



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Organismes indépendants rattachés administrativement au Département des finances
Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail

Partie II: Contrôles effectués par l'Etat (OCIRT) ou à la demande de la commission tripartite cantonale (CSME)

Partie III: Proportion de salaires inférieurs au minimum conventionnel, à partir de l'enquête suisse sur la structure des salaires

Genève, le 27 avril 2010

L'essentiel en bref

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

Précisons d'emblée que l'intervention de l'Etat a toujours été considérée en Suisse comme subsidiaire en matière de relations du travail. Avec la libre circulation des personnes, introduite progressivement depuis juin 2002, une commission tripartite (le Conseil de surveillance du marché de l'emploi) est chargée d'observer le marché du travail et de prendre des mesures en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée (art.18 et suivants de la loi sur l'inspection et les relations du travail). Précisons également que le niveau général des salaires n'a pas diminué depuis l'ouverture du marché du travail, de même que la grande majorité des salaires se situent au-dessus des valeurs minimales inscrites dans les conventions collectives.

Après un rapport publié en mai 2008 sur les contrôles des commissions paritaires (les partenaires sociaux: associations patronales et syndicales), le présent rapport est consacré aux contrôles effectués sur l'initiative de l'Etat ou à la demande de la commission tripartite. Ceci de manière à compléter l'information sur l'ensemble des activités de réglementation.

Au terme des enquêtes réalisées, il apparaît que:

- entre 2004 et 2008, les sept à huit inspecteurs de l'OCIRT ont effectué chaque année de 138 à 198 contrôles des conditions de travail et de salaires en usage dans les entreprises;
- les entreprises en infraction au moment de leur demande d'attestation pour les marchés publics doivent se mettre en conformité avec les conditions de travail et de salaires en usage avant de recevoir l'attestation. Concernant les travailleurs détachés, les infractions sont sanctionnées par des amendes, voire par une interdiction d'offrir ses services sur le territoire suisse;
- les améliorations proposées par l'OCIRT ont été acceptées par le CSME: une nouvelle méthodologie de constat des usages, une plus grande autonomie en matière d'observation de sous-enchère, une mise à jour plus régulière des usages;
- lors de la dénonciation au plan national de la convention collective du secteur principal de la construction (gros-œuvre), le salaire minimum de référence a pu être maintenu à Genève.

Toutefois, on constate également que pendant la période observée (2004-2008):

- le CSME n'a proposé aucune mesure contraignante qui permette d'augmenter significativement le nombre de secteurs où de nouveaux "usages" sont définis (conditions de travail et de prestations sociales) pour les marchés publics, le recrutement de travailleurs extra-européens et les travailleurs détachés par des entreprises étrangères;
- le CSME a suspendu la mise à jour des usages pendant plus de quatre ans (de 2003 à octobre 2007), bien qu'une nouvelle méthodologie ait été validée en avril 2005;
- sur les sept enquêtes d'observations de sous-enchères lancées par le CSME pendant la période observée, suite à des plaintes, seules trois enquêtes concernaient des secteurs

d'activités entières (et non pas quelques entreprises). Deux de ces enquêtes ont donné lieu à la mise en place d'un contrat-type de travail à salaire impératif (CTT). Aucune enquête d'observation de sous-enchère n'a été demandée par le CSME en 2007;

- le dispositif de contrôle n'agit pas sur l'ensemble du marché du travail. En effet, 62% des entreprises (52% des travailleurs) du secteur privé ne sont ni soumises à des conventions collectives, ni contrôlées dans le cadre des marchés publics. Lorsqu'elles n'engagent pas de personnel extra-européen, elles ne sont pas visées par les contrôles.

La CEPP a également constaté qu'aucune information statistique sur la sous-enchère salariale n'était publiée. Le terme de "sous-enchère salariale" génère toutefois des débats sur son interprétation. La CEPP a donc opté pour un autre indicateur: la proportion de travailleurs dont le salaire est inférieur aux salaires minimums conventionnels (SMC) dans une branche, c'est-à-dire rémunérés en dessous du salaire minimum inscrit dans une convention collective ou des usages. Il est aussi question dans ce rapport de "bas-salaires", lorsqu'il n'y a aucun salaire minimum obligatoire. Un salaire minimum en vigueur dans un secteur proche est alors utilisé comme valeur comparative.

La CEPP a donc chargé l'Observatoire universitaire de l'emploi de l'Université de Genève (OUE), qui est membre de l'Observatoire genevois du marché du travail (OGMT), d'établir une statistique des salariés en-dessous du SMC. L'OUE a utilisé les données issues de l'enquête suisse sur la structure des salaires, réalisée tous les deux ans par l'Office fédéral de la statistique. Les résultats montrent une proportion non-négligeable de salariés en-dessous du SMC dans les six secteurs analysés (dernières données disponibles: octobre 2006):

- dans le gros-œuvre, la proportion de salariés en-dessous du SMC s'élève à 16,2% des employés qualifiés (CFC), alors qu'elle est moins forte pour les employés moins qualifiés (6,2% et 7,3%);
- dans le second-œuvre et la métallurgie du bâtiment, la proportion de salariés en-dessous du SMC s'élève à 8,3% des employés qualifiés (CFC);
- dans la métallurgie du bâtiment, on relève qu'une entreprise sur cinq mentionne des salaires situés en-dessous du minimum conventionnel;
- dans les secteurs analysés où il n'y a pas de salaire minimum, les bas salaires sont présents dans les proportions suivantes: au moins 15% des employés au bénéfice d'un CFC dans l'hôtellerie-restauration, au moins 20% des employés sans formation dans l'hôtellerie-restauration, 8,3% des employés dans les entreprises de nettoyage de moins de 16 employés, 10% dans les entreprises de nettoyage de 16 employés et plus, et au moins 10% des employés, toutes formations confondues, dans la mécanique.

Au vu de ces constats et de ces données, la CEPP estime que le dispositif de surveillance doit être renforcé par les mesures contenues dans les recommandations suivantes.

Recommandations de la CEPP (détails en p.42):

1) Etablir périodiquement la situation sur les salaires à Genève.

2) Définir un seuil d'alerte, relatif à la proportion de salariés en-dessous du SMC observée dans les statistiques, à partir duquel une enquête est automatiquement effectuée par l'OCIRT ou l'OGMT.

- 3) *Publier régulièrement les chiffres concernant l'évolution de la proportion de salariés en-dessous du SMC.*
- 4) *Etablir les usages dans chaque secteur d'activité.*
- 5) *Mettre à jour les usages tous les deux ans.*
- 6) *Inscrire la mise à jour des usages dans le règlement RIRT.*
- 7) *Augmenter significativement le nombre de contrôles annuels effectués par l'OCIRT dans les entreprises (sur place).*
- 8) *Contrôler que les employeurs contrevenants sont mis en garde et sanctionnés.*
- 9) *Saisir systématiquement dans la base de données Tango tous les comptes rendus des contrôles effectués.*
- 10) *Faire un suivi périodique des infractions et sanctions.*

Table des matières

Liste des tableaux et des abréviations	4
1 Introduction	9
2 Méthode	12
2.1 Définitions	12
2.2 L'enquête auprès de l'OCIRT	13
2.3 L'enquête auprès du CSME	14
2.4 L'enquête statistique	14
3 Mise en œuvre de la réglementation	16
3.1 Les contrôles de l'OCIRT en matière de marchés publics et de recrutement de main-d'œuvre extra-européenne	16
3.2 Les contrôles de l'OCIRT en matière de travailleurs détachés	21
3.3 Les enquêtes du CSME	24
3.4 Améliorations entreprises par l'administration	27
3.5 Principaux enseignements sur les contrôles	28
4 Situation sur le marché du travail	29
4.1 Second-œuvre (SO) et métallurgie du bâtiment (MB)	30
4.2 Gros-œuvre	31
4.3 Commerce de détail	32
4.4 Hôtellerie et restauration	33
4.5 Mécatronique	35
4.6 Nettoyage	36
4.7 Principaux enseignements sur la proportion de salariés en-dessous du SMC	39
5 Conclusion	40
6 Recommandations	43
7 Annexes	45
7.1 Résumé de la partie I	45
7.2 Recommandations de la partie I	46
7.3 Branches SO et MB contenues dans l'échantillon 2006	50
7.4 Précisions méthodologiques pour l'enquête statistique SO et MB	50
7.5 Liste des métiers de la mécatronique	51
8 Bibliographie	52
9 Annexes	53
9.1 Commentaire du DSE suite au projet de rapport du 10 novembre 2009	54
9.2 Lettre au DSE du 18 janvier 2010	57
9.3 Lettre au DSE du 12 mars 2010	58
9.4 Commentaire du DSE suite au rapport final	59
9.5 Validation du rapport final par l'Observatoire universitaire de l'emploi	62

Liste des tableaux

Tableau 1: Nombre de contrôles dans les entreprises, par année	13
Tableau 2: Nombre de contrôles dans les entreprises annoncés par l'OCIRT au SECO	14
Tableau 3: Motif du contrôle	14
Tableau 4: Répartition des contrôles sur place, selon le type d'usage	14
Tableau 5: Nombre de contrôles sur place par secteur (usages OCIRT uniquement)	15
Tableau 6: Demandes d'attestations pour les marchés publics: résultats des contrôles	16
Tableau 7: Entreprises en infraction sur les salaires lors des enquêtes OCIRT	17
Tableau 8: Les contrôles des travailleurs détachés entre septembre et décembre 2006	19
Tableau 9: Les contrôles des travailleurs détachés en 2007	19
Tableau 10: Les contrôles des travailleurs détachés entre janvier et avril 2008	19
Tableau 11: Constats des usages	21
Tableau 12: Enquêtes concernant des sous-enchères	23
Tableau 13: Proportion de salaires inférieurs au salaire minimal dans le second-œuvre et la métallurgie du bâtiment	26
Tableau 14: Proportion de salaires inférieurs au salaire minimal selon le niveau de formation dans le second-œuvre et la métallurgie du bâtiment	27
Tableau 15: Nombre d'entreprises concernées dans le second-œuvre et la métallurgie du bâtiment	27
Tableau 16: Proportion de salaires inférieurs au salaire minimal dans le gros-œuvre	28
Tableau 17: Proportion de salaires inférieurs au salaire minimal dans le commerce de détail	29
Tableau 18: Bas salaires dans l'hôtellerie-restauration	30
Tableau 19: Bas salaires dans la mécanique	31
Tableau 20: Bas salaires dans le secteur du nettoyage	32
Tableau 21: Nombre d'entreprises de nettoyage concernées par les bas salaires	32
Tableau 22: Proportion de bas salaires dans les secteurs témoins	33

Liste des abréviations

ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
BGO	Secteur d'activité du bâtiment: gros-œuvre
BMB	Secteur d'activité du bâtiment: métallurgie du bâtiment
BSO	Secteur d'activité du bâtiment: second-œuvre
CCT	Convention collective de travail
CCT-DFO	Convention collective de travail déclarée de force obligatoire (étendue)
CFC	Certificat fédéral de capacité
CGAS	Communauté genevoise d'action syndicale
CMA	Commission des mesures d'accompagnement (délégation du CSME)
CO	Code des obligations (cf. 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" ou "commission tripartite" pour le canton de Genève)
CTT	Contrat type de travail
ESS / LSE	Enquête fédérale sur la structure des salaires (ESS) - Schweizerische Lohnstrukturhebung (LSE)
GO	Secteur d'activité du gros-œuvre
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 dettes 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
MB	Métallurgie du bâtiment
NOGA	Nomenclature Générale des Activités économiques
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et 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
SO	Secteur d'activité du second-œuvre
SMC	Salaire minimum conventionnel
Tango	Base de données de l'OCIRT qui centralise les informations sur les contrôles
UAPG	Union des associations patronales genevoises

Groupe de travail

Pour la réalisation de cette évaluation, la CEPP a désigné un groupe de travail composé de M. Jean-Michel Bonvin (responsable), Mme Cécile Crettol Rappaz, Mme Anni Stroumza et M. Gilles Gardet. Ce groupe a été soutenu dans ses travaux par M. Christophe Kellerhals, Secrétaire permanent de la CEPP.

Remerciements

La CEPP tient à remercier le personnel et la direction de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail et le Département de la solidarité et de l'emploi qui ont répondu favorablement à toutes ses demandes d'information, de même qu'à ses demandes d'entretiens. Tant le personnel que la hiérarchie ont permis à la CEPP de disposer des informations utiles à l'établissement d'un point de vue externe. Nos remerciements vont également aux membres et au président du Conseil de surveillance du marché de l'emploi qui ont fourni les données nécessaires à l'évaluation et répondu promptement à toutes nos sollicitations. Enfin, nos remerciements vont à l'Observatoire universitaire de l'emploi de l'Université de Genève et à l'Office cantonal de la statistique du canton de Genève, pour leurs analyses expertes des sources statistiques.

