'existence, au sein d'une branche économique ou d'une profession, d'une sous-enchère salariale abusive et répétée" (art.20 al.1 LIRT). Cette sous-enchère peut donner lieu soit à l'extension d'une CCT ou à l'édition d'un CTT. Enfin, l'OCIRT est chargé de la coordination des contrôles en matière de travailleurs détachés. (art.35 al.2 LIRT).

Ce dispositif de réglementation du marché du travail vise donc plusieurs objectifs opérationnels. A terme, la réglementation du marché du travail doit permettre de garantir les conditions de travail et les prestations sociales en usage. L'atteinte de cet objectif permettra de contribuer à éviter les distorsions de concurrence, ainsi qu'à maintenir la paix sociale.

Pour mesurer l'atteinte de ces objectifs, les deux principaux critères d'évaluation sont l'application du dispositif prévu et le champ couvert par les activités de réglementation du marché du travail (effectivité), ainsi que la capacité de ce dispositif à détecter et prendre en charge les abus (efficacité).



## 4 Mise en œuvre de la réglementation du marché du travail

---

Les enquêtes auprès des commissions paritaires, de l'OCIRT et des employeurs ont permis de décrire la façon dont la réglementation du marché du travail est appliquée. On observe ainsi la capacité de détection du dispositif en matière d'abus et de sous-enchère salariale, puis les sanctions encourues par les employeurs.

### 4.1 Contrôles effectués

Deux types de contrôles cohabitent dans ce dispositif : ceux des commissions paritaires et ceux de l'OCIRT. On pourrait d'ailleurs encore ajouter ceux des syndicats, mais ils ne font pas formellement partie du dispositif.

Concrètement, les efforts de l'OCIRT se concentrent surtout sur le respect des usages dans les secteurs non-conventionnés et sur les travailleurs détachés<sup>13</sup>, tandis que le contrôle des usages dans les secteurs conventionnés (CCT ou CCT étendues) est plus rare (en cas de demande d'attestation pour les marchés publics ou de plainte d'une commission paritaire). En fait, les contrôles réalisés dans les secteurs conventionnés relèvent essentiellement de l'action privée, à savoir le contrôle du respect des conventions par les commissions paritaires.

Par absence de coordination, il est impossible de savoir précisément combien de contrôles ont été menés par les commissions paritaires, dans combien d'entreprises, quelles sanctions ont été prises, etc., d'autant plus que ces commissions paritaires ne tiennent pas forcément à jour des statistiques ou ne le font pas de façon suffisamment détaillée. D'autres ne souhaitent tout simplement pas communiquer le détail des contrôles effectués (ex: Hôtellerie-restauration).

Pour les CCT étendues, la loi précise que les contrôles peuvent être délégués aux commissions paritaires (art.41 RIRT), mais que cette délégation doit prendre la forme d'un contrat de prestation avec l'autorité compétente (i.e. le DSE). Au moment de l'enquête, seuls 2 contrats de prestations de ce type étaient en vigueur sur les 12 CCT étendues à Genève: avec le secteur de la Métallurgie du bâtiment et avec celui du Second-Œuvre.

Dans le cadre de l'application des CCT et des CCT étendues, l'OCIRT **intervient uniquement à la demande d'une commission paritaire**. Par ailleurs, il n'est pas demandé à l'OCIRT de centraliser les données concernant la détection globale et la réglementation du marché du travail pour l'ensemble des secteurs. De ce fait, il n'est pas possible pour l'OCIRT de suivre l'action de l'ensemble des commissions paritaires. Aucun tableau de bord n'est disponible, hormis pour les travailleurs détachés, et ceci seulement pour certains secteurs: Gros-œuvre, Second-œuvre (situation au moment de l'enquête).

**Notre enquête auprès des commissions paritaires permet d'avoir un ordre de grandeur du nombre de contrôles effectués** (lors des 3 ou 6 derniers mois)<sup>14</sup>, à l'exception de la commission paritaire du Second-œuvre qui nous a donné quelques statistiques concernant l'année 2006. **Il apparaît que ces contrôles sont très mal répartis et l'information lacunaire pour tous les secteurs**. Le Tableau 1 en donne une illustration, même s'il ne contient que quelques secteurs<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cette activité n'est pas l'objet de la présente évaluation.

<sup>14</sup> L'enquête auprès des commissions paritaires a eu lieu entre les mois de décembre 2006 et janvier 2007.

<sup>15</sup> A l'exception de la Métallurgie du bâtiment, il s'agit des secteurs approfondis dans cette enquête par un sondage auprès des travailleurs. Ces secteurs sont tous sous le régime d'une convention collective étendue.

**Tableau 1 : Estimation des contrôles paritaires effectués lors des 3 ou 6 derniers mois<sup>14</sup>**

	Gros- Œuvre	Second- Œuvre	Métallurgie du bâtiment	Hôtellerie- restauration	Commerce de détail non-alimentaire (CCT-cadre)	Nettoyage
Contrôles	300 ( <sup>16</sup> )		n.d.	n.d. (CH: 612)	10	1
Entreprises genevoises avec CCT*	221	405	145	665	616	34

Sources: enquête postale auprès des membres des commissions paritaires et entretiens avec les acteurs-clés. \*Registre des entreprises genevoises (REG, valeur au 15.1.07).

Les contrôles sont effectués soit directement par les membres des commissions paritaires, soit par des inspecteurs professionnels. Lorsqu'un problème est détecté ou dénoncé, il arrive fréquemment que la commission paritaire mandate une fiduciaire pour vérifier, dans l'entreprise, si les accusations sont fondées.

Hormis pour le secteur de la métallurgie du bâtiment, **le nombre de contrôleurs est faible par rapport au nombre de travailleurs** employés dans ces secteurs.

**Tableau 2 : Nombre de contrôleurs professionnels dans chaque secteur**

	Gros- Œuvre	Second- Œuvre	Métallurgie du bâtiment	Hôtellerie- restauration	Commerce de détail	Nettoyage
Contrôleurs	3+0.5 ( <sup>17</sup> )		6	n.d. ( <sup>18</sup> )	0	0
Salariés CCT*	4'096	5'141	2'501	22'520	19'669	6'326

Sources: enquête postale auprès des membres des commissions paritaires et entretiens avec des acteurs-clés; \*Registre des entreprises genevoises (REG, valeur au 15.1.07): nombre de salariés couverts par la convention collective étendue.

La majorité des contrôleurs professionnels (9.5) se situe dans 3 secteurs (Gros-Œuvre, Second-Œuvre, Métallurgie du bâtiment), pour un total de 11'738 travailleurs. Par contre, les ressources en contrôles sont nettement insuffisantes pour les 48'515 travailleurs restants (Hôtellerie-restauration, Commerce de détail, Nettoyage).

**Lors de notre enquête auprès des commissions paritaires, il s'est avéré que les contrôles étaient majoritairement effectués à la suite d'une plainte.** Sans même faire un contrôle sur place, elles peuvent ainsi convoquer un employeur pour demander des explications concernant une plainte, puis statuer sur une demande de mise en conformité. Les autres motifs de contrôles sont moins fréquemment cités par les commissions paritaires: contrôles aléatoires (entreprise contrôlée tirée au hasard: G-O, S-O, MB, H-R), contrôles de routine (ex: entreprise contrôlée périodiquement: S-O, MB). Seul le secteur du Second-œuvre mentionne des contrôles effectués après une récidive. A noter également que les secteurs du Commerce de détail et du Nettoyage ont déclaré effectuer des contrôles uniquement sur plainte. Ces résultats se basent sur les réponses aux questionnaires envoyés aux membres des commissions paritaires. Ils reflètent l'état de leurs connaissances au sujet de la pratique de leur commission paritaire, plus que la pratique effective, mais il s'agit de la seule source disponible.

<sup>16</sup> Les 300 contrôles correspondent aux 2 secteurs. Par ailleurs, les chiffres transmis par le Second-Œuvre mentionnent 259 entreprises étrangères contrôlées dans l'année 2006, pour ce secteur uniquement.

<sup>17</sup> Les secteurs Gros-Œuvre et Second-Œuvre se partagent 3 inspecteurs. Le Second-Œuvre a un demi poste supplémentaire pour contrôler les travailleurs détachés. Le Second-Œuvre fait aussi appel à des fiduciaires pour effectuer des contrôles dans les entreprises.

<sup>18</sup> 8 contrôleurs pour toute la Suisse, chacun contrôle une région.

En théorie, le système devrait permettre de détecter et sanctionner les abus dans les entreprises signataires d'une convention collective de travail. En réalité, les résultats de notre enquête montrent que **la grande majorité des commissions paritaires n'effectuent aucun contrôle** (43/54, 80%, Encadré 2), ce qui représente 37% des travailleurs conventionnés (37'427 / 100'337). En ce qui les concerne, la détection des abus dépend donc uniquement de l'activité des syndicats. Parmi ces secteurs non-contrôlés, on dénombre à notre avis au moins 9 secteurs "à risques" en matière de dumping salarial<sup>19</sup>.