1 Introduction

Dans un contexte d'ouverture du marché de l'emploi à la main d'œuvre européenne, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques s'est intéressée à la capacité de contrôle et de réglementation du marché du travail en vigueur sur le territoire genevois. La réglementation du marché du travail a pour but d'éviter les distorsions de concurrence, de garantir le respect des conditions de travail et des prestations sociales en usage, de préserver les relations du travail et, finalement, de participer au maintien de la paix sociale.

En Suisse, l'intervention de l'Etat a toujours été considérée comme subsidiaire en matière de relations du travail. Avec la libre circulation des personnes, introduite progressivement depuis juin 2002, une commission tripartite (le Conseil de surveillance du marché de l'emploi, ci-après le CSME) est chargée d'observer le marché du travail et de prendre des mesures en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée (art.18 et suivants de la loi sur l'inspection et les relations du travail, ci-après la LIRT). Précisons également que le niveau général des salaires n'a pas diminué depuis l'ouverture du marché du travail, de même que la grande majorité des salaires se situent au-dessus des valeurs minimales inscrites dans les conventions collectives.

Ce rapport est le deuxième volet d'une démarche d'analyse de la réglementation du marché du travail entreprise par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après la CEPP). En mai 2008, la CEPP a publié un premier rapport consacré aux contrôles effectués par les partenaires sociaux sur le marché du travail, par le biais de leurs commissions paritaires. A cette occasion, une analyse du dispositif de mise en œuvre de la réglementation du marché du travail a été réalisée, ce dispositif ayant été complété dans le cadre des mesures d'accompagnement aux accords bilatéraux relatifs à la libre circulation des personnes (ALCP).

Cette première analyse du dispositif a montré que les contrôles des conditions de travail relatives aux dispositions contractuelles entre employeurs et salariés (salaires, cotisations aux assurances sociales, horaires, vacances, heures supplémentaires, treizième salaire, etc.) étaient répartis entre les commissions paritaires et l'Etat, selon les secteurs d'activité. L'autorité compétente est l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT). Les commissions paritaires exécutent les contrôles lorsque le secteur d'activité est soumis à une convention collective de travail (CCT) étendue. Face aux lacunes identifiées dans ce rapport, la CEPP a recommandé de renforcer les compétences et les moyens à disposition des commissions paritaires, de coordonner et d'augmenter les contrôles et de mieux informer les travailleurs comme leurs employeurs. A la suite de ce rapport, deux interventions à ce sujet ont été faites au Grand Conseil en mai 2008 (Question 3633) et en décembre 2008 (Motion 1861). A ce jour, le Conseil d'Etat a critiqué sommairement et de façon très inexacte ce rapport dans sa réponse à la question 3633 le 29 octobre 2009 (cf. Q 3633-A), mais il n'a pas donné d'indications sur les mesures consécutives à ces constats.

Pour compléter l'évaluation, ce deuxième rapport analyse la contribution de l'Etat à la mise en œuvre de ce dispositif, ainsi que celle du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME), la commission tripartite cantonale en charge de l'application de cette réglementation.

En matière de contrôle du respect des "usages" (i.e. les conditions de travail et de prestations sociales en usage, cf. LIRT, section 2), la loi sur l'inspection et les relations du travail charge l'OCIRT des contrôles des entreprises qui demandent une attestation pour participer aux mar-

chés publics, ou qui souhaitent engager du personnel en provenance de pays extra-européens (art.26). Cet office est également chargé du contrôle des travailleurs détachés par des entreprises étrangères. Il réalise ces contrôles pour autant que cela ne concerne pas un secteur d'activité soumis à une convention collective de travail étendue, auquel cas la loi prévoit que les contrôles peuvent être délégués par le département à la commission paritaire concernée (art.26 al.2). Le dispositif est placé sous l'égide du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) "qui, en tant que commission tripartite cantonale, est l'autorité compétente en matière de politique générale du marché du travail à Genève" (art.18; OGMT 2008:3).

Sur la base des observations de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail et de l'Observatoire genevois du marché du travail (OGMT), le CSME définit le montant minimum du salaire usuel dans une profession, et procède à sa mise à jour (cf. définitions ci-dessous, p.11). Celui-ci est utilisé comme salaire de référence lors de la remise des attestations de l'OCIRT pour les marchés publics. On remarquera ici une ambiguïté induite par la loi, puisque celle-ci définit l'OCIRT comme étant l'autorité compétente en matière de constatation des usages, mais "sur la base des directives émises par le conseil de surveillance." (art.23 al. 1 LIRT). Comme on le verra dans ce rapport, l'OCIRT a formellement demandé au CSME de pouvoir prendre des initiatives en la matière, demande qui a finalement été acceptée. Le CSME décide également de la réalisation des enquêtes d'observation du marché du travail en cas de suspicion de sous-enchère salariale.

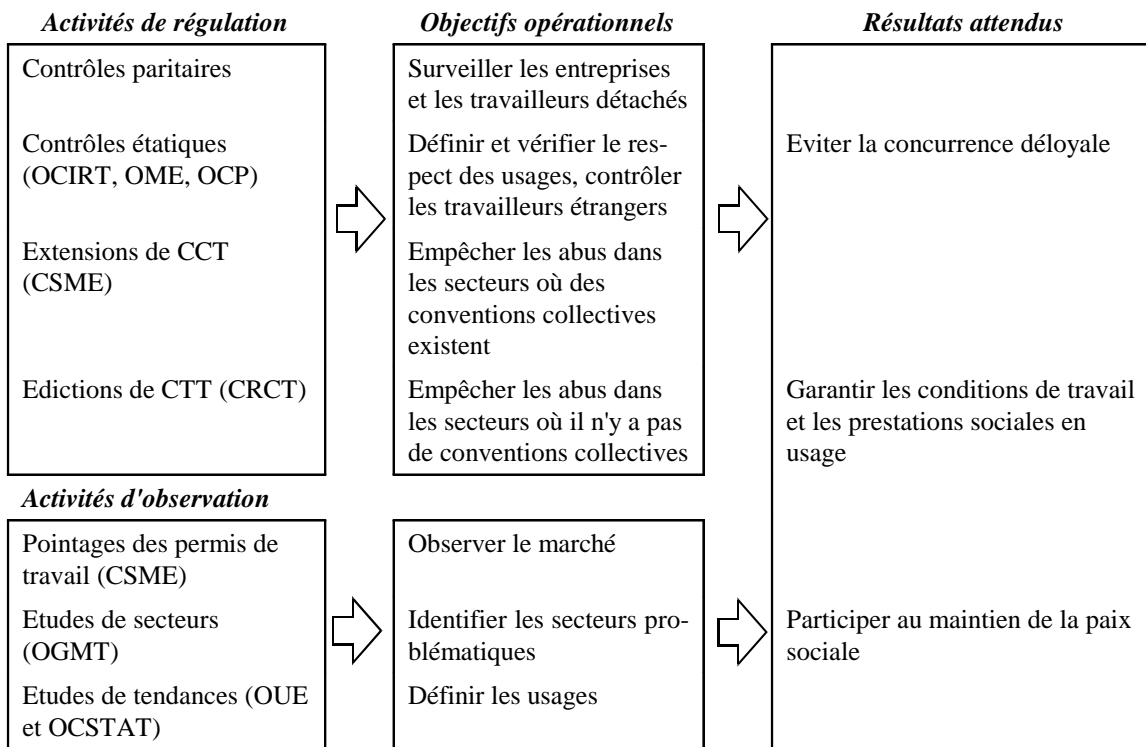
Cette deuxième évaluation porte donc plus spécifiquement sur les contrôles effectués par l'Etat, ou réalisés à la demande de la commission tripartite cantonale (CSME). Elle a pour but de décrire la mise en œuvre de la réglementation du marché du travail par l'Etat ou le CSME, de mesurer l'intensité des activités et d'en estimer l'impact sur l'évolution des salaires.

On rappellera que les questions d'évaluation, définies dans l'étude de faisabilité de cette démarche d'évaluation (CEPP 2006:11), sont les suivantes:

- 1. Comment sont définis la sous-enchère salariale et les manquements en matière d'usages professionnels ?*
- 2. Quel est le nombre, le contenu et l'origine des problèmes détectés en matière de non-respect des usages professionnels ?*
- 3. Quelles sont les solutions trouvées ou les sanctions appliquées par les commissions paritaires ?*
- 4. Le système permet-il de détecter et sanctionner les abus en matière d'usages professionnels ?*
- 5. Quels sont les effets de la réglementation sur le marché du travail ?*

Le premier rapport a abordé plus spécialement les questions 1, 3 et 5 (CEPP 2008:8). Pour cette deuxième partie, l'évaluation s'est concentrée plus spécifiquement sur les questions 2, 4 et 5. Pour rappel, les objectifs de cette politique publique sont représentés dans le schéma ci-dessous:

Figure 1: Objectifs de la surveillance du marché du travail



Source: CEPP 2008.

2 Méthode

Pour évaluer ce second volet des contrôles effectués sur le marché du travail, trois enquêtes ont été réalisées:

1) Une première enquête s'est concentrée sur l'activité de l'OCIRT. Elle visait à comptabiliser le nombre et le type de contrôles effectués par les inspecteurs du service "Relations du travail". Leur activité est en effet similaire à celle des contrôleurs des commissions paritaires et elle vise à vérifier si les conditions de travail en usage sont respectées. Cette enquête repose sur trois sources d'informations: les entretiens approfondis réalisés avec les inspecteurs du service "Relations du travail", la base de données "Tango" qui centralise les informations au sujet des contrôles, et la gestion des annonces de travailleurs détachés.

2) La deuxième enquête a porté sur l'activité du CSME (commission tripartite cantonale). Elle visait à faire l'inventaire des demandes du CSME en matière d'observation du marché du travail. Cet inventaire a été réalisé à partir des informations transmises par l'OCIRT, de l'analyse des procès-verbaux transmis par le CSME, et validé au cours d'une rencontre avec une délégation du CSME.

3) La troisième enquête a exploité les données statistiques de l'Enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) pour calculer la proportion de salariés en-dessous du SMC. Elle se devait d'être complémentaire par rapport à celle réalisée dans la première partie de l'évaluation, en reprenant pour partie des secteurs déjà analysés, pour en détailler les résultats, et en ajoutant des nouveaux secteurs, non conventionnés. Cette étude quantitative a été réalisée par l'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE). Il a procédé en calculant, lorsque la structure des données le permettait, l'évolution des salaires sur trois années: 2002, 2004 et 2006. En plus des données ponctuelles, il a ainsi été possible de déterminer l'évolution dans le temps de la proportion de salariés en-dessous du SMC dans trois secteurs d'activité: le second-œuvre, l'hôtellerie-restauration et la mécatronique.

2.1 Définitions

Les activités de contrôle de l'Etat portent essentiellement sur le respect des normes régissant les conditions de travail dans une profession. Ces normes sont communément désignées sous le terme des "*usages*" et servent de base à l'OCIRT pour attribuer l'attestation permettant aux entreprises de participer à des concours pour obtenir des marchés publics. Ces usages sont utilisés comme référence, en particulier lorsqu'une entreprise n'est signataire d'aucune convention collective de travail et n'est pas active dans un secteur où prévaut une convention collective étendue (ou "*DFO*": de force obligatoire).

Une entreprise qui souhaite souscrire à un marché public ou engager du personnel en provenance de pays extra-européens doit obligatoirement s'engager à respecter les usages tels que reconnus par l'OCIRT. Selon nos interlocuteurs, on observe toutefois plusieurs types d'usages, qu'il convient de définir ici:

- Les *usages OCIRT*: il s'agit des normes définies par le CSME, sur la base d'une enquête d'observation des usages professionnels ("*constat des usages*") réalisée par l'OCIRT et

l'OGMT. Ces usages sont utilisés comme référence pour l'attribution des marchés publics et lors de l'engagement de main-d'œuvre extra-européenne.

- Les *usages indéfinis*: il s'agit des normes minimales servant de base pour l'attestation des marchés publics lorsqu'il n'y a pas eu d'enquête sur les usages professionnels dans cette profession. Ces normes reposent en général sur le Code des obligations (CO).

- Les *usages professionnels*: il s'agit des conditions de travail généralement admises par les professionnels et les partenaires sociaux en l'absence de normes établies¹. On les appelle également les "*salaires usuels*" ou "*salaires en usage*" (OGMT 2003). En l'absence d'usages OCIRT, le salaire usuel "*est la valeur de référence par rapport à laquelle la sous-enchère salariale doit être examinée*" (OGMT 2008:7).

- La *sous-enchère salariale*: l'OGMT la définit comme suit: "*Ce terme désigne toute situation où une personne obtient un salaire qui se situe en dessous de la valeur inférieure de la fourchette salariale calculée*" (2008:9). Si une référence précise existe, alors la définition se précise à son tour: "*Constitue également une situation de sous-enchère le versement d'un salaire inférieur au minimum fixé par une convention collective de travail ou un contrat-type de travail.*" (op.cit). Selon les cas, la sous-enchère peut être interprétée par le CSME comme "*abusive*", "*répétée*", "*abusive et répétée*" ou "*non abusive et non répétée*", en fonction du nombre de cas, du nombre d'entreprises et si "*le dysfonctionnement observé est de nature à provoquer une baisse des salaires sur le marché en question*" (op.cit:10).

A noter que l'utilisation du terme de "sous-enchère" peut générer des malentendus selon qu'elle a été vérifiée sur place, auprès de l'entreprise et du travailleur concerné, ou non.

C'est pourquoi, pour la présentation de nos propres résultats qui reposent sur une enquête statistique, nous préférons utiliser dans le présent rapport la notion de "salariés en-dessous du SMC": un travailleur est considéré comme tel dès que son salaire, déclaré par son employeur lors de l'enquête suisse sur la structure des salaires, est inférieur au salaire minimum conventionnel (SMC) auquel il a droit. Si un salaire minimum n'est pas défini par une convention collective, nous parlerons alors de "bas salaires", calculés à partir d'une référence à un salaire minimum en vigueur dans la branche analysée.

2.2 L'enquête auprès de l'OCIRT

a) La base de données "*Tango*" recense tous les contrôles effectués par les inspecteurs du service "*Relations de travail*". Ils y inscrivent les résultats de leurs contrôles, les pièces demandées et les éventuelles sanctions. Ils inscrivent également si l'entreprise obtient le statut de "*favorable*", "*favorable sous conditions*" ou "*défavorable*". Cela détermine si l'entreprise obtiendra une attestation pour les marchés publics. Dans cette enquête, les contrôles inscrits dans cette base ont été extraits pour la période comprise entre janvier 2004 et août 2008.

Il a donc été possible de comptabiliser tous les contrôles réalisés dans les entreprises (sur place) pendant la période sous enquête. Pour l'essentiel, il s'agit de contrôles effectués suite à une demande d'attestation, émanant des entreprises souhaitant concourir à un appel d'offres pour un marché public.

b) Parallèlement, des entretiens approfondis ont été menés avec six inspecteurs du service "Relations du travail", ainsi qu'avec le coordinateur et le directeur de ce service. Ces entre-

¹ Exemple de normes établies: CCT, CTT ou usages OCIRT.

tiens visaient à comprendre, d'une part, l'organisation et la répartition des contrôles, de même que le mode de décision relatif à l'initiative de ces contrôles. D'autre part, ces entretiens ont permis de saisir la réalité du travail de terrain mené par les inspecteurs au moment des contrôles, le type de contacts qu'ils entretiennent avec les entreprises, leurs éventuelles difficultés à obtenir des informations et les moyens à leur disposition pour effectuer leurs enquêtes.

c) Enfin, une analyse du processus de prise en charge des annonces faites par les entreprises étrangères a été réalisée, concernant les employés envoyés sur le territoire genevois pour une période comprise entre 8 et 90 jours. Il s'agit ici des "*travailleurs détachés*". Le nombre d'annonces reçues et contrôlées par l'OCIRT, ou transmises aux commissions paritaires, a été comptabilisé.

2.3 L'enquête auprès du CSME

La CEPP a souhaité établir la liste des initiatives prises par le CSME en matière de réglementation du marché du travail. En effet, en l'absence d'une liste officielle, les procès-verbaux des séances tenues entre 2004 et 2008 ont été demandés au CSME pour effectuer une reconstitution. Cet organe a accepté de satisfaire partiellement à notre demande. En effet, les procès verbaux ont été remis sous forme d'une compilation d'extraits, c'est-à-dire que les pièces ont été préalablement triées par l'administration en fonction du contenu. La CEPP a reçu uniquement les passages des procès verbaux traitant a priori du thème recherché. Sur la base de ces extraits, les demandes faites par le CSME à l'OCIRT ont pu être comptabilisées. Il s'agit donc d'un recensement dont l'exhaustivité dépend de la qualité du tri des procès-verbaux effectué en amont par l'administration.

Sur la base de ces informations, un tableau de synthèse des demandes du CSME a été remis à l'OCIRT pour vérification et complément d'information, puis ce tableau a été commenté et validé lors d'un entretien avec une délégation du CSME le 1^{er} juillet 2009.

2.4 L'enquête statistique

La CEPP a demandé à l'Observatoire universitaire de l'emploi de l'Université de Genève (OUE) de calculer, au moyen d'une analyse secondaire des données de l'Enquête suisse sur la structure des salaires (ESS), la proportion des salaires inférieurs à des seuils donnés: le salaire minimum pour les secteurs couverts par des conventions collectives, des seuils comparatifs pour les autres. L'OUE s'est engagé à faire correspondre au mieux les secteurs d'activités contenus dans cette statistique et reposant sur la classification NOGA², avec les secteurs couverts par les conventions collectives. Malgré ces efforts, il demeure un risque théorique qu'une entreprise ne soit pas attribuée au bon secteur.

De l'avis des experts consultés, l'ESS est une excellente source d'information et permet d'avoir une estimation correcte du niveau des salaires. L'ESS récolte des données auprès de 46'300 entreprises, concernant environ 1,5 million de travailleurs en Suisse (OFS 2007). Le canton de

² L'enquête ESS utilise la classification NOGA (Nomenclature Générale des Activités économiques) pour regrouper les entreprises par secteurs d'activités. Cette nomenclature est reconnue au niveau suisse et compatible avec la nomenclature européenne (NACE).

Genève a notamment financé, depuis l'année 2000, un agrandissement de l'échantillon de manière à bénéficier de chiffres plus représentatifs au plan cantonal³.

L'élargissement de l'échantillon permet en principe d'effectuer des analyses pour Genève qui soient correctes sur le plan statistique. Cependant, les possibilités d'analyse varient d'un secteur à l'autre selon le nombre d'entreprises interrogées dans les secteurs, et selon les réponses apportées aux questions.

Dans cette enquête, six secteurs ont pu être analysés:

- trois secteurs soumis à une convention collective étendue: gros-œuvre (bâtiment), second-œuvre (bâtiment) et métallurgie du bâtiment, commerce de détail;
- un secteur dont la convention collective étendue n'avait pas été reconduite par les partenaires sociaux au moment de la collecte de données par l'OFS, en octobre 2006, et traversait ce qu'il est appelé un "vide conventionnel": l'hôtellerie restauration;
- un secteur en voie d'adopter une convention collective étendue: le secteur du nettoyage;
- un secteur non soumis à une CCT étendue: la mécanique. C'est le seul secteur de cette catégorie qui contient suffisamment de données sur les salaires pour pouvoir être analysé et produire des résultats significatifs.

A noter que quatre secteurs ont dû être abandonnés au cours de l'étude, faute de données suffisantes dans l'ESS: transports, parfumerie, informatique et coiffure.

Quatre secteurs ont déjà été analysés lors de la première partie de cette évaluation (gros-œuvre, commerce de détail, nettoyage et hôtellerie restauration), mais cette fois les analyses ont été approfondies de manière à connaître plus en détail les caractéristiques des salariés en-dessous du SMC. Les échantillons ont ainsi été repris et triés pour permettre la distinction des catégories de formation, car les conventions collectives se basent régulièrement sur le certificat fédéral de capacité (CFC) pour déterminer un revenu supérieur par rapport aux employés sans formation ou au bénéfice d'une simple formation en entreprise.

Lors de la précédente enquête, la démarche méthodologique ne permettait l'emploi que d'une seule norme de référence, la plus basse en terme de salaire: le salaire minimal pour les employés non qualifiés. Il n'était alors pas possible de calculer une proportion de salariés en-dessous du SMC dans les catégories de salariés en possession d'un CFC par exemple. Dans la présente enquête, l'analyse a permis d'utiliser des normes de référence également pour le personnel qualifié. Cela a permis d'identifier la proportion de salariés en-dessous du SMC dans des catégories de travailleurs mieux formés, mieux payés que les travailleurs non-qualifiés, mais rémunérés en dessous des barèmes prescrits par les conventions collectives de travail pour leur niveau de formation (cf. chap.4).

Pour les secteurs régis par une convention collective de travail étendue, la proportion de salariés en-dessous du SMC a été calculée à partir de notre définition ci-dessus. Pour les secteurs non soumis à une convention collective de travail étendue ou traversant un vide conventionnel, nous avons établi une proportion de "bas salaires", en prenant comme référence le salaire minimum inscrit soit dans une convention collective du secteur, mais non étendue (mécanique), soit dans la convention en vigueur pendant la période précédente (hôtellerie-restaura-

³ ESS 2006 à Genève : 3'286 entreprises du secteur privé, 78'230 travailleurs (source: OUE).

tion), soit dans la convention entrée en vigueur juste après la collecte de données d'octobre 2006, mais citant des salaires de référence pour l'année 2006 (nettoyage).

3 Mise en œuvre de la réglementation

L'application de la réglementation a été observée dans trois cas:

- les contrôles de l'OCIRT en matière de marchés publics et de recrutement de main-d'œuvre extra-européenne;
- les contrôles de l'OCIRT en matière de travailleurs détachés;
- les enquêtes demandées par le CSME en vue du constat, ou de la mise à jour, des usages et de l'observation des sous-enchères salariales.

3.1 Les contrôles de l'OCIRT en matière de marchés publics et de recrutement de main-d'œuvre extra-européenne

Le déroulement habituel d'un contrôle en matière de marché public ou de main-d'œuvre extra-européenne s'effectue ainsi:

a) Un contrôle par correspondance au moment de la demande d'attestation de l'entreprise pour un marché public. L'OCIRT envoie les usages à respecter et demande à l'entreprise de lui fournir les fiches de salaires, y compris celles de décembre (pour vérifier le 13^e salaire), les attestations des versements effectués auprès des assurances sociales, la durée du travail, etc. Si l'entreprise n'est pas en règle, l'OCIRT demande que l'entreprise prenne les mesures nécessaires, condition *sine qua non* pour lui remettre une attestation pour les marchés publics.

b) Un contrôle sur place, dans l'entreprise, effectué six mois après l'envoi de l'attestation. Les inspecteurs de l'OCIRT font une analyse plus approfondie de la durée du travail, des vacances, des jours fériés et des "*paniers*" (indemnités de déplacement et de nourriture). Cela sur la base de "*pièces récentes*" (moins d'un mois). Ils vérifient le respect de l'application des taux de cotisation: perte de gain pour cause de maladie (entièrement à la charge de l'employeur), assurance accident. Ils ont généralement un rendez-vous avec le responsable de l'entreprise ou des ressources humaines, mais ils rencontrent rarement des travailleurs. Il n'y a pas de décompte des travailleurs sur place, mais cela pourrait être possible "*en cas de gros doutes*". Par contre, un examen précis des pièces comptables est réalisé, notamment concernant les versements des salaires et des cotisations sociales.

c) un contrôle sur place après trois ans, ou en fonction du délai inscrit dans le précédent contrôle.

Pendant la période concernée, les contrôles des usages sont réalisés par les 7 inspecteurs du service "*Relations du travail*" de l'OCIRT⁴.

Pour l'instant, il n'existe pas dans cet office de système standardisé de suivi de l'activité qui permette de produire régulièrement des informations sur les contrôles réalisés. Ainsi, pour

⁴ Huit inspecteurs en période normale, mais il y avait un poste vacant lors de notre observation. Les autres inspecteurs de l'OCIRT se répartissent ainsi : 6 inspecteurs au Service de la main d'œuvre étrangère et 9 inspecteurs au Service de la santé et de la sécurité.

comptabiliser les activités de contrôle, il faut recourir à une collecte d'informations internes sur les différentes thématiques de contrôles: marchés-publics, faux-indépendants, travail au noir, travailleurs détachés, dérogations, plaintes, dénonciations, entreprises hors-canton, visites d'observation du marché du travail, etc. Ce travail est réalisé lors de la rédaction du rapport de l'OCIRT au SECO, ou du rapport de gestion (rapport d'activité). Selon l'OCIRT, un système standardisé de suivi est en cours d'élaboration.