Dans les secteurs réellement contrôlés (11/54, 20%), on trouve des secteurs qui comportent d'importants effectifs de travailleurs, comme le Gros-œuvre, le Second-œuvre et la Métallurgie du bâtiment. Lorsqu'une infraction est détectée, le système semble alors bien fonctionner: une recherche de solution est entamée avec l'entreprise et, si aucune mise en conformité n'est possible, une amende vient sanctionner l'employeur.

## Encadré 2 : Quatre pratiques issues de l'observation de 54 commissions paritaires

1. Pas de contrôle (43/54 CP, 80%) : dans cette catégorie, la commission paritaire peut se réunir régulièrement, mais ne pas effectuer de contrôle (11 CP)<sup>20</sup>. Il arrive aussi que la commission paritaire ne soit tout simplement pas constituée (11 CP)<sup>21</sup>, ou pas active à Genève (8 CP), ou encore que la CCT soit en désuétude (2 CP) ou enfin qu'il n'y ait pas d'entreprise de ce secteur à Genève (2 CP). Pour tous ces secteurs, le dispositif n'est pas efficace pour détecter et sanctionner les abus, même si une veille est quand même assurée et que ces commissions peuvent se mobiliser au cas par cas (Erasm 2007a).
2. Des contrôles uniquement sur plainte (5/54 CP, 9%)<sup>22</sup> : la commission paritaire se réunit régulièrement, mais elles n'effectuent des contrôles qu'en cas de plainte. Selon ses moyens financiers, ce sont ses membres qui effectueront les contrôles ou elle mandatera une fiduciaire pour effectuer une vérification auprès de l'employeur.
3. Des contrôles effectués par les membres de la commission paritaire (1/54 CP, 2%)<sup>23</sup> : la commission paritaire siège de manière permanente mais elle n'a pas d'inspecteurs pour les contrôles. Ces derniers sont toutefois réalisés de manière systématique. C'est le plus souvent les membres syndicalistes qui s'acquittent de cette tâche, car ils ont une certaine expérience des contrôles.
4. Des contrôles effectués par des professionnels (5/54 CP, 9%)<sup>24</sup> : la commission paritaire siège de manière permanente et prélève une contribution financière aux employeurs et travailleurs signataires de la convention collective de travail (des dispositions sont prévues à cet effet). Elle peut dès lors engager des inspecteurs spécialisés dans la vérification des conditions de travail dans les entreprises.

L'efficacité de la détection va donc varier énormément selon les secteurs où l'on se trouve. Les commissions paritaires décrivent elles-mêmes cette efficacité avec la mention "globalement satisfaisante" pour les commissions dotées d'une équipe d'inspecteurs ou bien organisées (ex: Gros-œuvre, Second-œuvre, Métallurgie du bâtiment), ou "insatisfaisante", pour celles qui n'ont pas d'inspecteurs (ex: Sécurité, Parcs & jardins).

---

<sup>19</sup> Boulangerie-Pâtisserie-Confiserie, Carrosserie, Cliniques privées, Coiffeurs, Echaufauteurs, Entretien des textiles, Garages, Horlogerie, Transports et déménagements.

<sup>20</sup> Assistantes en médecine dentaire, Brasseries, Boulangeries-Pâtisserie-Confiserie, Cliniques privées, Coiffeurs, Confiseurs-pâtisseries-glacières, Garages, Librairies, Mécatronique, Transports et déménagement, Techniciens pour dentistes.

<sup>21</sup> Architectes, Banquiers privés, Cinémas, Entretien des textiles, Habillement, Horlogerie, Journalistes RP, Pharmacie, Quincaillers et commerce de métaux, Publicité.

<sup>22</sup> Boucherie, Commerce de détail (CCT-cadre), Commerce de détail non-alimentaire, Nettoyage, Parcs et Jardins.

<sup>23</sup> Sécurité.

<sup>24</sup> Gros-œuvre, Second-œuvre, Métallurgie du bâtiment, Hôtellerie-restauration, Construction de voies ferrées.

A noter que seule les commissions qui effectuent réellement des contrôles ont donné leur appréciation, les autres ayant logiquement biffé cette réponse du questionnaire puisque les contrôles ne sont pas effectués.

### Encadré 3 : Concurrence des entreprises non-signataires

" Dans certains secteurs, la question de l'extension de la CCT est considérée comme centrale. Elle est même décrite comme "vitale" dans les secteurs économiques où la concurrence est la plus forte et dans lesquels les entreprises non-conventionnées bénéficient d'un avantage concurrentiel [25]. Pour le secteur Parcs & jardins, cette situation peut même à terme faire échouer le renouvellement de la CCT [26]. Dans le secteur du Nettoyage, les principales entreprises (et associations professionnelles) ont pu étendre leur CCT, afin d'exercer un contrôle sur les entreprises non-signataires. [27] " (Erasm 2007a)

Lors des contrôles paritaires, l'essentiel de l'attention est porté sur les aspects salariaux. Les autres dispositions réglementaires (temps de travail, vacances, horaires, etc.) sont moins regardées, car la vérification est alors beaucoup plus longue à effectuer.

Très souvent aussi, les commissions paritaires s'appuient sur les contrôles effectués parallèlement par les syndicats. Elles font ainsi l'hypothèse que les problèmes, du moins les plus importants, leur seront systématiquement signalés. Cette hypothèse est fragile, car l'action syndicale a des limites importantes : les syndicats effectuent très peu de contrôles spontanés (excepté dans la construction). Donc ils agissent majoritairement sur plainte et, lors des contrôles, ils n'ont pas toujours accès aux entreprises. De plus, ils n'ont pas la même légitimité qu'une commission paritaire: un contrôle paritaire est réalisé au nom de l'ensemble des partenaires sociaux signataires de la convention collective de travail et pas seulement sur l'initiative d'une seule des parties (le syndicat). Enfin, le taux de syndicalisation influence beaucoup le nombre de plaintes reçues par les syndicats. Or, on constate (Tableau 3) que ce taux est extrêmement faible dans des secteurs comme le Commerce de détail non-alimentaire et le Nettoyage.

**Tableau 3 : Taux de syndicalisation dans notre échantillon**

Gros-Œuvre	Second-Œuvre	Hôtellerie-restauration	Commerce de détail non-alimentaire	Nettoyage
72 %	57 %	31 % (28)	4.5 %	6 %

Source: Enquête auprès des 750 travailleurs.

Lorsqu'une infraction est constatée, une certaine souplesse est de mise, car les contrôles paritaires ont une vocation de mise en conformité des entreprises, à l'instar des contrôles de l'OCIRT. Cela se traduit par le fait que cette mise en conformité peut se faire à n'importe quel moment de la procédure : lors du contrôle, lors de la convocation de l'employeur à la commission paritaire ou après l'envoi d'une amende.

<sup>25</sup> Elles peuvent proposer des prix inférieurs à ceux qu'elles pratiqueraient si elles devaient se conformer à la CCT.

<sup>26</sup> Entre-temps la CCT Parcs et Jardins a été étendue. Entrée en vigueur : 1.1.08.

<sup>27</sup> Cette extension a été rendue possible en limitant son champ d'application aux entreprises de 17 employés et plus (critère sur lequel une majorité d'entreprises a pu être réunie pour demander l'extension).

<sup>28</sup> Les employés syndiqués de ce secteur sont surreprésentés dans notre échantillon, car les syndicats affirment que seuls 12% à 13% des employés sont syndiqués à Genève dans l'Hôtellerie-restauration (~2'700-3'000 / 22'520).

L'entreprise peut donc éviter les sanctions à tout moment en se mettant en conformité. Malgré cela, le pourcentage d'entreprises en infractions reste élevé (de 15% à 29% selon le Seco, Tableau 7).

A Genève, selon notre enquête auprès des commissions paritaires, **les infractions portent dans la plupart des cas sur le non-respect du salaire minimum**. Puis, dans une moindre mesure, sur le non-paiement des charges sociales. De plus, les types d'infractions détectés par les commissions paritaires sont nombreux, ainsi que l'illustre la liste, certainement non-exhaustive, présentée ci-dessous et dressée d'après les déclarations des membres des commissions paritaires interrogés. Il s'agit d'un recensement qualitatif uniquement (les fréquences n'étaient pas demandées).

**Tableau 4 : Liste des infractions évoquées par les membres des commissions paritaires**

G-O: Gros-Œuvre; S-O: Second-Œuvre; MBG: Métallurgie du bâtiment; H-R: Hôtellerie-restauration; CDNA: Commerce de détail non-alimentaire (CCT-cadre); N: Nettoyage	G-O	S-O	MBG	H-R	CDNA	N
<i>pas de fiche de salaire</i>	•	•	•			
<i>salaire inférieur au salaire minimum CCT</i>	•	•	•	•	•	
<i>cotisations sociales impayées</i>	•	•				
<i>travailleur détaché pas annoncé</i>	•	•	•			
<i>non respect des horaires, vacances, heures supplémentaires, indemnités professionnelles, CCT sur la retraite anticipée</i>	•	•	•	•	•	
<i>travail au noir</i>		•	•			
<i>pas de permis de travail</i>			•			
<i>double contrat de travail à temps partiel (pour échapper au salaire minimum du temps complet)</i>						•
<i>prolongement du contrat de travail temporaire au-delà de 4 mois</i>					•	
<i>dépassement du temps maximum annuel autorisé (travailleurs détachés)</i>		•	•		•	

Source: entretiens et enquête postale auprès des commissions paritaires.