Toutefois, deux sources de données concernant les contrôles ont été mises à disposition de la CEPP par l'OCIRT. Ce sont les rapports de visites rédigés par les inspecteurs, et la base de donnée Tango qui centralise les données sur une grande partie des contrôles. Ces deux sources ont été utilisées pour décrire au mieux l'activité de l'OCIRT, mais elles restent partielles pour les raisons évoquées ci-dessus.

Il existe également un problème de définition à propos des contrôles: pour l'OCIRT, un contrôle concerne une entreprise. Pour le SECO, qui regroupe les données des contrôles en provenance des cantons, un contrôle concerne deux travailleurs, avec un maximum admis de cinq contrôles par entreprise et par an. L'OCIRT n'applique pas la définition demandée par le SECO, donc les comparaisons intercantionales ne sont pas pertinentes en la matière.

Si les chiffres obtenus ne coïncident pas en matière de total des contrôles réalisés (Tableau 1 et Tableau 3)⁵, cela résulte de la non standardisation, à l'interne, de la méthode de comptabilisation des contrôles: faut-il inscrire un contact téléphonique ou un courrier demandant des pièces justificatives comme un contrôle à part entière ? L'OCIRT n'a pas encore stabilisé sa pratique en la matière.

Cela explique que selon les rapports de visites, le nombre de contrôles dans les entreprises s'élève au maximum à 198 contrôles par année, avec une nette diminution des contrôles en 2006 et 2008. Tandis que la base de données montre une activité plus stable, avec en moyenne 217 contrôles par année entre 2004 et 2007.

Tableau 1: Nombre de contrôles dans les entreprises, par année

	2004	2005	2006	2007	2008
Contrôles selon les statistiques TANGO	230	219	208	210	77*
Contrôles selon les rapports de visites	198	181	138	174	38**
Travailleurs dans les entreprises contrôlées	7'148	3'519	2'540	3'086	716

*état au 25.06.08; ** état au 05.08.08.

Cela explique également pourquoi on relève un décalage important entre les chiffres extraits de la base de données de l'OCIRT et le rapport annuel de l'OCIRT au SECO (Tableau 2). Ce dernier intègre effectivement tous les types de contrôles, sur la base d'un décompte manuel: contrôles par correspondance, contrôle dans les entreprises, contrôles par téléphone, convocation de l'employeur à l'OCIRT, visites lors des enquêtes d'observation du marché du travail, etc. Cela est problématique puisque cette information remonte ensuite au niveau de la Confédération qui considère toute cette activité comme équivalant à des "*contrôles sur place*". Le rapport du SECO du 23 avril 2009 mentionne ainsi, pour le canton de Genève, 929 contrôles dans les entreprises pour l'année 2008.

⁵ Dans tous les tableaux qui suivent, le relevé des données s'arrête au plus tard au 5 août 2008. La colonne concernant l'année 2008 compte donc pour une demi-période d'activité de l'OCIRT.

Tableau 2: Nombre de contrôles dans les entreprises annoncés par l'OCIRT au SECO

	Du 1.1.06 au 30.6.07	Du 1.1.08 au 31.12.08
Travailleurs détachés (art.7 Ldét)	208	98 (sans CCT étendue) 60 (avec CCT étendue)
Observation du marché du travail ou dénonciation (art.360b CO)	1'367	929
Total	1'585	1'087

Source: Rapports de l'OCIRT au SECO. Versions du 1.10.07 et du 6.2.09.

Selon la base de données Tango, les deux tiers des contrôles sont réalisés en vue de l'attestation pour un marché public (Tableau 3). Le tiers restant concerne les contrôles des travailleurs extra-européens. Pour le solde des contrôles, il s'agit de situations ponctuelles où l'OCIRT agit soit à la demande d'une commission paritaire, soit sur la base d'une dénonciation (syndicat, entreprise concurrente).

Tableau 3: Motif du contrôle

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
marchés publics (L 6 05.01/03)	139	143	119	156	36	593
travailleurs étrangers (F 2 10.03)	69	59	33	28	7	196
Plainte/dénonciation/ courrier CP	4	2	0	0	0	6
Nouvelle signature UP/ Demande d'attestation	3	1	1	2	0	7
Autres motifs	8	2	3	0	0	13
Motif non spécifié	7	0	1	0	0	8
Total	230	207	157	186	43	823

Source: Base de données Tango, OCIRT.

La majorité de ces contrôles s'effectue dans des secteurs où les usages OCIRT existent, donc dans des secteurs où la référence à une norme salariale est possible.

Tableau 4: Répartition des contrôles sur place, selon le type d'usage

	2004	2005	2006	2007	2008
Entreprises signataires d'usages OCIRT	138 69.7%	127 70.2%	89 64.5%	115 66.1 %	24 63.2 %
Entreprises signataires d'usages indéfinis	59 29.8%	54 29.8%	48 34.8%	59 33.9%	14 36.8%
Autre	1 0.5%	0 0%	1 0.7%	0 0%	0 0%
Total	198 100%	181 100%	138 100%	174 100%	38 100%

Source: Rapports de visites, OCIRT.

Si l'on observe uniquement les secteurs dotés d'usages OCIRT, c'est le secteur du nettoyage qui est le plus investigué (Tableau 5). Viennent ensuite les secteurs du commerce de détail et les bureaux d'architectes, puis un groupe de quatre secteurs: mécatronique, chauffage -ventilation -climatisation -isolation, parcs et jardins, transports et déménagements. Logiquement, ce sont principalement des secteurs sans convention collective étendue. On trouve ensuite des secteurs couverts par une convention collective étendue comme la maçonnerie et le second-œuvre.

Tableau 5: Nombre de contrôles sur place par secteur (usages OCIRT uniquement)

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Nettoyage	21	35	20	10	1	87
Bureaux d'architectes	16	5	12	25	4	62
Commerce de détail	13	18	10	14	3	58
Mécatronique (métallurgie d'usine)	13	9	11	4	1	38
Chauffage, ventilation, climatisation, isolation	10	11	5	8	0	34
Parcs et Jardins	9	9	7	5	2	32
Transports et Déménagements	7	5	6	9	2	29
Maçonnerie (B.G.O)	13	1	5	5	3	27
Arts graphiques	7	4	1	10	2	24
Second œuvre	-	9	4	9	2	24
Serrurerie et construction métallique	7	6	4	2	1	20
Ferblanterie et installations sanitaires (B.M.B)	3	4	1	4	2	14
Électricité (B.M.B.)	1	3	2	5	0	11
Horlogerie	4	2	0	0	0	6
Librairie, édition, diffusion	-	2	0	2	0	4
Bois (B.S.O)	4	-	-	-	-	4
Garages	1	-	1	0	1	3
Gypserie, peinture et décoration	3	-	-	-	-	3
Hôtellerie, restauration	-	1	0	1	0	2
Entretien de textiles	2	-	-	-	-	2
Total	134	124	89	113	24	484

Couverture

On peut déduire de l'organisation des contrôles, répartis entre l'OCIRT et les commissions paritaires, que si une entreprise ne participe pas à un marché public, qu'elle n'est pas non plus soumise à une convention collective et ne recrute pas de travailleur extra-européen, alors elle ne sera pas contrôlée, que ce soit par l'Etat ou par une commission paritaire. La seule forme de contrôle pourrait résulter d'une enquête d'observation lancée par le CSME (cf. chap.3.3).

Bien que la liste exacte des entreprises et de travailleurs dans cette situation ne soit pas disponible, une estimation permet de constater que cela représente une partie importante du marché du travail qui n'est pas contrôlée: on compte en effet dans le secteur privé 9'595 entreprises (sur 15'473, 62%), employant 111'845 travailleurs (sur 215'533, 52%)⁶, qui ne sont ni signataires d'usages OCIRT pour les marchés publics, ni soumises à une CCT. Même si l'on doit encore déduire de ces chiffres les cas de recrutement de personnel extra-européen, ce qui n'est techniquement pas possible actuellement, le nombre d'entreprises et de travailleurs présents dans cette catégorie demeure important.

Mise en conformité

Lors des contrôles effectués par l'OCIRT dans le cadre de la remise d'une attestation pour les marchés publics, les pratiques non conformes aux usages (vacances, durée du travail, salaires, cotisations sociales, etc.) sont signalées aux entreprises. Celles-ci ont alors la possibilité de se "*mettre en conformité*", c'est-à-dire de remédier aux manquements aux usages en vigueur de façon à recevoir l'attestation. Il peut souvent s'agir de versements complémentaires aux assurances sociales, car un taux de cotisation inexact a été appliqué, ou des rattrapages de salaires. Dans tous les cas, les preuves de ces versements doivent être envoyées à l'OCIRT.

Pendant la période examinée, 33% des entreprises en moyenne ne sont pas "*en conformité*" avec les usages au moment du contrôle. Ceci veut dire également que 66% des entreprises respectent d'emblée les usages lorsqu'elles demandent une attestation. Après le contrôle, 88% des

⁶ Source: Registre des entreprises, état au 5 novembre 2009.

entreprises sont en conformité avec les usages, les autres n'obtiennent pas l'attestation pour les marchés publics ou restent à l'examen.

Tableau 6: Demandes d'attestations pour les marchés publics: résultats des contrôles

	04	%	05	%	06	%	07	%	08	%	Mo.	%
Attestation obtenue sans condition ("favorables sans rattrapages")	121	62.4	103	57.2	94	71.2	134	77.0	24	63.2	95	66.0
Attestation obtenue après rattrapage ("favorables après rattrapages")	34	17.5	44	24.4	21	15.9	22	12.6	12	31.6	27	18.8
Attestation sous la condition d'effectuer un rattrapage ("favorables sous condition")	3	1.5	6	3.3	3	2.3	8	4.6	1	2.6	4	2.8
Pas obtenu l'attestation ("défavorables")	27	13.9	20	11.1	14	10.6	8	4.6	1	2.6	14	9.7
Demandes restées "à l'examen"	9	4.6	7	3.9	0	0.0	2	1.1	0	0.0	4	2.8
Total	194	100	180	100	132	100	174	100	38	100	144	100

Lors de ces contrôles, les inspecteurs de l'OCIRT relèvent bien souvent des irrégularités (taux de cotisations aux assurances sociales, vacances, etc.) qui ne sont pas directement relatives aux salaires. Si l'on observe uniquement les infractions au niveau salarial (salaire de base, 13^{ème} salaire, heures supplémentaires) dans les résultats de ces contrôles, on s'aperçoit qu'elles sont relativement peu nombreuses (Tableau 7). Ceci excepté pour l'année 2005 où les infractions salariales représentent 27% des irrégularités (21/77).

Tableau 7: Entreprises en infraction sur les salaires lors des enquêtes OCIRT

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Salaire trop bas	13	17	4	5	4	43
13 ^{ème} salaire non payé	-	3	1	1	Nd	5
Heures sup. non payées	-	1	-	-	Nd	1
Total	13	21	5	6	4	49
	(n=73, 18%)	(n=77, 27%)	(n=38, 13%)	(n=40, 15%)	(n=14, 29%)	(n=242, 20%)
Secteurs touchés	- Maçonnerie, - Parcs et jardins, - Horlogerie, - Nettoyage, - Mécatronique, - Ferblanterie et installations sanitaires, - Chauffage, ventilation, climatisation, isolation, - Commerce de détail	- Nettoyage, - Ferblanterie et installations sanitaires, - Second œuvre, - Commerce de détail, - Bureaux d'architectes	- Nettoyage	- Transports et déménagements, - Nettoyage, - Mécatronique, - Chauffage, ventilation, climatisation, isolation, - Parcs et jardins	- Garages - Transports et déménagements - Chauffage, ventilation, climatisation, isolation - Commerce de détail - Maçonnerie	

Le rapport de l'OCIRT au SECO pour l'année 2008 mentionne 13 entreprises (1,5%) pratiquant de la sous-enchère en matière de salaires usuels, concernant 42 travailleurs (0,5%). Et 6 entreprises sont en infraction par rapport aux salaires minimaux CTT ou à d'autres dispositions en matière de conditions de travail, concernant 138 travailleurs (1,8%).