On constate que la **diversité des infractions** auxquelles sont confrontées les commissions paritaires peut être importante (MB, S-O). Dans le secteur du Nettoyage, le peu d'exemples cités s'explique par le peu de contrôles effectués. Pour l'Hôtellerie-restauration, les cas évoqués ici proviennent uniquement des entretiens réalisés, puisque la présidence de cette commission a refusé de transmettre notre questionnaire aux membres du comité et aux inspecteurs qui effectuent les contrôles, réduisant ainsi fortement la validité de notre information.

## 4.2 Données de l'OCIRT et du SECO

Les données disponibles auprès de ces instances sur les contrôles effectués et les infractions détectées **sont lacunaires et portent essentiellement sur les travailleurs détachés** (donc sur les entreprises étrangères, cf. Tableau 6). Très peu de résultats des contrôles des commissions paritaires sont transmis à l'OCIRT. A sa décharge, les commissions paritaires qui ont passé un accord avec le Seco pour effectuer des contrôles en matière de travailleurs détachés envoient leurs données directement à Berne.

A Genève, les données agrégées<sup>29</sup> de l'OCIRT, du CSME et des commissions paritaires relevaient que **26% des entreprises suisses contrôlées étaient en infraction**<sup>30</sup> dans les

<sup>29</sup> Dans ces données, il n'est pas possible de distinguer la part des infractions spécifiquement détectées par les commissions paritaires.

<sup>30</sup> 77 infractions sur 334 contrôles.

secteurs conventionnés en 2005. Mais dans la majorité des cas ces infractions ont été identifiées dans le Second-œuvre (66/77), un des rares secteurs à transmettre à l'OCIRT les résultats de ses contrôles.

Concernant les contrôles effectués au titre du respect des usages dans les entreprises suisses, les données transmises par le canton de Genève à la Confédération sont également succinctes, comme le montre le tableau suivant.

**Tableau 5 : Contrôles des usages par l'OCIRT, à Genève (entreprises suisses uniquement)**

	Jun 2004 à décembre 2004	2005	Janv. 2006 à juin 2007
Contrôles	418	1'002 <sup>(31)</sup>	1387
Infractions	20 (5%)	2%	74 (5%)

Source : OCIRT: rapport annuel au Seco.

Par contre, les données concernant les contrôles effectués en matière de travailleurs détachés (art.7 Ldét.) auprès des entreprises étrangères sont plus détaillées. Les données disponibles montrent que **29 % des entreprises étrangères contrôlées étaient en infraction en 2005 quant aux salaires minimaux** (cf. Rapport annuel du DSE au Seco, 2006). Et 27 % des entreprises étrangères étaient aussi en infraction sur d'autres dispositions de la loi sur les travailleurs détachés (art.2 Ldét, LTr, LAA). Enfin, 44 % des entreprises étrangères étaient en infraction par rapport à l'obligation d'annonce des travailleurs étrangers (art.6 Ldét.).

**Tableau 6 : Contrôles, infractions et sanctions en matière de travailleurs détachés recensés à Genève par l'OCIRT et transmis au Seco (entreprises étrangères uniquement)**

	Jun 2004 à décembre 2004		2005		Janv. 2006 à juin 2007	
	CP	OCIRT	CP	OCIRT	CP	OCIRT
Contrôles	109	49	226	119	553	208
Infractions	20		77		149	
Entreprises en infraction	13%		31%		n.d.	
Sanctions	12		9		n.d.	

Source : OCIRT: rapport annuel au Seco.

En 2004, tous les contrôles proviennent de la commission paritaire du Second-œuvre. En 2005, ces contrôles proviennent pour la plupart de 2 commissions paritaires: Gros-œuvre et Second-œuvre (225 contrôles, plus 1 contrôle dans le secteur Sécurité). Ceci, ajouté au fait que le tableau ci-dessus ne contient pas les éléments nécessaires au suivi des infractions, explique notre appréciation négative. En effet, plusieurs infractions peuvent être commises par la même entreprise, et par conséquent plusieurs sanctions peuvent concerner une seule entreprise. Les chiffres à disposition ne permettent pas non plus de savoir si les infractions ont été détectées par des commissions paritaires ou par l'OCIRT, s'il y a eu des récidives et qui a sanctionné ces entreprises.

<sup>31</sup> 7% des entreprises inscrites au REG.

Récemment, le Seco a publié un rapport contenant la synthèse des informations envoyées par les cantons et les commissions paritaires (cf. Tableau 7).

**Tableau 7 : Entreprises contrôlées par les commissions paritaires et taux d'infractions, période du 1.1.06 au 30.6.07, pour toute la Suisse (Seco 2007)**

G-O: Gros-Œuvre; S-O: Second-Œuvre; MBG: Métallurgie du bâtiment; H-R: Hôtellerie- restauration; N: Nettoyage	G-O	S-O	MB	H-R	N	Tous les secteurs
Contrôles d'entreprises suisses	2'882	2'207	224	2000	63	10'260
Contrôles d'entreprises étrangères ( <u>travailleurs détachés</u> )	1'206	536	536	15	35	7'415
Total	4'088	2'743	760	2015	98	17'675
Entreprises en infraction	22%	29%	-	15%	27%	24%

Source: Seco 2007, rapport des commissions paritaires.

### 4.3 Sanctions infligées par les commissions paritaires

Les textes des CCT prévoient, selon les secteurs, des sanctions ou amendes conventionnelles suite aux infractions identifiées lors des contrôles paritaires. Ces mesures disciplinaires n'ont pas de caractère légal, donc une entreprise ne peut pas être mise directement aux poursuites pour non paiement d'une amende conventionnelle. Par contre, après une procédure gagnée auprès de la CRCT, le paiement peut être légalement exigé.

Du point de vue des sanctions émises par les commissions paritaires, les résultats sont identiques à ceux observés pour les contrôles : 44 commissions paritaires sur 54 n'ont attribué aucune sanction dans les six derniers mois. Les plus optimistes diront que cela reflète le peu d'infractions commises, mais l'absence de contrôles et le peu de séances tenues par certaines commissions paritaires ou le fait que des commissions paritaires ne soient pas constituées, sont des éléments qui invalident cette hypothèse.

Dans notre enquête auprès des commissions paritaires, seuls les représentants de 4 secteurs ont précisé le montant des amendes encourues pour une première infraction (de 2'000 à 20'000 francs)<sup>32</sup>. Deux d'entre eux ont précisé le montant des amendes encourues pour une récidive. Dans la dizaine de secteurs qui sanctionnent les employeurs en infraction, la plupart utilisent des sanctions diverses: avertissement, amende pour une première infraction, amende pour une récidive, information des services d'Etat qui attribuent des marchés publics, refus d'attestation. Il arrive aussi que les commissions paritaires n'infligent pas d'amende, mais dénoncent l'employeur à l'OCIRT ou aux syndicats.

De l'avis des membres des commissions paritaires, les deux mesures les plus efficaces semblent être le refus d'une "attestation de conformité" qui prouve que l'entreprise respecte les usages ou la menace d'un tel refus. Cette attestation est nécessaire pour obtenir par la suite l'attestation de l'OCIRT qui permet de concourir pour l'obtention d'un marché public. Si l'entreprise est inscrite sur une "liste rouge" par une commission paritaire, elle risque donc de

<sup>32</sup> Extrait de la CCT Métallurgie du bâtiment (chauffage, ventilation et climatisation): "Le montant de la peine [conventionnelle] est arrêté notamment selon les critères suivants : faute commise (intention, négligence grave, négligence légère, etc.); violation unique ou multiple des dispositions conventionnelles ; gravité de cette violation ; récidive ; réparation totale ou partielle par le fautif avant le prononcé de la peine conventionnelle ; taille de l'entreprise / nombre d'ouvriers. Les infractions à la présente convention collective sont passibles d'une amende de 10'000 Frs au plus par cas. Ce montant peut être porté à 20'000 Frs en cas de récidive ou de violation grave des dispositions de la présente convention." (au 1.1.07).

ne plus pouvoir obtenir de marchés publics. Les commissions paritaires appliquent donc au moins autant la pratique de la menace ou les pressions sur l'employeur que les amendes.

Les contrôles sont considérés comme nécessaires et utiles par la plupart des acteurs interrogés et ils reconnaissent leur fonction de réglementation et de régulation du marché en ayant pour but de repérer et de sanctionner les entreprises non respectueuses des CCT.

Par ailleurs, il est également relevé que le non respect des CCT ou que certains écarts aux usages peuvent parfois s'expliquer par une méconnaissance de l'application de la CCT (spécialement pour les CCT récentes) ou une certaine tendance à prendre ces règlements à la légère. En ce sens, certains interlocuteurs ont mis l'accent sur la fonction préventive et pas seulement répressive des contrôles ou de la fonction de surveillance. Les contrôles seraient ainsi un instrument de monitoring, auprès des signataires, pour amener les entreprises à prendre connaissance et conscience des CCT en vigueur et à les respecter.