3.2 Les contrôles de l'OCIRT en matière de travailleurs détachés

Les conditions de travail des personnes qui sont envoyées en Suisse pour une période limitée par un employeur ayant son domicile ou son siège à l'étranger sont régies par la loi et l'ordonnance sur les travailleurs détachés. Les employeurs doivent garantir aux travailleurs détachés au moins les conditions de travail et de salaire prescrites par le droit fédéral, par les conventions collectives de travail étendues ou par les contrats-types de travail.

En d'autres termes, les dispositions suisses relatives à *la rémunération minimale, la durée du travail et du repos, la durée minimale des vacances, la sécurité et la protection de la santé au travail, la protection des femmes enceintes, des accouchées, des enfants et des jeunes travailleurs, l'égalité de traitement des hommes et des femmes* sont applicables aux travailleurs détachés, et ce dès le premier jour de travail effectué en Suisse et quelle que soit la durée de la prestation de travail.

Toute entreprise souhaitant détacher des travailleurs pendant plus de huit jours est tenue d'annoncer les travailleurs auprès de l'OCIRT⁸. La procédure d'annonce est également obligatoire pour tous les travaux, indépendamment de la durée, s'ils relèvent des secteurs suivants⁹: *a. la construction, le génie-civil et le second-œuvre; b. la restauration; c. le nettoyage industriel ou domestique; d. la surveillance et la sécurité; e. le commerce itinérant¹⁰; f. l'industrie du sexe.*

Les annonces doivent être transmises à l'OCIRT huit jours avant le début de la mission. Elles doivent contenir les indications nécessaires au contrôle, notamment¹¹:

- a) les nom, prénom, nationalité, sexe et date de naissance des travailleurs détachés;
- b) leur numéro d'enregistrement aux assurances sociales de l'Etat dans lequel l'employeur a son siège;
- c) la date du début des travaux et leur durée prévisible;
- d) le genre des travaux à exécuter, l'activité exercée en Suisse et la fonction des travailleurs;
- e) l'endroit exact où les travailleurs seront occupés;
- f) les nom, prénom et adresse en Suisse ou à l'étranger de la personne de contact qui doit être désignée par l'employeur.

Si l'entreprise souhaite travailler dans un secteur soumis à une convention collective étendue, le contrôle sera effectué par la commission paritaire (CP) qui recevra toutes les informations contenues dans l'annonce. Suite au contrôle par la CP, toute infraction à la loi sur les travailleurs détachés et aux CCT devra être annoncée à l'OCIRT.

En cas d'infraction de peu de gravité, concernant les conditions minimales de travail et de salaire, les conditions d'hébergement ou l'obligation d'annonce, l'OCIRT peut prononcer une amende administrative de 5'000.- francs au plus¹². Si l'infraction sur les conditions minimales de travail et de salaire est plus grave, si l'entreprise refuse de donner des renseignements ou en cas de non paiement des amendes, l'OCIRT peut interdire à l'employeur concerné d'offrir ses services en Suisse pour une période de 1 à 5 ans. Dans ce cas, l'intégralité ou une partie des

⁷ Loi sur les travailleurs détachés du 8 octobre 1999 (Etat le 1^{er} janvier 2007), art. 2, al.1.

⁸ Le groupe chargé de l'inspection des travailleurs détachés est composé de trois inspecteurs, de quatre secrétaires et d'un appui juridique rattaché à l'Office de la main-d'œuvre étrangère.

⁹ Ordonnance sur les travailleurs détachés du 21 mai 2003 (Odét), art.6 al.2.

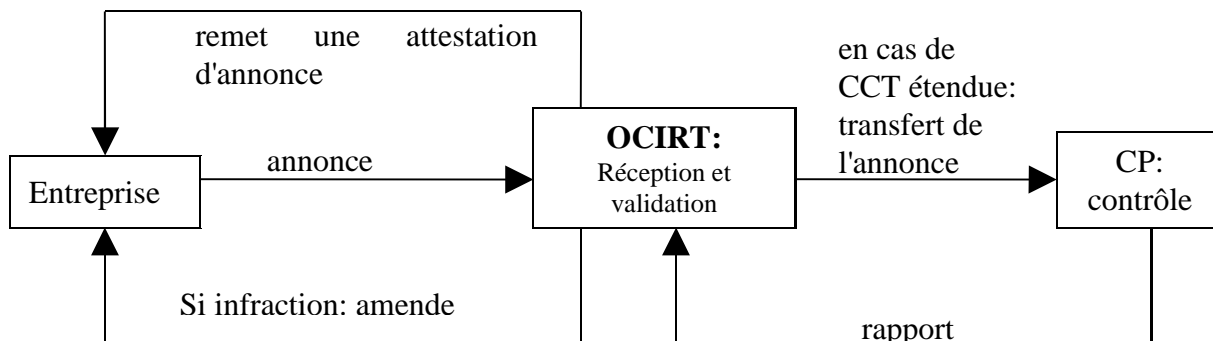
¹⁰ Selon l'art. 2, al. 1, let. a et b, de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant.

¹¹ Odét (Etat le 1^{er} janvier 2008), art.6 al. 4.

¹² Loi sur les travailleurs détachés, art. 9 al. 2 let. a.

frais de contrôle peuvent être mis à la charge de l'employeur fautif¹³. Les employeurs ayant fait l'objet d'une sanction sont inscrits dans une liste publiée par le SECO.

Figure 2: Procédure de contrôle des travailleurs détachés



En plus de l'attestation de l'OCIRT, certains métiers sont astreints à des demandes de permis spéciaux en matière de travailleurs détachés. Notamment:

1. Les électriciens: autorisation fédérale;
2. les commerçants itinérants: permis de l'Office cantonal de l'inspection du commerce (OCIC);
3. les professions de la santé: permis de la DGS;
4. le secteur de la sécurité: permis du Service des armes, explosifs et autorisations (SAEA);
5. les prostituées: annonce à la brigade des mœurs.

Secteurs non soumis à une CCT étendue

Le contrôle des travailleurs détachés dans des secteurs sans CCT-étendue est sous la responsabilité de l'OCIRT. A noter que cette activité d'inspection n'existait pas avant 2006, à l'exception des travailleurs détachés dans le cadre des marchés publics (contrôle de tous les travailleurs). Il faut cependant rappeler que la grande majorité des détachements s'effectue dans les secteurs soumis à une CCT-étendue, donc contrôlés par les CP.

Tableau 8: Les contrôles des travailleurs détachés entre septembre et décembre 2006

	<i>Entreprises contrôlées</i>	<i>Travailleurs contrôlés</i>	<i>Travailleurs détachés dans le secteur</i>	<i>% de Travailleurs contrôlés</i>
Informatique	8	20	97	20.6%
Mécatronique	3	15	189	7.9%
Ingénierie	1	7	45	15.6%
Parcs et Jardins	2	10	17	58.8%
Information	1	Non disponible	28	Non disponible
Finance	1	5	25	20%

En 2006, les inspecteurs ont détecté des salaires particulièrement bas dans le secteur de la mécatronique. La commission paritaire de ce secteur a été contactée afin de proposer une exten-

¹³ Loi sur les travailleurs détachés, art. 9 al. 2 let. b, c.

sion facilitée de la CCT. Les travaux sont toujours en cours, car la majorité d'entreprises signataires n'est pas acquise.

Tableau 9: Les contrôles des travailleurs détachés en 2007

	Entreprises contrôlées	Travailleurs contrôlés	Travailleurs détachés dans le secteur	% de Travailleurs contrôlés
Informatique	1	18	Non disponible	Non disponible
Mécatronique	1	10	Non disponible	Non disponible
Ingénierie	3	4	Non disponible	Non disponible

En 2007, l'OCIRT a eu des complications informatiques avec sa base de données, raison pour laquelle elle n'est pas à jour. Durant cette année, le secteur qui a retenu l'attention des inspecteurs en raison du bas niveau des salaires a été une nouvelle fois la mécatronique.

Tableau 10: Les contrôles des travailleurs détachés entre janvier et avril 2008

	Entreprises contrôlées	Travailleurs contrôlés	Travailleurs détachés dans le secteur	% de Travailleurs contrôlés
Prestation de services ¹⁴	16	33	49 ⁽¹⁵⁾	67%
Services ¹⁶	5	6	7 ⁽¹⁷⁾	86%
Informatique	7	15	35 ⁽¹⁸⁾	43%
Parcs et jardins			Depuis 2008 la CCT a été étendue → annonces transmises à la CP	
Mécatronique	16	67	100 ⁽¹⁹⁾	67%

Dès 2008, les inspections de l'OCIRT s'effectuent auprès des entreprises qui ont cumulé 30 jours de détachement. Selon le rapport de l'OCIRT au SECO, 234 entreprises ont été contrôlées en 2008 en matière d'*annonces obligatoires*, concernant 507 travailleurs détachés. Lors de ces contrôles, 29 entreprises (12,4%) étaient en infraction concernant 67 travailleurs détachés (13,2%). Le nombre total d'annonces concerne 18'105 travailleurs détachés en 2008.²⁰

A cela s'ajoutent les contrôles en matière de *détachement*: 98 entreprises contrôlées dans les secteurs sans CCT étendue (200 travailleurs détachés), dont 16 entreprises en infraction (16,3%), et 60 entreprises contrôlées dans le cadre des *CCT/CTT avec salaires minimaux obligatoires*. En cumulant ces contrôles signalés à l'OCIRT par les commissions paritaires, on constate que 121 entreprises (66,5%) étaient en infraction, dont 75 (41,2%) pour des salaires minimaux non respectés.

Le tableau de bord interne mentionne lui 87 entreprises sanctionnées en 2008, concernant 251 travailleurs détachés (1,4%), pour un montant total de 89'250.- francs (*Tableau amendes travailleurs détachés*, OCIRT, état au 23.9.09).

¹⁴ Consulting, comptabilité, conseil juridique.

¹⁵ 22 entreprises qui ont détaché, dont 4 avec moins de 30 jours, et 2 déjà contrôlées en 2006 ou 2007.

¹⁶ Prestation de services dans la recherche et le développement.

¹⁷ 6 entreprises dont 1 avec moins de 30 jours.

¹⁸ 24 entreprises qui ont détaché, dont 14 avec moins de 30 jours, et 2 déjà contrôlées en 2006 ou 2007.

¹⁹ 44 entreprises qui ont détaché, dont 28 avec moins de 30 jours, et 4 dans les marchés publics.

²⁰ Ce chiffre doit toutefois être relativisé: le nombre de journées effectuées par des travailleurs détachés est minime en comparaison du nombre total effectué par l'ensemble des travailleurs. Il représente en effet 0.6% de ces journées.

A noter que, selon le rapport de l'OCIRT au SECO portant sur l'année 2008, lors des contrôles effectués par les commissions paritaires dans les branches avec CCT étendue (386 travailleurs détachés, 185 entreprises), 41% des entreprises étaient en infraction sur les salaires minimaux, concernant 37% des travailleurs contrôlés. Pour les infractions à d'autres dispositions d'une CCT étendue, 25% des entreprises étaient en infraction. Ainsi, 65% des entreprises contrôlées par les commissions paritaires étaient en infraction, concernant 66% des travailleurs détachés et contrôlés.

3.3 Les enquêtes du CSME

Le Conseil de surveillance du marché de l'emploi est l'organe chargé de proposer au gouvernement genevois, en cas d'abus constatés dans un secteur donné, des mesures telles que l'*extension facilitée d'une convention collective* ou l'*édiction d'un contrat type de travail avec salaire minimum impératif*. Il est composé de 15 représentants: 5 en provenance des associations patronales, 5 des syndicats et 5 de l'Etat.

Le CSME peut lancer des enquêtes et mandater l'OCIRT pour deux motifs: a) le *constat des usages professionnels*, avec pour but la définition ou le renouvellement des *usages OCIRT*, ou b) l'*observation de sous-enchères*.

Une autre forme d'observation du marché du travail s'effectue, *a posteriori*, par le biais d'un examen périodique des demandes de permis déposées à l'Office cantonal de la population (OCP).