En général, la plupart des commissions paritaires demandent réparation par une mise en conformité de l'entreprise (versement des cotisations sociales, correction des salaires ou de l'horaire de travail). Cela peut représenter rapidement des sommes élevées. Seul le secteur du Nettoyage ne procède qu'à des avertissements<sup>33</sup>. Avant d'être amendé, l'employeur qui commet une infraction a donc l'occasion de "rattraper sa faute". Selon les témoignages recueillis, certains employeurs n'hésitent pas à se mettre en faillite pour éviter la mise en conformité. Le système actuel le permet et ils peuvent ainsi ouvrir une nouvelle entreprise, avec un nouveau nom, et reprendre leurs activités sans être pour autant inquiétés. A noter une exception tout de même: le concordat du secteur Sécurité a édicté des dispositions qui empêchent cette pratique.

Les pratiques de sous-traitances "en cascade" sont apparemment très répandues, notamment dans le secteur du bâtiment. Elles posent non seulement des problèmes de contrôle (identifier les entreprises impliquées ou l'entreprise qui réalisera effectivement les travaux en bout de chaîne), mais créent aussi une forte pression sur les prix. La possibilité que les travaux puissent être réalisés en conformité avec la CCT en est d'autant plus réduite<sup>34</sup>.

Tout comme l'information manque pour les contrôles, elle manque également concernant les sanctions prises par les commissions paritaires: ici non plus, l'OCIRT ne centralise pas cette information de façon systématique. Les seuls chiffres que nous avons pu rassembler sont issus des estimations faites par les membres des commissions paritaires que nous avons interrogés.

#### **4.4 Suivi des sanctions**

Si une commission paritaire n'obtient pas la mise en conformité d'une entreprise, ni le paiement d'une éventuelle amende, elle utilise quatre formes de sanctions : elle peut soit (1) dénoncer le cas à un syndicat, pour que ce dernier effectue un suivi rapproché de l'entreprise, soit (2) dénoncer le cas à l'OCIRT, en vue d'un contrôle par les services de l'Etat, soit (3) saisir la CRCT pour obtenir le paiement de l'amende, ou encore (4) déposer une plainte auprès du

---

<sup>33</sup> Situation valable jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la situation a pu changer depuis car la CCT a été étendue pour les entreprises de 17 employés et plus.

<sup>34</sup> Dans le Gros-Œuvre, il a été mentionné qu'afin d'éviter la sous-enchère, il avait été envisagé de demander à ce que les sous-traitants signent une déclaration par laquelle ils s'engageaient à respecter la CCT qui leur est applicable. D'un côté, l'association faîtière de la SSE a estimé ce procédé conventionnellement illicite car une entreprise doit avoir le droit de sous-traiter à qui bon lui semble. De l'autre côté, l'USS estime "[qu']il faut instaurer la responsabilité solidaire obligatoire de l'entrepreneur contractant". A noter que la CCT du Gros-œuvre prévoit la délégation de responsabilité aux entreprises sous-traitantes si l'entreprise contractante est étrangère ou en cas de travailleurs détachés. Mais cette disposition ne concerne pas les entreprises contractantes suisses et n'a pas non plus été étendue aux autres entreprises contractantes du secteur (non signataires de la CCT).



CSME. En cas d'abus, au sens des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, le CSME mandatera la CMA pour instruire le dossier, ce qui induira également un contrôle par l'OCIRT.

Comme cela a été mentionné, c'est seulement à la fin d'une action auprès de la CRCT que la commission paritaire pourra procéder auprès de l'Office des poursuites et faillites, en vue d'obtenir le règlement de son amende conventionnelle, cette dernière n'ayant pas le même statut qu'une amende administrative. **Dans bien des cas, les commissions paritaires renoncent à une telle démarche.** Le motif invoqué est qu'elles n'ont pas toujours les moyens d'assumer le coût de la procédure<sup>35</sup> et que, selon la durée de cette procédure, l'infraction risque d'avoir disparu au moment du jugement (ex : chantier achevé). A noter que ce motif ne constitue pas un obstacle au plan juridique, mais semble décourager les commissions paritaires.

#### **4.5 Coordination des contrôles entre les commissions paritaires et l'Etat**

Au plan de la coordination, seules deux commissions paritaires ont un contrat de prestation avec l'OCIRT qui les engage à communiquer les résultats de leurs contrôles (secteurs de la Métallurgie du Bâtiment et secteur du Second-œuvre). Pour les 61 commissions paritaires restantes, les résultats des contrôles ne sont pas transmis à l'OCIRT. Seules les dénonciations à l'OCIRT et les plaintes au CSME deviennent visibles et susceptibles d'être coordonnées avec d'autres actions.

Seules trois commissions paritaires (Gros-œuvre, Second-œuvre et Métallurgie du bâtiment) transmettent à l'OCIRT les résultats des contrôles effectués auprès des entreprises étrangères. Il n'y a donc que les infractions à la loi sur les travailleurs détachés qui sont documentées, du moins pour ces secteurs que l'on considère comme étant les plus concernés.

Il en résulte une **grande pauvreté de l'information** sur les entreprises contrôlées, l'objet de ces contrôles, les mesures de correction exigées et, par la suite, obtenues. On voit mal comment les commissions paritaires et l'OCIRT pourraient avoir une action coordonnée et efficace en l'absence de ces informations.

Ce constat est relativisé par certains acteurs qui considèrent que, si un problème important apparaissait, il serait probablement dénoncé par les syndicats et les commissions paritaires de façon à ce que le CSME ou la CRCT entreprennent des démarches en vue d'une extension de convention collective ou de l'édition d'un contrat-type de travail. Mais on l'a vu, l'action syndicale a ses propres objectifs et ses propres limites qui ne permettent pas de garantir que les usages soient respectés dans tous les cas.

Reste que la mise en commun de ces informations pourrait contribuer à rendre les contrôles plus visibles et systématiques, notamment par une action ciblée et complémentaire de l'OCIRT apportée aux contrôles des commissions paritaires. Ainsi, une meilleure coordination avec l'OCIRT permettrait de compenser une partie des lacunes de la surveillance des entreprises.

Le dispositif de réglementation du marché du travail nécessite donc encore un effort accru, tant dans le développement du dispositif que dans les améliorations à apporter aux contrôles effectués.

---

<sup>35</sup> Cette procédure ne donne pas lieu à des émoluments jusqu'à la décision de la CRCT. Ensuite, des frais peuvent être occasionnés par la mise aux poursuites.

## 5 Efficacité de la réglementation

L'efficacité se mesure en comparant les résultats obtenus avec les objectifs visés (cf. Figure 1, page 16). Ici, les trois objectifs principaux de la réglementation du marché du travail sont de *garantir les conditions de travail et les prestations sociales en usage*, ceci afin d'éviter la *concurrence déloyale* (dumping salarial) et de *participer au maintien de la paix sociale*.

Pour apprécier l'atteinte de ces objectifs, il faut notamment collecter des informations sur les salaires et vérifier si ces derniers sont en règle par rapport aux conventions collectives. Le problème, c'est qu'actuellement les informations sur les salaires sont très difficiles d'accès. La principale difficulté réside dans le fait que le montant du salaire, lorsqu'il est connu et centralisé au sein d'une entité de référence (AVS, administration fiscale), n'est pas associé avec la profession exacte du salarié, mais uniquement avec sa branche d'activité, ce qui empêche toute comparaison avec la convention collective. Il ne reste que les contrôles sur place (OCIRT, syndicats), mais les entités qui effectuent ces contrôles ne tiennent pour l'instant pas de statistiques.

Seule exception, l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS). Cette enquête, réalisée dans tous les cantons et dotée d'un échantillon agrandi pour Genève<sup>36</sup>, permet de relier les informations sur le salaire et la profession. D'ailleurs la plupart des statistiques en matière de niveaux des salaires reposent sur cette enquête, tout comme d'ailleurs les "calculateurs de salaires" actuellement disponibles (Y.Flückiger, USS). Mais cette source reste fragile, car l'ESS est réalisée sur la base d'un questionnaire envoyé auprès d'un échantillon d'employeurs, et non pas à l'ensemble des entreprises du territoire genevois. De plus, rien n'oblige les employeurs à faire une liste exhaustive de leurs employés et des salaires pratiqués dans leur entreprise. Du point de vue des professionnels de la statistique, cela représente des limites importantes en matière de détection de salaires inférieurs aux minimums conventionnels.

Face à une telle indigence de données, notre enquête a pris le parti de regrouper des indices, une sorte de faisceau d'informations en vue d'identifier le niveau des salaires dans les cinq secteurs observés. Premier indice, l'enquête suisse sur la structure des salaires donne quand même une estimation du nombre de travailleurs dont le salaire se situe en-dessous du montant minimum inscrit dans la CCT, en se basant uniquement sur le seuil le plus bas, c'est-à-dire les revenus d'un travailleur sans qualification ni expérience (Tableau 8). C'est une estimation rudimentaire et incomplète, dans le sens où seules les personnes réellement sans formation sont concernées par ce seuil minimum. Cette enquête ne permet pas d'identifier, par exemple, les ouvriers qualifiés qui auraient droit, selon leur convention, à un salaire supérieur mais qui sont rémunérés un peu plus que le minimum prévu pour un ouvrier sans qualification. Les pourcentages tirés de cette enquête sont donc sous-estimés, c'est-à-dire inférieurs à la réalité.