Constat des usages

Pendant la période considérée (2004-2008), le CSME a demandé trois enquêtes pour établir les usages:

- La première enquête a été effectuée dans le secteur des **primeurs en gros**. Elle a été demandée en mai 2005 et réalisée rapidement, mais elle n'a pas donné lieu à une prise de décision du CSME, les négociations au sein du CSME, entre les partenaires sociaux, ayant été suspendues à cette époque. En février 2008, les discussions ont repris pour aboutir à un constat des usages par le CSME en mars 2009. Il aura fallu donc quatre ans pour établir des usages dans un secteur relativement petit. Une délégation du CSME a invoqué deux motifs pour expliquer cette durée: le premier est d'ordre méthodologique, car c'était la première fois que la nouvelle procédure de mise à jour des usages était appliquée. Le second fait référence au fait qu'une négociation parallèle était en cours entre les partenaires sociaux au sujet de l'élaboration d'une nouvelle convention collective dans ce secteur. Pour ne pas risquer de faire échouer cette négociation, le CSME a volontairement "gelé" ses travaux concernant les primeurs en gros. Comme les partenaires sociaux n'arrivaient pas à un accord, le CSME a finalement repris sa démarche en février 2008.

- La seconde enquête a été initiée en août 2007, dans le secteur de la **petite enfance**. Elle n'a pas encore abouti à une prise de décision concrète. Une prise de décision était alors envisagée pour le mois de septembre 2009 (Tableau 11)²¹. Pour justifier cette absence de décision, le CSME évoque une intervention de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), demandant un report de décision en attendant que la négociation sur le projet de CCT soit ache-

²¹ Selon nos informations cette décision est toujours en attente au moment de l'impression du présent rapport.

vée. Comme pour les primeurs en gros, "le CSME a privilégié la voie du partenariat social" (Délégation du CSME, pv du 1.7.09) et suspendu sa décision.

- La dernière enquête, consacrée au secteur des transports de choses et déménagement, a été initiée en janvier 2008 et devait produire - selon le calendrier annoncé - des résultats en octobre 2009 (toujours en attente, à notre connaissance).

Tableau 11: Constats des usages

N	Début	Secteur	Type d'enquête	Entreprises interrogées	Travailleurs concernés	Résultats de l'enquête
1	Mai 05	primeurs en gros	Enquête OGMT & OCIRT	11	210	Rapport OGMT, rapport OCIRT → suspension en vue CCT, reprise en février 08
2	Août 07	petite enfance	Enquête OGMT: Entreprises privées uniquement	147	1720	Rapport OGMT transmis → Unanimité pour prise de décision en septembre 2009.
3	Janv 08	transports de choses et déménagement	Enquête OGMT	50	545	46 enquêtes sur 50 effectuées au 30.04.09. → Reddition rapport OGMT programmée pour octobre 2009.

Source: OCIRT, état au 11 juin 2009.

En matière de constat des usages, l'OCIRT est "l'autorité compétente chargée d'établir les documents qui reflètent les conditions de travail et prestations sociales en usage à Genève" et agit "sur la base des directives émises par le conseil de surveillance" (art.23 al.1 LIRT)²². Le CSME n'a, à ce jour, proposé aucune mesure contraignante sur le marché du travail en la matière. Au contraire, en 2003 le CSME a demandé à l'OCIRT de suspendre toutes les mises à jour des usages professionnels déjà établis, en raison d'un "grand risque juridique d'extension abusive" (Délégation du CSME, op.cit.). Pour les inspecteurs de l'OCIRT, cela a eu notamment pour conséquence, lors des contrôles auprès des employeurs concernés par des marchés publics, de vérifier des salaires à l'aide de barèmes datant parfois de plus de dix ans. Cela a nettement diminué la crédibilité de ces contrôles, car les employeurs n'avaient aucune difficulté à justifier des salaires plus élevés, étant donné l'ancienneté de la référence salariale utilisée.

En octobre 2007, le CSME a accepté, à la demande de l'OCIRT, le principe de mise à jour régulière des documents reflétant les usages.

Observation de sous-enchères

Entre 2004 et 2008, le CSME a mandaté sept enquêtes concernant des sous-enchères, toutes diligentées suite à une plainte, dont trois portant sur des secteurs entiers: économie domestique, esthétique et assistantes médicales. Les deux premières ont donné lieu à la mise en

²² LIRT : Art. 23 Constatation des usages

¹ L'office est l'autorité compétente chargée d'établir les documents qui reflètent les conditions de travail et prestations sociales en usage à Genève (ci-après : les usages), sur la base des directives émises par le conseil de surveillance.

² Pour constater les usages, l'office se base notamment sur les conventions collectives de travail, les contrats-type de travail, les résultats de données recueillies ou d'enquêtes menées auprès des entreprises, les travaux de l'observatoire, ainsi que sur les statistiques disponibles en la matière.

³ Sauf exception reconnue par le conseil de surveillance, les conventions collectives de travail qui ont fait l'objet d'une décision d'extension sont réputées constituer les usages du secteur concerné.

⁴ L'office met ces informations à disposition du public intéressé par tout moyen approprié, notamment par le biais de l'Internet.

place de contrats types de travail (CTT). La troisième, portant sur les assistantes médicales, a été demandée en juin 2008. Elle est encore en cours. Précisons qu'il y a un vide conventionnel dans ce secteur depuis le mois de février 2007.

Les autres enquêtes portent sur quelques entreprises seulement, suite à des plaintes. Les plaintes ont toutes été classées après enquête ou transmises aux organes compétents.

Aucune enquête n'a été demandée en 2007, l'essentiel des demandes ayant été produites en 2005 et 2006. On notera toutefois que depuis le mois d'octobre 2007, le CSME a accepté que l'OCIRT puisse effectuer des observations de sous-enchère de façon plus autonome. Cela a donné lieu, en 2008, à une enquête dans les salons de coiffure. Deux autres enquêtes sont envisagées dans les fitness et les agences de voyage, mais elles restent à confirmer. L'OCIRT précise à ce sujet que sa capacité maximale en la matière est de deux enquêtes par an (Délégation du CSME, op.cit.).²³

Tableau 12: Enquêtes concernant des sous-enchères

No		Secteur	Type d'enquête	Entreprises interrogées	Tra-vailleurs concernés	Résultats de l'enquête
1	Janv 05	économie do- mestique	Dénonciation SIT: 10 dossiers + Enquête OUE- LEA			Constats de sous-enchère abusive → Proposition de CTT à la CRCT (31.1.05)
2	Avr. 05	un établissement constituant une personne morale de droit public	Examen admi- nistratif/juridique	1		Plainte classée car elle concernait des relations de travail régies par des contrats de droit public non couverts par l'Accord sur la libre circulation des personnes et les mesures d'accompagnement. Transmission au DASS
3	Juin 05	2 entreprises de nettoyage d'avions	Enquêtes OCIRT	5	337	Plaintes classées car les deux en- treprises "dénoncées" ont des conditions égales ou meilleures que celles des 3 autres.
4	Nov 05	4 entreprises du secteur du petit commerce de dé- tail non alimen- taire	Audiences CMA	4	9	Après audience CMA: 3 plaintes ont finalement pu être traitées par la commission paritaire du secteur puisque une convention collective étendue était applicable. La der- nière a été traitée au niveau des Prud'hommes. Plaintes classées.
5	Mars 06	3 entreprises du secteur de l' es- thétique	Enquête OGMT	37	173	10 T < 2900.- pour 40h/sem → Proposition de CTT à la CRCT (27.11.06)
6	Juin 06	1 entreprise de catering	Audience CMA	1	35	Plainte classée: pas de sous-en- chère
7	Juin 08	assistantes mé- dicales	Sondage OCIRT	20	50	Enquête en cours en 05.09 → Re- tour programmé en CMA au plus tard en 09.09 (vide conventionnel depuis fév.07, demande à la CMA en juin 08)

²³ Par ailleurs, le Conseil d'Etat a demandé à l'OCIRT une enquête concernant le travail au noir dans les entreprises de nettoyage et les cafés-restaurants. Les résultats de cette enquête ne sont pas disponibles, mais huit employeurs, dont quatre restaurants, ont été sanctionnés à Genève en 2009 par une interdiction de participer à des marchés publics pendant une année. Le SECO publie la liste de ces employeurs sur son site internet (www.seco.admin.ch/themen/00385/01905/index.html?lang=fr).

Source: OCIRT, état au 11 juin 2009.

Parallèlement à ces enquêtes, une délégation du CSME examine *a posteriori*, trois fois par année (en mars, mai et novembre), les demandes de permis déposées à l'Office cantonal de la population. Si des "cas problématiques importants" apparaissent dans ces documents, ils sont signalés aux commissions paritaires compétentes. Ainsi, en juin 2007, 36 cas problématiques importants identifiés dans le Commerce de détail ont été signalés à la commission paritaire de la CCT-cadre pour analyse.

3.4 Améliorations entreprises par l'administration

En matière d'enquêtes sur le marché du travail, l'OCIRT n'a, à l'évidence, pas beaucoup de marge de manœuvre puisque c'est le CSME qui détermine les initiatives à prendre. Tout au plus, l'OCIRT peut inciter le CSME à agir, ce qu'il a fait à quatre reprises pendant la période analysée. Ainsi l'OCIRT a:

- proposé une nouvelle méthodologie relative au constat des usages, qui a été validée en avril 2005 par le CSME ;
- demandé une autonomie accrue en matière d'observation de sous-enchère, qui a été acceptée en octobre 2007 par le CSME ;
- proposé le principe de mise à jour régulière des documents reflétant les usages, qui a été accepté par le CSME en octobre 2007 ;
- proposé en 2008 une enquête dans les salons de coiffure.

3.5 Principaux enseignements sur les contrôles

- Entre 2004 et 2008, chaque année, entre 138 et 198 contrôles des usages sont réalisés par l'OCIRT dans les entreprises. A cela s'ajoutent des contrôles administratifs par correspondance, toutefois les outils de suivi permettant de les comptabiliser de façon fiable ne sont pas en place.
- La majorité des contrôles dans les entreprises s'effectue dans des secteurs où les usages OCIRT existent.
- Si une entreprise ne participe pas à un marché public, n'est pas soumise à une CCT et n'emploie pas de travailleur extra-européen, alors elle ne sera pas contrôlée. Une estimation montre que 62% des entreprises et 52% des travailleurs peuvent ainsi échapper à tout contrôle pour autant que leur entreprise ne recrute pas de personnel extra-européen.
- 65% des entreprises contrôlées par les commissions paritaires en matière de travailleurs détachés étaient en infraction.
- Les employeurs ayant fait l'objet d'une sanction sont inscrits dans une liste publiée par le SECO.
- En matière de constat des usages, le CSME n'a proposé aucune mesure contraignante sur le marché du travail pendant la période observée.

- Sur les sept enquêtes d'observation de sous-enchère demandées par le CSME pendant la période observée, seules trois concernaient des secteurs entiers (et non des entreprises), dont deux ont donné lieu à la mise en place d'un contrat-type de travail à salaire impératif (CTT).
- En 2007, aucune enquête d'observation de sous-enchère n'a été demandée par le CSME.
- Les améliorations proposées par l'OCIRT ont été acceptées par le CSME.

4 Situation sur le marché du travail

Le dispositif de réglementation du marché du travail vise à éviter que des entreprises pratiquent une concurrence déloyale par le biais d'une sous-enchère salariale, en particulier dans cette phase d'ouverture de l'économie suisse au marché européen.

Cette partie de l'évaluation est consacrée à la mesure, lorsque cela est statistiquement possible, du niveau des salaires dans les entreprises genevoises. A partir de cet indicateur, et en fonction d'une norme préétablie, on peut identifier la proportion de salariés en-dessous du SMC dans un secteur donné. Laquelle donne une mesure de l'efficacité du dispositif de réglementation.

A partir des données disponibles dans l'ESS²⁴ six secteurs ont été analysés, et quatre ont été écartés faute de données suffisantes (informatique, transports, parfumerie, coiffure). La comparaison diachronique entre les années 2002, 2004 et 2006 a été possible pour trois secteurs seulement: second-œuvre (conventionné), hôtellerie-restauration et mécatronique (non-conventionnés).

Secteur d'activité	Présence d'une CCT étendue (octobre 2006)	Années comparables	Nombre de travailleurs en 2006
1 Second-œuvre et Métallurgie du bâtiment	Oui	2002, 2004, 2006	7'642
2 Gros-œuvre	Oui	-----, -----, 2006	4'096
3 Commerce de détail	Oui	-----, -----, 2006	19'669
4 Hôtellerie et restauration	Non (dénoncée: vide conventionnel)	2002, 2004, 2006	22'520
5 Mécatronique	Non	2002, 2004, 2006	4'686*
6 Nettoyage	Non	-----, -----, 2006	6'326
TOTAL			64'939

* En 2009, pour 674 entreprises.

Trois secteurs sont sous le régime d'une convention collective étendue (second-œuvre, gros-œuvre, commerce de détail), et trois secteurs sont en situation de vide conventionnel ou ne sont pas conventionnés (hôtellerie-restauration, mécatronique, nettoyage).