**Tableau 8 : Sous-enchères salariales identifiées à Genève dans quatre secteurs avec des conventions collectives étendues**

	<i>Nettoyage</i>	<i>Commerce de détail non-alimentaire</i>	<i>Hôtellerie-restauration</i>	<i>Gros-œuvre</i>
ESS (source: OCSTAT): salaires en octobre 2006	19 %	15 %	8 %	4 %

<sup>36</sup> Le canton a contribué financièrement afin que l'on interroge un plus grand nombre d'employeurs à Genève que prévu, de façon à augmenter la précision des résultats de cette enquête au plan cantonal.

Les cas de sous-enchères salariales identifiés ici sont bien réels et relativement nombreux. Rappelons ici qu'il s'agit de secteurs où la situation devrait, selon toute logique, être bien maîtrisée puisque des conventions collectives étendues sont en vigueur. Ainsi, de l'avis de la CEPP, **une telle proportion de travailleurs rémunérés en-dessous du salaire minimum est inquiétante.**

Deuxième indice, notre enquête auprès des 750 travailleurs a également abordé la question des salaires, bien que notre questionnaire n'était pas conçu pour étudier cet aspect dans le détail. Et cette enquête a identifié des cas de sous-enchère salariale. Mais les résultats souffrent d'une limite importante, apparue lors d'une procédure de vérification des données : lors des entretiens téléphoniques, environ une personne sur six a mentionné un salaire net au lieu du montant brut demandé. De plus, la moitié des personnes recontactées n'ont pas accepté de se référer à leur fiche de salaire pour mentionner un montant précis, ce qui nous a empêché ensuite de tirer des conclusions définitives sur la fiabilité de leur première déclaration et, par conséquent, sur le respect des salaires conventionnels. En effet, il s'avère que les estimations effectuées par les répondants sans fiche de salaire sont trop imprécises pour être exploitables. La CEPP projette, dans la deuxième partie de ses travaux, de réaliser une enquête plus approfondie sur cette question.

Troisième et dernier indice, les infractions détectées lors des contrôles effectués par les commissions paritaires. Selon le **rapport du SECO** (2007), entre 15% et 25% des employeurs suisses sont soupçonnés de pratiquer de la sous-enchère salariale dans les 5 secteurs étudiés ici, ce qui concerne 7% à 15% de leurs salariés.

**Tableau 9 : Soupçons d'infractions en matière de sous-enchère salariale, selon les informations fournies par les commissions paritaires, pour toute la Suisse**

	<i>Nettoyage</i>	<i>Commerce de détail non-alimentaire</i>	<i>Hôtellerie-restauration</i>	<i>Gros-œuvre</i>	<i>Second-Oeuvre</i>
Entreprises suisses	25 %	-	15%	17%	20%
↳ travailleurs	-	-	7%	11%	15%
Entreprises étrangères	29%	-	13%	35%	37%
↳ travailleurs détachés	26%	-	34%	33%	42%

*Source: rapport du SECO (2007) pour la période du 1er janvier 2006 au 30 juin 2007.*

A noter que les contrôles des commissions paritaires sont presque toujours effectués sur dénonciation d'une situation abusive. Dès lors, le contrôle aboutit très souvent à un constat d'infraction. Le taux d'infraction est donc forcément élevé dans ce type de démarche. Il demeure que ces infractions sont bien réelles, ce qui confirme l'existence d'une sous-enchère salariale, relevée parallèlement par les enquêtes ESS (2006)<sup>37</sup> et CEPP (2007).

Par ailleurs, les déclarations et impressions des 750 travailleurs interrogés dans notre enquête viennent compléter cette tentative, certes incomplète, de description de la situation. Ainsi, 5 % d'entre eux ont reçu des instructions de leurs employeurs afin de se soustraire aux contrôles (Erasm 2007c) : il s'agissait soit de mentir à propos du salaire réellement touché ou de quitter

<sup>37</sup> Pour rappel, le questionnaire ESS est complété uniquement par l'employeur et il est considéré comme fort probable que ceux-ci craignent d'inscrire les salariés qui reçoivent des salaires inférieurs aux conventions collectives, ceci malgré le traitement anonyme des données qui leur est garanti par l'OFS.

discrètement le lieu de travail. De plus, dans le Second-œuvre, 69 % d'entre eux pensent que ces contrôles sont insuffisants.

**Tableau 10 : Opinion des travailleurs interrogés**

	<i>Nettoyage</i>	<i>Commerce de détail non-alimentaire</i>	<i>Hôtellerie-restauration</i>	<i>Second-œuvre</i>	<i>Gros-œuvre</i>
Pense que les contrôles sont insuffisants	36 %	37 %	59 %	69 %	56 %
Pense que les conditions de travail sont mauvaises	49 %	7 %	21 %	13 %	20 %

En raison des lacunes précédemment constatées dans les contrôles paritaires et la coordination avec l'OCIRT, la CEPP considère qu'en l'état, **le dispositif de réglementation est encore peu efficace pour "surveiller les entreprises" et "identifier les secteurs problématiques"**.

De même, l'observation de l'ensemble des indices évoqués ci-dessus laissent penser que **le dispositif de réglementation actuellement en vigueur n'est pas en mesure de garantir les conditions de travail et les prestations sociales en usage**. En définitive, il semble que dans les secteurs où des conventions collectives existent, le dispositif de réglementation ne permet pas d'empêcher les abus.

Enfin, il s'avère que les informations disponibles sur le niveau des salaires sont à la fois rares et imprécises. En fait, il n'y a pas eu d'effort méthodologique pour mettre en place une méthode de collecte d'information suffisamment fiable et précise pour détecter les salaires en-dessous des seuils fixés par les usages ou les conventions collectives. Seuls les contrôles sur place permettent de vérifier ces montants. La commission constate cette lacune méthodologique et regrette le manque d'information qui en découle.

## 6 Conclusion

---

Le dispositif de réglementation du marché du travail est complexe. Preuve en est, peu d'acteurs, rencontrés lors des travaux préparatoires à cette évaluation, étaient en mesure d'en expliquer précisément le fonctionnement, notamment le rôle des différents organes et les procédures en vigueur. Malgré tout, les outils de détection qui composent ce dispositif sont variés : commissions paritaires, Office cantonal d'inspection des relations du travail, Observatoire genevois du marché du travail, délégation du Conseil de surveillance du marché de l'emploi. Et ce dispositif est complété par l'activité des syndicats.

Notre enquête a donc eu pour première fonction de déchiffrer cette complexité et de prendre une "photo" de la situation qui prévalait au printemps 2007. Ce type de démarche permet de prendre la mesure d'un état de fait, mais elle ne permet pas de conclure si cette situation observée est pire ou meilleure que les années précédentes.

Les descriptions de la réglementation du marché du travail, présentées dans ce rapport, constituent en soi un premier résultat qui permet de clarifier la vision d'ensemble du dispositif de réglementation. Exemple révélateur, il est apparu lors de cette enquête que les contrôles des entreprises liées à une convention collective de travail sont principalement effectués par les commissions paritaires et très peu par l'Etat. Car ce dernier n'est légitimé à intervenir dans ces secteurs que dans les cas d'enquêtes pour établir les usages ou pour vérifier leur application.

D'ailleurs cela est directement issu du rôle subsidiaire de l'Etat en matière de relations du travail : les contrats des salariés sont soumis à des dispositions juridiques très peu contraignantes concernant les salaires (CO, LTr). Mais depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, l'Etat est désormais chargé d'appliquer des mesures d'accompagnement pour prévenir des sous-enchères salariales abusives et répétées (LIRT, Ldét).

### *Quel est le nombre, le contenu et l'origine des problèmes détectés en matière de non-respect des conventions collectives ?*

Il ressort de notre enquête qu'il y a des limites sérieuses en ce qui concerne les contrôles effectués par les commissions paritaires. Il apparaît d'une part que ces contrôles sont très mal répartis entre les différents secteurs, et que d'autre part l'information concernant la teneur de ces contrôles et de leurs conséquences est particulièrement lacunaire.

Il en résulte **une grande pauvreté de l'information** à disposition de l'autorité cantonale compétente, voire de la Confédération. En effet, il n'y a pas d'information réciproque ni de coordination entre les commissions paritaires et l'OCIRT au sujet des contrôles effectués.

Concrètement, notre enquête montre que seules 11 commissions paritaires effectuent réellement des contrôles sur le terrain, sur 54 commissions observées (un total de 63 commissions paritaires sont inscrites dans les conventions collectives s'appliquant au territoire genevois). Pour les 43 autres commissions paritaires (43/54, 80%), la situation est insatisfaisante: certaines n'ont aucune ressource pour effectuer des contrôles, ni même des moyens pour engager des contrôleurs ou mandater des fiduciaires, d'autres ne sont tout simplement pas constituées.

Pour les commissions paritaires qui réalisent des contrôles, le nombre de contrôleurs est généralement faible par rapport au nombre de travailleurs concernés. Corollaire de tout cela, les contrôles dans les entreprises, lorsqu'ils existent, sont proportionnellement peu nombreux. Or on constate dans les contrôles effectués que **les infractions sont nombreuses** et portent dans la plupart des cas sur le non-respect du salaire minimum inscrit dans la convention collective.

### *Le système permet-il de détecter les abus en matière de sous-enchère salariale ?*

Dans bien des cas, les commissions paritaires **se reposent sur l'activité courante des syndicats** de travailleurs. Elle s'en remettent ainsi au contrôle par des tiers pour garantir l'application de leur propre convention collective. Par effet de cascade, c'est une part importante de la surveillance du marché du travail dans les secteurs conventionnés qui repose uniquement sur les syndicats de travailleurs. Ces syndicats n'ont pas la même légitimité que les commissions paritaires, puisqu'ils ne représentent qu'un seul des partenaires de la convention collective de travail. De plus, ils ne sont pas forcément bien représentés dans tous les secteurs (cf. Tableau 3, p.20). Enfin, ils effectuent des **contrôles après le dépôt d'une plainte et beaucoup moins de façon spontanée** (excepté dans la construction). Une grande partie des infractions peut ainsi leur échapper.

### *Quelles sont les sanctions pratiquées par les commissions paritaires?*

Les sanctions infligées dans le cadre des dispositions conventionnelles vont de l'avertissement au refus de recommander l'entreprise pour l'octroi d'une attestation de respect des usages par l'OCIRT, en passant par les amendes pour non-respect du salaire ou horaire minimum inscrit dans la CCT. Les amendes peuvent aller de 2'000 à 20'000.- en cas de récidive et selon les secteurs d'activité.

Cependant, tous les secteurs ne sont pas contrôlés. Et lorsqu'elles effectuent des contrôles, les commissions paritaires **rencontrent un certain nombre d'obstacles qui limitent l'efficacité de leurs actions**. Ainsi, elles n'ont pas accès à certains chantiers et ne peuvent entrer dans certaines entreprises ou chez des particuliers. Elles manquent aussi de bases légales pour réellement sanctionner les entreprises par le biais d'amendes conventionnelles, notamment concernant les entreprises extra-cantoniales.

En effet, le recouvrement d'une amende ne peut légalement être imposé que par une autorité administrative ou judiciaire. C'est pourquoi une commission paritaire doit, en cas de refus de l'entreprise de payer l'amende conventionnelle, entamer une procédure auprès de la CRCT, seule procédure qui garantit par la suite la possibilité de mettre aux poursuites l'entreprise. Dans bien des cas, les commissions paritaires renoncent à entamer des démarches auprès de la CRCT.

### *Quels sont les effets de la réglementation sur le marché du travail ?*

L'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) réalisée en octobre 2006 révèle une proportion inquiétante de travailleurs qui touchent des salaires en dessous des minimums inscrits dans leurs conventions collectives de travail. Cette situation tend d'ailleurs à se confirmer dans les chiffres transmis par les commissions paritaires à la Confédération (Seco 2007). Les tendances seront donc à observer de près ces prochaines années.

Par ces différents constats, la CEPP arrive à la conclusion que **le dispositif de réglementation du marché du travail, tel qu'observé en avril 2007, n'est pas en mesure de garantir efficacement les conditions de travail et les prestations sociales en usage**.

## 7 Recommandations

L'évaluation a montré les limites du dispositif actuel de contrôle dans les secteurs conventionnés. Dès lors, deux options se présentaient: doter ce dispositif des moyens nécessaires, ou confier la responsabilité de ces contrôles à l'Etat. La CEPP a mis l'accent sur la première option, dans le souci de respecter le tripartisme (partenaires sociaux et Etat). Donc les recommandations partent de l'existant et visent à renforcer les contrôles et à les répartir de façon plus efficace entre les commissions paritaires et l'Etat.

### **R1 Renforcer les compétences et les moyens à disposition des commissions paritaires**

Six conditions sont nécessaires pour augmenter l'efficacité des contrôles. Si elles ne sont pas remplies d'ici trois ans, la responsabilité des contrôles devra être confiée à l'Etat, ce qui impliquera une plus forte intervention de la part de l'OCIRT dans le contrôle du respect des CCT :

#### *1.1 Exiger le fonctionnement effectif de l'ensemble des commissions paritaires*

Afin d'assurer la réalisation des contrôles, la CEPP recommande au CSME de veiller à ce que toutes les commissions paritaires soient réellement constituées et actives.

#### *1.2 Prévoir une contribution professionnelle dans chaque CCT afin de financer les contrôles de chaque commission paritaire*

L'absence de ressources financières pour engager des inspecteurs représente un frein important à l'activité des commissions paritaires. Le CSME doit encourager les partenaires sociaux à prévoir une contribution professionnelle obligatoire pour que chaque commission paritaire puisse engager des inspecteurs.

#### *1.3 Rendre les contrôles obligatoires pour toutes les CCT*

Le CSME doit rendre les contrôles obligatoires pour toutes les CCT en vigueur dans le canton.

#### *1.4 Garantir aux commissions paritaires l'accès aux entreprises*

Le CSME doit garantir que les commissions paritaires puissent bien accéder au périmètre intérieur de l'entité contrôlée, de façon à ce que les inspecteurs ne soient plus bloqués à l'entrée des chantiers, des entreprises ou des particuliers.

#### *1.5 Vérifier les informations auprès des caisses de compensation*

La CEPP recommande que, par analogie avec les délégations prévues par la nouvelle loi sur le travail au noir ou avec la communication des données prévues par la loi sur l'AVS, les commissions paritaires puissent obtenir des informations des caisses de compensation concernant les salaires effectifs et les charges sociales payées ou impayées.

#### *1.6 Appliquer les CCT de l'endroit où le travail est effectué*

La CEPP recommande aux partenaires sociaux d'introduire dans les CCT une clause qui désigne l'endroit où le travail est effectué comme lieu de référence pour l'application des CCT.

### **R2 Coordonner et augmenter les contrôles**

Le bon fonctionnement de la réglementation du marché du travail nécessite une coordination régulière et un échange d'informations entre les principaux organismes de contrôle. Dans le but d'améliorer cette coordination, la CEPP émet une série de recommandations destinées tant aux commissions paritaires qu'à l'OCIRT :

### *2.1 Documenter précisément les contrôles effectués*

La CEPP recommande aux commissions paritaires de relever et conserver de façon systématique les informations concernant les contrôles effectués. Les aspects suivants doivent apparaître dans leurs bases de données : le nombre et le type de contrôles, les corrections demandées, les corrections réellement obtenues, les montants rattrapés sur les salaires ou les assurances sociales, les suites données à ces contrôles en cas de refus de l'employeur et le montant des amendes.

En ce qui concerne l'OCIRT, la CEPP recommande de documenter les contrôles de façon à produire un tableau de suivi des contrôles et de leurs résultats par secteur, par branche et par CCT.

### *2.2 Garder une trace des entreprises non conformes*

Dans le but d'assurer l'efficacité du dispositif et d'avoir un aperçu de l'évolution du respect de la réglementation du marché du travail, la CEPP recommande, tant aux commissions paritaires qu'à l'OCIRT, de garder une trace de toute entreprise surprise en état de non-conformité et qui n'a pas pu, à la suite du contrôle, prouver sa bonne foi.

### *2.3 Transmettre et centraliser à l'OCIRT les résultats détaillés des contrôles*

Afin de permettre la coordination des contrôles, la CEPP recommande aux commissions paritaires de transmettre à l'OCIRT les résultats détaillés des contrôles effectués en les regroupant par secteur, par branche et par CCT.

L'OCIRT doit ensuite centraliser ces données et les traiter de manière à pouvoir produire un tableau d'ensemble (contrôles des commissions paritaires et de l'OCIRT) par secteur, par branche et par CCT.

### *2.4 Augmenter le nombre de contrôles de l'OCIRT et des commissions paritaires*

La CEPP recommande aux commissions paritaires et à l'OCIRT d'augmenter le nombre de contrôles effectués, en tous cas dans les secteurs dans lesquels le taux de syndicalisation est moins élevé, comme c'est le cas dans l'Hôtellerie-restauration, le Commerce de détail non-alimentaire et le Nettoyage.

### *2.5 Augmenter le nombre de contrats de prestations*

La CEPP recommande au Département de la Solidarité et de l'Emploi de recourir plus fréquemment aux contrats de prestations entre l'OCIRT et les commissions paritaires de CCT étendues pour déléguer le contrôle des usages, comme le permet l'art.26 al.2 LIRT. Ces contrats faciliteraient l'établissement d'une coordination des interventions et l'échange de données.