Ces chiffres viennent compléter la première approche réalisée lors de la précédente évaluation (CEPP 2008), où quatre secteurs avaient été analysés²⁵. Les résultats étaient valables cependant uniquement pour les travailleurs les moins qualifiés. Ici, les analyses permettent de différencier les salaires des travailleurs en fonction de leur niveau de formation, notamment pour les travailleurs qui ont obtenu un certificat fédéral de capacité (CFC). Il convient par ailleurs de rappeler que l'ESS permet bien d'identifier les personnes ayant un CFC, mais que parmi celles-ci, certaines n'ont pas nécessairement le CFC professionnel de leur domaine d'activité, car elles ont changé soit de domaine d'activité, soit de profession.

²⁴ Nb: Les salaires indiqués correspondent au mois d'octobre de chaque année d'enquête. Pour les entreprises actives dans plusieurs cantons, la statistique fédérale désigne comme canton de référence celui dans lequel l'entreprise emploie le plus de personnes. L'OUE a donc exclu de son analyse tous les salariés dont le code postal du lieu de travail se situe en dehors du canton de Genève.

²⁵ Gros-œuvre, commerce de détail, hôtellerie-restauration, nettoyage.

4.1 Second-œuvre (SO) et métallurgie du bâtiment (MB)

Dans l'échantillon sélectionné, seules les personnes exerçant dans les domaines d'activité suivants ont été retenues pour l'analyse:

- Fabrication et transformation,
- Construction,
- Installation, maintenance de machines,
- Arts manuels, restauration.

En octobre 2006, en moyenne 8,2% des travailleurs sont payés en dessous du minimum salarial. L'échantillon²⁶ englobe 115 entreprises, dont 19 emploient au moins deux travailleurs dont le salaire se situe en-dessous du salaire minimal. En chiffres absolus, et pour la moitié de ces employés, le salaire mensuel brut pour une semaine de travail de 40 heures, chute de plus de 300 francs sous le salaire minimal.

Cette moyenne a tendance à diminuer depuis 2002, passant de 12,6% à 8,4% en 2004. Si l'on distingue la métallurgie du bâtiment du reste du second-œuvre, on observe une tendance inverse: la proportion de salaires inférieurs au salaire minimal dans le second-œuvre diminue de moitié entre 2002 et 2006, passant de 16,1% à 7,9%, alors que dans la métallurgie du bâtiment, il y a une légère augmentation de cette proportion entre 2004 et 2006, passant de 7,3% à 8,4%.

Tableau 13: Proportion de salaires inférieurs au salaire minimal dans le second-œuvre et la métallurgie du bâtiment

	Salaire minimal selon CCT				
	Egal ou au-dessus	Intervalle de confiance	En-dessous	Intervalle de confiance	Total
	%	95% IC	%	95% IC	%
ESS 2006					
SO (n=472)	92.1	[87.7,95.0]	7.9	[5.0,12.3]	100.0
MB (n=1160)	91.6	[87.8,94.3]	8.4	[5.7,12.2]	100.0
Total (n=1632)	91.8	[89.1,93.9]	8.2	[6.1,10.9]	100.0
ESS 2004					
SO (n=354)	89.9	[84.7,93.5]	10.1	[6.5,15.3]	100.0
MB (n=997)	92.7	[87.9,95.7]	7.3	[4.3,12.1]	100.0
Total (n=1351)	91.6	[88.2,94.2]	8.4	[5.8,11.8]	100.0
ESS 2002					
SO (n=368)	83.9	[74.8,90.1]	16.1	[9.9,25.2]	100.0
MB (n=725)	89.3	[82.4,93.7]	10.7	[6.3,17.6]	100.0
Total (n=1093)	87.4	[82.1,91.3]	12.6	[8.7,17.9]	100.0

Nb: EPT

Si, en 2002, la proportion de salaires inférieurs au salaire minimal touchait plus fortement les travailleurs peu qualifiés (14,8%) que les travailleurs au bénéfice d'un CFC, ce rapport s'est inversé en 2004 au détriment des travailleurs possédant un CFC, puis ce rapport s'est équilibré en 2006 autour de 8% dans chaque catégorie.

²⁶ Pour la composition de cet échantillon, voir annexe 7.3.

Tableau 14: Proportion de salaires inférieurs au salaire minimal selon le niveau de formation dans le second-œuvre et la métallurgie du bâtiment

	Salaire minimal selon CCT				
	Egal ou au-dessus	Intervalle de confiance	En-dessous	Intervalle de confiance s	Total
ESS 2006	%	95% IC	%	95% IC	%
autres (n=440)	91.9	[86.0,95.5]	8.1	[4.5,14.0]	100.0
CFC et maîtrise (n=1164)	91.7	[88.2,94.3]	8.3	[5.7,11.8]	100.0
Total (n=1604)	91.8	[89.0,93.9]	8.2	[6.1,11.0]	100.0
ESS 2004					
autres (n=410)	93.8	[88.6,96.7]	6.2	[3.3,11.4]	100.0
CFC et maîtrise (n=926)	90.0	[85.9,93.0]	10.0	[7.0,14.1]	100.0
Total (n=1336)	91.6	[88.1,94.1]	8.4	[5.9,11.9]	100.0
ESS 2002					
autres (n=243)	85.2	[74.4,92.0]	14.8	[8.0,25.6]	100.0
CFC et maîtrise (n=846)	87.9	[82.0,92.1]	12.1	[7.9,18.0]	100.0
Total (n=1089)	87.4	[82.1,91.3]	12.6	[8.7,17.9]	100.0

Nb: EPT

La proportion d'entreprises employant au moins deux personnes en dessous du barème minimal s'élève à 13% dans le second-œuvre (8 entreprises sur 60) et à 20% dans la métallurgie du bâtiment (11 entreprises sur 55).

Tableau 15: Nombre d'entreprises concernées dans le second-œuvre et la métallurgie du bâtiment

ESS 2006	SO	MB	Total
Entreprises avec des salariés en dessous du SMC			
2 employés et plus	8	11	19
1 employé	16	22	38
Correctement rémunérés	36	22	58
Total	60	55	115

4.2 Gros-œuvre

Pour ce secteur, seuls les salaires des employés soumis à une CCT, selon le type d'accord salarial indiqué dans l'ESS 2006, ont été retenus dans cette analyse.

En suivant les salaires de base indiqués dans l'avenant genevois de la *CCT du bâtiment/gros-œuvre*²⁷ (maçons, tailleurs de pierre, etc.), les seuils suivants ont été appliqués aux catégories de travailleurs présents dans l'ESS 2006:

- Le salaire horaire minimum de 23,55 francs (*classe C*, travailleurs de la construction sans connaissances professionnelles) a été comparé aux salaires versés aux employés sans CFC, et occupant un poste qui correspond à un travail simple et répétitif.
- Le salaire horaire minimum de 26,35 francs (*classe B*, travailleurs de la construction avec connaissances professionnelles) a été comparé aux salaires versés aux employés sans CFC, mais occupant un poste qui exige, selon l'indication des employeurs, au moins des connaissances professionnelles.

²⁷ Dans la statistique analysée, ce secteur comprend le gros-œuvre (classification NOGA 45.1 et 45.2, sans la charpenterie 45.22) et le domaine d'activité « activités spécifiques de la construction ».

- Le salaire horaire minimum de 29,15 francs (*classe Q*, travailleurs qualifiés de la construction en possession d'un CFC) a été comparé aux salaires versés aux employés avec CFC, ou disposant au moins d'une maîtrise ou d'un diplôme d'une haute école.

Les salaires des chefs d'équipe n'ont pas pu être contrôlés car il n'est pas certain que la fonction hiérarchique "*responsable de l'exécution*" dans l'ESS corresponde à la *classe CE* (chefs d'équipe) aux yeux de tous les employeurs.

Tableau 16: Proportion de salaires inférieurs au salaire minimal dans le gros-œuvre

Groupes selon ESS 2006	n	Salaire minimal selon CCT				Total
		Egal ou au-dessus %	Intervalle de confiance ²⁸ 95%	au-dessous %	Intervalle de confiance 95%	
Travail simple et répétitif, Classe C	436	93.8	[88.2,96.9]	6.2	[3.1,11.8]	100.0
connaissance prof. spéc., Classe B	407	92.7	[86.2,96.3]	7.3	[3.7,13.8]	100.0
CFC + plus, Classe Q	235	83.8	[75.3,89.8]	16.2	[10.2,24.7]	100.0
Total	1078	91.3	[87.8,93.9]	8.7	[6.1,12.2]	100.0

Nb: EPT. Nombre d'entreprises=25

Dans l'échantillon, 14 entreprises sur 25 (56 %) emploient au moins deux personnes dont le salaire horaire ne correspond pas à la classe de salaire attribuée selon les critères ci-dessus.

Compte tenu des données disponibles dans l'ESS, la comparaison avec les années 2002 et 2004 n'est pas possible.

4.3 Commerce de détail

Dans ce domaine²⁹, les salaires annuels inscrits dans la CCT-cadre³⁰ sont des minima et comprennent les gratifications, primes et commissions prévues contractuellement. Les salaires annuels en vigueur pendant l'année 2006 ont été comparés avec les salaires mensuels bruts³¹ standardisés³² de l'ESS, observés au mois d'octobre 2006.

Sur 3'337 enregistrements statistiques, seuls un tiers contient une indication concernant la formation. Les trois plus grandes entreprises de l'échantillon, qui représentent ensemble environ 70% des employés de la branche, n'ont indiqué le niveau de formation que pour 178 salariés. Le salaire des employés dont le niveau de formation est manquant n'a donc pu être comparé qu'avec le salaire minimal le plus bas de la convention, c'est-à-dire des personnes sans CFC.

²⁸ L'intervalle de confiance (IC) à 95% est un intervalle de valeurs qui a 95% de chance de contenir la vraie valeur du paramètre estimé.

²⁹ Pour le commerce de détail (NOGA 52) et le domaine d'activité « vente au détail de biens de consommation et de services ».

³⁰ Cette "CCT-cadre" représente le seuil minimum à respecter pour toutes les branches de ce secteur d'activité. Il faut savoir que le commerce de détail peut aussi être soumis à des conventions collectives non étendues, contenant des salaires minima plus élevés, comme la CCT spécifique au commerce de détail non alimentaire ou à des conventions collectives d'entreprises, notamment dans la grande distribution.

³¹ Le salaire mensuel dans l'ESS correspond au salaire mensuel brut pour une semaine de travail de 40 heures, y compris les cotisations sociales à la charge du salarié, divers versements de primes et autres commissions, un douzième de l'éventuel treizième (quatorzième ou énième) salaire et un douzième des paiements spéciaux annuels irréguliers. En revanche, il ne comprend pas la rétribution des heures supplémentaires, les allocations familiales et allocations pour enfants, etc.

³² Ces derniers ont été multipliés par 12 et extrapolés pour une semaine de travail de 42 heures.

Sur la base de l'Arrêté étendant le champ d'application de la convention collective de travail cadre dans le commerce de détail du 11 janvier 2006 (Entrée en vigueur: 1er février 2006), nous avons comparé les salaires des employés sans CFC relevés dans l'ESS 2006, avec le salaire minimum de 42'000.- mentionné dans la CCT-cadre pour cette catégorie. Celui d'un salarié avec CFC est comparé au salaire minimum de 43'800.- (CCT) ou 45'000.- si ce dernier dispose d'une ancienneté de plus de 5 ans.

Tableau 17: Proportion de salaires inférieurs au salaire minimal dans le commerce de détail

ESS 2006: Formation des travailleurs	Salaire minimum selon CCT				Total
	au-dessus %	au-dessus 95% IC	en-dessous %	en-dessous 95% IC	
pas de CFC (n=607)	81.5	[67.8,90.3]	18.5	[9.7,32.2]	100
CFC (n=467)	90	[84.3,93.8]	10	[6.2,15.7]	100
pas d'indication (n=2263)	99.8	[99.0,100.0]	0.2	[0.0,1.0]	100
Total (n=3337)	92.2	[81.7,96.9]	7.8	[3.1,18.3]	100

N entreprises=108

Selon l'OUE, ce tableau est à interpréter avec prudence car les données manquantes au niveau de la formation introduisent un biais de représentativité non-négligeable: la catégorie "pas d'indication" ne contient que 0,2% de postes en-dessous du salaire minimum conventionné sans CFC. Si l'information sur la formation de ces employés était disponible, il est probable que la proportion de salariés qualifiés et en dessous du SMC serait plus élevée parmi ces 2263 travailleurs. Il est également probable, une fois la formation connue et les travailleurs comptabilisés dans les deux lignes au-dessus, que la proportion de travailleurs en dessous du SMC diminue pour les deux catégories: avec CFC et sans CFC.