## **R3 Information et prévention**

### *3.1 Informer chaque travailleur du salaire minimum auquel il a droit*

La CEPP recommande au Département de la Solidarité et de l'Emploi de rendre obligatoire l'information sur le salaire minimum en vigueur (convention collective ou usages dans la profession) en le faisant inscrire sur la fiche de salaire de chaque travailleur. Cette information devra être suffisamment précise pour tenir compte du niveau de qualification ainsi que de l'expérience du travailleur.

### *3.2 Produire et diffuser un schéma de fonctionnement du dispositif de réglementation*

La CEPP recommande au CSME de produire un schéma de fonctionnement du dispositif de réglementation du marché du travail en indiquant précisément les rôles et les devoirs de



chaque organisme (CP, OCIRT, CSME, CRCT, etc.), puis d'informer toutes les parties prenantes. Cette mesure permettra d'améliorer l'efficacité et la coordination entre les différents organismes concernés.

### *3.3 Mener des campagnes d'information auprès des entreprises*

La CEPP recommande au CSME de mener des campagnes d'information régulières, afin de sensibiliser les entreprises sur leurs devoirs et les sanctions encourues ainsi que sur les nouvelles modalités de contrôle établies par l'OCIRT (cf. R1 et R2).

### *3.4 Mener des campagnes d'information auprès des travailleurs.*

Pour permettre aux travailleurs de se défendre en cas d'abus, la CEPP recommande aux commissions paritaires de mener, via les entreprises, des campagnes d'information régulières auprès des travailleurs pour leur expliquer leurs droits et leur communiquer les adresses utiles pour faire valoir ceux-ci.

<b>R4 Propositions à transmettre à la Confédération</b>
---

La CEPP recommande au Conseil d'Etat de transmettre à la Confédération des propositions pour rendre le système plus efficace. Il s'agirait de modifier la législation fédérale dans le but de :

- Renforcer les exigences de l'art.5 Ldét. en cas de sous-traitance (en cascade). Cet article est actuellement difficile à appliquer et se limite aux CCT étendues.
- Empêcher, après une mise en faillite, la reprise d'activité sous un autre nom dans le même secteur. Ceci afin d'éviter les faillites "volontaires" effectuées dans le but d'éviter des sanctions. Des modifications sont à prévoir dans le Code des obligations (RS 220) ainsi que dans la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1).

### *Récapitulation des responsabilités :*

<i>Responsable</i>	<i>No.</i>	<i>Recommandation</i>
CSME	1.1; 1.2; 1.3; 1.4; 3.2; 3.3	Renforcer les CP, clarifier le dispositif, informer les entreprises
Commissions paritaires	1.5; 2.1; 2.2; 2.3; 2.5; 3.4	Documenter et augmenter les contrôles, transmettre les données
OCIRT	2.1; 2.2; 2.4; 2.5	Centraliser et compenser les lacunes de contrôles
DSE	3.1	Informer les travailleurs, augmenter les contrats de prestation
Conseil d'Etat	4	Proposer des modifications de la législation fédérale

## 8 Annexes

---

### 8.1 Les mesures d'accompagnement

Depuis juin 2004, trois mesures principales sont entrées en vigueur :

- 1) Extension facilitée des conventions collectives en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, aussi sur proposition du CSME (en plus des parties contractantes).
- 2) Adoption de salaires minimaux impératifs dans des contrats-types de travail (CTT) en cas de sous-enchère abusive et répétée.
- 3) Nouvelle loi fédérale sur les travailleurs détachés (LDét)<sup>38</sup> : les conditions valables pour les travailleurs suisses sont également valables, lorsqu'il existe une CCT étendue, pour les travailleurs étrangers effectuant de courtes missions sur le sol helvétique (salaire minimal, durée du travail, vacances, sécurité et protection de la santé, protection des femmes enceintes, des accouchées, des enfants et des jeunes travailleurs, égalité de traitement des hommes et des femmes).

Depuis l'extension des accords bilatéraux à 10 nouveaux pays membres de l'Union européenne, la Suisse a accepté un nouveau train de mesures complémentaires lors de la votation du 25 septembre 2005<sup>(39)</sup>. Un certain flou règne au sujet du nombre de ces mesures. Si au niveau fédéral on cite 5 nouvelles mesures d'accompagnement, les informations récoltées au plan cantonal évoquent 14 mesures, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006. Pour notre part, nous avons pu identifier 8 nouvelles mesures, présentées sur le site Internet de l'OCIRT et complétées selon nos informations :

1. Augmentation du nombre d'inspecteurs du travail: de nouveaux postes d'inspecteurs seront financés par la Confédération.
2. Renforcement du contrôle des travailleurs détachés en mission temporaire: obligation pour les entreprises étrangères d'annoncer les travailleurs détachés avec les informations essentielles sur le contrat de travail.
3. Renforcement du contrôle des travailleurs détachés en mission temporaire: possibilité d'interdire aux entreprises ne respectant pas les règles en vigueur de travailler en Suisse pendant cinq ans (en cas d'infraction grave ou de non paiement des amendes).
4. Conventions collectives de travail : les entreprises étrangères devront déposer une garantie pour le recouvrement des créances liées au non-respect éventuel de la convention.
5. Les éléments du contrat de travail devront être écrits.
6. Petits indépendants : obligation de fournir des renseignements prouvant leur activité professionnelle indépendante.

---

<sup>38</sup> Art.1 al.1 de la Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement du 8 octobre 1999 (RS 823.20): "La présente loi règle les conditions minimale de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés pendant une période limitée en Suisse par un employeur ayant son domicile ou son siège à l'étranger dans le but de: a. fournir une prestation de travail pour le compte et sous la direction de cet employeur, dans le cadre d'un contrat conclu avec le destinataire de la prestation; b. travailler dans une filiale ou une entreprise appartenant au groupe de l'employeurs."

<sup>39</sup> Arrêté fédéral portant sur l'extension de l'accord du 17 décembre 2004 sur la libre circulation des personnes aux 10 nouveaux pays membres de l'Union européenne.

7. Travail temporaire: soumission des agences de travail temporaire aux conventions collectives de travail étendues.
8. Extension des CCT: possibilité d'extension si 50% des travailleurs sont concernés.

## 8.2 Liste des acteurs-clés interrogés

<i>Nom</i>	<i>Fonction au moment de l'entretien</i>
[1] AUBERT, Gabriel	Professeur à l'Université de Genève, expert en droit du travail
[2] BONZON, Marc	Fédération des entreprises romandes (FER), Responsable (MMT)
[3] CARRON, Florence	Secrétaire patronale à la Fédération des entreprises romandes (FER), Association genevoise des entrepreneurs en nettoyage et service (AGENS)
[4] DUCRET, Christian	Directeur adjoint de l'OCIRT, membre de l'OGMT, président de la CMA, membre du CSME
[5] ERARD, François	Secrétaire patronal à l'association faîtière de l'agriculture genevoise (AgriGenève)
[6] FLÜCKIGER, Yves	Professeur à l'Université de Genève, membre de l'OUE, du LEA et de l'OGMT
[7] LACHAT, François	Président de la Commission de surveillance de la Convention Collective Nationale de Travail pour les hôtels, restaurants et cafés (CCNT) - Bâle
[8] LONGCHAMP, François	Conseiller d'Etat en charge du Département de la Solidarité et de l'Emploi (DSE), Président du CSME
[9] MAILLART, Roger	Secrétaire de la Commission paritaire du secteur "Gros-œuvre" (maçonnerie, travaux publics et branches annexes), Secrétaire général de la SG/SSE, et
SENGGEN, Robert	Responsable du Bureau de contrôle des chantiers de la Commission paritaire du secteur "Gros-œuvre" (maçonnerie, travaux publics et branches annexes),
[10] MEYLAN, Alain	Secrétaire patronal et secrétaire de la commission paritaire du Second-Œuvre, membre du CSME
[11] MOSER, Hansjürg	Commission de surveillance de la Convention Collective Nationale de Travail pour les hôtels, restaurants et cafés (CCNT) - Bâle, Directeur
[12] NICOLINI, Alfiero	Secrétaire syndical au syndicat interprofessionnel UNIA, membre du CSME, membre de la CMA
[13] PERRIN, Yves	Directeur du marché du travail (DSE), membre du CSME
[14] POURANPIR, Jamshid	Secrétaire syndical au syndicat interprofessionnel UNIA, membre du CSME, membre de la CMA
[15] REIMANN, Pierre-Alain	Directeur adjoint de l'OCP, expert permanent OCP au CSME, et
HÜRNI, Eric	Directeur adjoint de la direction du travail, OCP
[16] TISSOT, Georges	Secrétaire syndical au syndicat interprofessionnel SIT, membre du

CSME, membre de la CMA

[17] VON DER WEID, Sabine Directrice de la politique générale de la Fédération des entreprises romandes (FER), Secrétaire permanente de l'Union des associations patronales genevoises (UAPG), membre du CSME, membre de la CMA

### **8.3 Composition de la CEPP**

Au moment de l'adoption de ce rapport, les membres de la CEPP étaient Mesdames et Messieurs :

- Gabriella BARDIN ARIGONI, présidente, politologue
- Jean-Michel BONVIN, sociologue
- Cécile CRETTOL RAPPAZ, chargée de communication
- Jean-Marc DENERVAUD, philosophe
- Alexandre FLUECKIGER, prof. de droit constitutionnel
- Hans Peter GRAF, politologue
- Béatrice GUELPA, journaliste, écrivain
- Michel JACQUET, conseiller en gestion d'entreprise
- David LACHAT, avocat
- David MARADAN, économiste
- Bernard SCHNEIDER, anc. responsable d'entreprise
- Anni STROUMZA, architecte, urbaniste
- Isabelle TERRIER, avocate
- Georges TISSOT, secrétaire syndical
- Frédéric VARONE, prof. de science politique
- Michel VUILLE, sociologue

La sous-commission "réglementation du marché du travail" était composée de :

M. Jean-Michel Bonvin (responsable), Mme Anni Stroumza, Mme Cécile Crettol Rappaz et M. Bernard Schneider. Les travaux de ce groupe ont été soutenus par M. Christophe Kellerhals, Secrétaire permanent de la CEPP.

## 9 Bibliographie

---

- Aubert, G. (1991) Soumissions publiques et conventions collectives de travail. In Morand, C-A. (éd.) *Les instruments d'action de l'Etat*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, pp.147-176.
- Aubert, G. (1992) Conventions collectives de travail: évolution dans la perspective de l'EEE. in Bergier, J-F. (éd.) *L'Avenir des relations sociales dans l'espace économique européen*. Lausanne: Rencontres Suisses, pp.22-28.
- Aubert, G. (1995) Préface. in Aubert, G. (éd.) *Inspection du travail: quel avenir? Arbeitsinspektion wohin?* Collection Le droit du travail en pratique, vol.11. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, pp.5-6.
- Aubert, G. (2004) Convention collective et contrat-type de travail: survol d'un siècle. In Bellanger, F., Chaix, F., Chappuis, C., Héritier-Lachat, A. (éd.) *Le contrat dans tout ses états*. Berne: Staempfli éditions, pp.3-15.
- Aubert, G. (2007) La convention collective protège-t-elle tous les employés?, *Le Temps*, édition du 30 mars.
- Böhringer, P. (2007) Les lacunes de la sécurité sociale dans un marché du travail flexibilisé. In *Sécurité sociale*, CHSS 1/2007, pp.13-16.
- Bonoli, G. (2007) La sécurité sociale au 21<sup>ème</sup> siècle: de la protection à l'investissement social. In *Sécurité sociale*, CHSS 1/2007, pp.9-12.
- Byrne-Sutton, P. (1995) Point de vue d'un canton. In Aubert, G. (éd.) *Inspection du travail: quel avenir? Arbeitsinspektion wohin?* Collection Le droit du travail en pratique, vol.11. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, pp.83-90.
- CSME (2005) *Libre-circulation des personnes et mesures d'accompagnement, sous enchère salariale abusive et répétée : plaintes classées*. Communiqué de presse du 2 septembre 2005. Etat de Genève : Conseil de surveillance du marché de l'emploi (Commission tripartite).
- CSME (2006) *L'Etat et les partenaires sociaux attentifs aux effets de la libre circulation des personnes*. Communiqué de presse du 16 janvier 2006. Etat de Genève : Conseil de surveillance du marché de l'emploi (Commission tripartite).
- Erasm (2007a) Réglementation du marché du travail. Enquête auprès des commissions paritaires. Sur mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Disponible sur Internet: <http://www.geneve.ch/cepp>.
- Erasm (2007b) Réglementation du marché du travail. Enquête auprès des employeurs. Sur mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Disponible sur Internet: <http://www.geneve.ch/cepp>.
- Erasm (2007c) Réglementation du marché du travail. Enquête auprès des travailleurs. Sur mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Disponible sur Internet: <http://www.geneve.ch/cepp>.
- Erasm (2007d) Réglementation du marché du travail. Synthèse. Sur mandat de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques. Disponible sur Internet: <http://www.geneve.ch/cepp>.
- Flückiger, Y. et al. (2005) Une analyse des effets sur le marché suisse du travail de l'élargissement de la libre-circulation des personnes aux nouveaux pays membres de l'Union Européenne. Rapport final sur mandat de l'Office fédéral des migrations. Université de Genève : Observatoire universitaire de l'emploi.

- OGMT (2005) *Tableau synoptique de la réglementation de base du marché du travail genevois* (Document C). Genève : Faculté des sciences économiques et sociales (LEA), Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), StatistiqueGenève.
- OGMT (2006) *Rapport annuel 2005 de l'Observatoire genevois du marché du travail*. Genève: Département des finances (OCSTAT), Département de la Solidarité et de l'emploi (OCIRT), Faculté des sciences économiques et sociales (LEA).
- Prince, J-C. (1994) *L'impact des conventions collectives de travail en Suisse*. Collection Droit du travail en pratique, vol.6. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- SECO (2005) *Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes pour la période du 1.6.2004 au 31.12.2004*. Berne : Secrétariat d'Etat à l'économie, 1<sup>er</sup> avril 2005.
- SECO (2006) *Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes pour la période du 1.1.2005 au 31.12.2005*. Berne : Secrétariat d'Etat à l'économie, 20 avril 2006.
- SECO (2007) *Rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes: période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 30 juin 2007*. Berne : Secrétariat d'Etat à l'économie, 27 septembre 2007.
- USS (2006) *Les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes : un bilan*. Comité de l'USS, annexe 2006.08.09. Berne : Union syndicale suisse.
- Veuve, D. (2006) *Les mesures d'accompagnement liées à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes*. In Kaddous, C., Janetti Greiner, M. (éd.) *Accords bilatéraux II Suisse-UE et autres accords récents*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn. Bruxelles: Bruylant. Paris: L.G.D.J., pp.849-868.



## Qui sommes-nous ? Mission, activités et publications de la commission

**Notre mission:** Mettre en évidence et apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. Telle est la raison d'être de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10).

**Qui choisit les thèmes d'évaluation?** La commission travaille sur mandat du Conseil d'Etat, de la Commission des finances ou de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat.

**Notre organisation:** La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Elle est présidée par Mme Gabriella Bardin Arigoni et secondée par un secrétariat permanent, composé de deux professionnels de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des missions effectuées par ses membres et pour des mandats à des organismes spécialisés dans ce type d'enquêtes ou à des experts d'un domaine évalué.

**Des méthodes reconnues:** Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir 1) l'esquisse de projet, 2) l'étude de faisabilité et 3) l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les entretiens approfondis avec les personnes concernées ou visées, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages, les comparaisons intercantionales ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence.

**La nécessité de coordonner:** La législation genevoise a renforcé les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double-emploi avec d'autres projets en cours. Schématiquement, les tâches attribuées se répartissent de la manière suivante:

Inspection cantonale des finances (ICF)	Cour des comptes	CEPP
Contrôle interne des dépenses.  <i>Rapports confidentiels</i>	Contrôle externe des dépenses (légalité des activités, régularité des comptes, bon emploi des fonds publics).  <i>Rapports publics</i>	Mesure l'efficacité des lois et l'impact des politiques publiques.  <i>Rapport publics</i>

**Transparence :** Sauf exception, les rapports d'évaluations sont publiés. Ils peuvent être téléchargés depuis notre site Internet . En outre, la CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.

### Rapports publiés :

1. **Construction de logements subventionnés:** évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997.
2. **Formation des personnes actives non qualifiées:** évaluation de la mise en oeuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997.

3. **Prestations fiscales:** L'Etat et ses contribuables, évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale, septembre 1997.
4. **Chômeurs en fin de droit:** évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998.
5. **Déductions fiscales (contribuables salariés):** évaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998.
6. **Services industriels:** évaluation de la mise en oeuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999.
7. **Education musicale:** évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, décembre 1999. Mandat du Conseil d'Etat et de la Commission des finances du Grand Conseil.
8. **Subsides en matière d'assurance-maladie:** évaluation de la politique cantonale, février 2000.
9. **Vitesse commerciale des TPG:** évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000.
10. **Encouragement aux études:** évaluation de la mise en oeuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, novembre 2001.
11. **Lutte contre le chômage de longue durée :** évaluation des mesures cantonales, mars 2002. Mandat du Conseil d'Etat.
12. **Communication entre les services de l'administration cantonale:** évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales, novembre 2002.
13. **Emploi clandestin:** évaluation des mesures cantonales de répression du travail clandestin, avril 2003. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
14. **Rénovation de logements:** évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR), décembre 2003.
15. **Protection de la jeunesse:** évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance, décembre 2004. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
16. **Lutte contre l'exclusion:** évaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion, septembre 2005. Mandat du Conseil d'Etat.
17. **Formation professionnelle:** évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise, novembre 2005.
18. **Formation continue:** évaluation du chèque annuel de formation. Octobre 2006. Mandat du Conseil d'Etat.
19. **Adoption internationale:** évaluation de la mise en oeuvre de la Convention de La Haye (CLaH) sur l'adoption internationale. Novembre 2006.
20. **Déductions fiscales (contribuables indépendants):** évaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement, janvier 2007.