Il y a 20 entreprises (sur 108 dans l'échantillon) qui ont au moins deux salariés rémunérés en-dessous du salaire minimal.

Compte tenu des données disponibles dans l'ESS, la comparaison avec les années 2002 et 2004 n'est pas possible.

Secteurs sans CCT étendue ou traversant un vide conventionnel

4.4 Hôtellerie et restauration

Cette branche³³ se trouvait dans un vide conventionnel au niveau cantonal entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} novembre 2006, alors que l'enquête ESS s'est déroulée sur les salaires d'octobre 2006. Nous avons donc renoncé à comparer les salaires d'octobre 2006 avec ceux qui entraient en vigueur le 1er novembre 2006 dans le canton de Genève.

³³ Groupes retenus pour le calcul statistique : hôtellerie et restauration (classification NOGA 55) et le domaine d'activité « activités de l'hôtellerie-restauration, économie domestique (réception, hébergement, service, cuisine)»

La référence comparative étant:

	31.12.05	1.11.06
Sans formation	3300	3400
CFC	3620	3770
CFC + expérience 5 ans	3920	3920 (7 ans)
Cadre	4325	de 4323 à 6515

Le Tableau 18 présente la distribution des salaires mensuels. La colonne des "5%" contient les salaires mensuels les plus bas: cela signifie que 5% des salariés titulaires d'un CFC touchent un salaire inférieur ou égal à 3'148 CHF en 2006. Le chiffre à l'intersection de la ligne "Apprentissage (CFC)" et de la colonne "10%" signifie que 10% des salariés titulaires d'un CFC touchent un salaire inférieur ou égal à 3'448 CHF. Et ainsi de suite: la colonne des "15%" signifie que 15% des salariés titulaires d'un CFC touchent un salaire inférieur ou égal à 3'619 CHF par mois.

Tableau 18: Bas salaires dans l'hôtellerie-restauration

Degré de formation le plus élevé	Seuils des salaires (percentiles)				N
	5%	10%	15%	20%	
ESS 2006					
Formation prof. supérieure	3612	3713	3760	3905	218
Apprentissage (CFC)	3148	3448	3619	3708	799
Formation en entreprise	3142	3142	3300	3333	426
Sans formation prof. complète	3096	3142	3142	3219	753
ESS 2004	5%	10%	15%	20%	N
Formation prof. supérieure	3366	3619	3714	3810	262
Apprentissage (CFC)	3274	3448	3578	3638	857
Formation en entreprise	2947	3142	3219	3314	430
Sans formation prof. complète	3033	3142	3142	3142	696
ESS 2002	5%	10%	15%	20%	N
Formation prof. supérieure	2477	3047	3333	3333	136
Apprentissage (CFC)	3220	3333	3543	3619	505
Formation en entreprise	3047	3047	3096	3181	340
Sans formation prof. complète	2834	3007	3047	3047	495

Nb: base de calcul: 42h x 4 1/3.33 semaines. Salaires mensuels brut comparatifs: 12.05-11.06.

En situation de vide conventionnel, la référence à un salaire minimum n'est plus possible et la méthode choisie ne permet plus de calculer la proportion de salariés en-dessous du SMC. Mais, en comparant avec les périodes conventionnées, on peut déduire, à partir des chiffres fournis par l'OUE dans le Tableau 18, que 15% (titulaires d'un CFC) à 20% (sans formation) des travailleurs reçoivent des salaires inférieurs au salaire minimum en vigueur les années précédentes. Dans l'encadré du Tableau 18, les salaires mensuels sont tous inférieurs à cette référence.

4.5 Mécatronique

Dans la classification statistique, ce secteur comprend des métiers très hétérogènes (cf. annexe 7.5). Ce secteur n'a pas de convention collective étendue, donc il n'y a pas de salaire minimum obligatoire pour toutes les entreprises. Par contre, il existe deux CCT, l'une nationale intitulée "Mécatronique ASM (Swissmem)"³⁴, qui ne contient pas de salaire minimum, et l'autre genevoise intitulée "Mécatronique UIG (Genève)"³⁵, qui mentionne un salaire minimum.

Cette dernière va servir de comparaison (salaires 2006, avenant genevois: 3'719.- francs pour un travailleur sans qualification, 4'411.- francs pour un travailleur au bénéfice d'un CFC). Cette CCT est valable uniquement pour les entreprises signataires. Par comparaison, l'OCS-TAT a défini le seuil des bas salaires pour l'année 2006 à 4'233.- francs pour un salaire mensuel brut (équivalent à 24,44 francs de l'heure)³⁶.

Le Tableau 19 présente la distribution des salaires horaires. La colonne des 5% contient les salaires horaires les plus bas: cela signifie que 5% des salariés titulaires d'un CFC touchent un salaire inférieur ou égal à 23,10 CHF de l'heure en 2006. Le chiffre à l'intersection de la ligne "Apprentissage (CFC)" et de la colonne "10%" signifie que 10% des salariés titulaires d'un CFC touchent un salaire inférieur ou égal à 25,40 CHF de l'heure. Et ainsi de suite: la colonne des "15%" signifie que 15% des salariés titulaires d'un CFC touchent un salaire inférieur ou égal à 27 CHF de l'heure, etc.

Ainsi, si l'on se réfère au niveau de référence de la CCT mentionnée ci-dessus, il y a 10% de salariés en-dessous du SMC dans la mécatronique, quel que soit leur niveau de formation. Dans l'encadré du Tableau 19, les salaires horaires sont tous inférieurs à cette référence.

³⁴ Signée par l'Association patronale suisse de l'industrie des machines (Swissmem) et des syndicats de travailleurs: SYNA, Unia, Association suisse des cadres, SEC Suisse (Société suisse des employés de commerce), Employés Suisse (Fédération d'association d'employés suisses), SYNA Section Genève.

³⁵ Signée par l'Union industrielle genevoise (UIG) et Unia Région Genève.

³⁶ Calcul: deux-tiers du salaire médian mensuel, estimé sur la base d'un équivalent plein-temps de 40 heures de travail par semaine.

Tableau 19: Bas salaires dans la mécanique

ESS 2006 (percentiles)	5%	10%	15%	20%	N
Apprentissage (CFC)	23.1	25.4	27	28.3	453
Formation en entreprise	20.2	20.8	22.5	23.2	114
Sans formation prof. complète	19.6	20.9	22	23.6	192
Total	20.9	23.3	24.7	25.7	916
ESS 2004	5%	10%	15%	20%	N
Apprentissage (CFC)	24.4	26.5	27.5	28.4	296
Formation en entreprise	20.2	20.9	21.1	21.9	136
Sans formation prof. complète	20.8	22.3	23.5	24.2	140
Total	21.4	22.9	23.9	25	680
ESS 2002	5%	10%	15%	20%	N
Apprentissage (CFC)	23.1	26	27.1	28.2	419
Formation en entreprise	19.5	20.7	21.9	22.1	121
Sans formation prof. complète	19.3	20.3	20.6	20.9	167
Total	20.3	21.1	22.1	23.1	845

Sur le total des salaires analysés dans la mécanique, les salaires horaires ont tendance à augmenter très légèrement entre 2002 et 2006: de 0,60 CHF pour les salaires horaires les plus bas (colonne des 5%), à 2,6 CHF pour les salaires des catégories voisines supérieures (colonnes 15% et 20%).

4.6 Nettoyage

La classification NOGA³⁷ et le domaine d'activité « nettoyage »³⁸ ne permettent pas de distinguer, dans les données de l'ESS, les "*nettoyeurs en bâtiment*" des "*employés d'entretien*". Les premiers étant mieux rémunérés que les seconds: entre 20.- et 24.- francs de l'heure pour les nettoyeurs en bâtiment; entre 17,35 (jusqu'à 22 heures/semaine) et 18,50 francs de l'heure (plus de 22 heures/semaine) pour les employés d'entretien.

Au moment de l'enquête ESS (octobre 2006), la CCT dans le secteur du nettoyage, étendue pour les entreprises de 16 employés et plus, n'était pas encore en force puisqu'elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Toutefois, elle mentionne bien des salaires pour l'année 2006, salaires que nous utilisons ici comme référence.

³⁷ NOGA 74.7 sans ramonage.

³⁸ Activités dans le domaine du nettoyage et de l'hygiène publique (nettoyage d'immeubles, service de la voirie récupération des déchets, recyclage des déchets, traitement de l'eau potable, épuration des eaux usées etc.).

Tableau 20: Bas salaires dans le secteur du nettoyage

ESS 2006	Salaire minimal selon CCT				Total %
	au-dessus		en-dessous		
	%	95% IC	%	95% IC	
<16 employés (n=66)	91.7	[77.0,97.4]	8.3	[2.6,23.0]	100
>= 16 employés (n=670)	90	[82.3,94.5]	10.0	[5.5,17.7]	100
Total (n=736)	90.2	[83.6,94.4]	9.8	[5.6,16.4]	100

Nombre d'entreprises =27

Compte tenu des données disponibles dans l'ESS, la comparaison avec les années 2002 et 2004 n'est pas possible.

Dans cet échantillon du secteur nettoyage, on peut calculer aussi le nombre d'entreprises qui pratiquent des bas salaires. Le seuil indicatif retenu ici postule que lorsqu'une entreprise rémunère au moins deux travailleurs en-dessous du salaire minimal de référence, la proportion peut être utilisée comme indication statistique. Dans le tableau ci-dessous, 7 entreprises du nettoyage (sur 27), dont six de plus de 16 employés, sont dans ce cas. A titre indicatif seulement, les résultats pour la catégorie "1 employé" est présentée également.

Tableau 21: Nombre d'entreprises de nettoyage concernées par les bas salaires

ESS 2006	<16 employés	>=16 employés	Total
Entreprises avec des salariés en dessous du salaire de référence:			
2 employés et plus	1	6	7
1 employé	2	3	5
Correctement rémunérés	5	10	15
Total	8	19	27

Il est fort probable que la proportion d'employés (9,8%) en-dessous du salaire minimal soit sous-estimée, car les salaires versés n'ont pu être comparés qu'avec les salaires minimaux des employés d'entretien.

L'écart moyen entre le salaire versé aux employés et le salaire minimal de référence n'a pas été calculé en raison de la petite taille de l'échantillon.

Récapitulation pour tous les secteurs analysés

Tableau 22: Proportion de bas salaires dans les secteurs témoins

	Salaire minimum de référence	Travailleurs
Second-œuvre	CCT étendue	8.2 %
CFC et maîtrise		8.3 %
autres		8.1 %
Gros-œuvre	CCT étendue	8.7 %
classe Q (CFC)		16.2 %
classe C (pas de CFC)		6.2 %
classe B (pas de CFC)		7.3 %
Commerce de détail	CCT-cadre étendue	7.80%
<hr/>		
Hôtellerie & Restauration	CCT: salaires 2005	15-20 %
CFC	(vide conventionnel au moment de l'en-	15 %
pas de CFC	quête)	20%
Mécatronique	CCT "UIG": salaires 2006	
CFC		10 %
Formation en entreprise		10 %
Sans formation		10 %
Nettoyage	CCT 2007: salaires 2006 ³⁹	9.8 %
moins de 16 employés	(sans CCT au moment de l'enquête)	8.3 %
16 employés et plus		10.0 %
		(sans les nettoyeurs en bâtiment)

³⁹ La CCT entrée en vigueur en 2007 mentionne des salaires pour l'année 2006.

4.7 Principaux enseignements sur la proportion de salariés en-dessous du SMC

- La statistique montre, pour Genève, des proportions non-négligeables de salariés en-dessous du SMC en 2006.
- Dans le secteur du gros-œuvre, la proportion de salaires inférieurs au salaire minimal est de 16,2% des employés qualifiés (CFC) en 2006, alors qu'elle est moins forte pour les employés moins qualifiés (6,2% et 7,3%).
- Dans le secteur du second-œuvre, en moyenne 8,2% des travailleurs sont payés en dessous du minimum salarial en 2006. Cette moyenne a tendance à diminuer depuis 2002, où elle était de 12,6%, excepté pour la métallurgie du bâtiment.
- Dans la métallurgie du bâtiment, une entreprise sur cinq sous-paie une partie de ses salariés en 2006.
- Dans le commerce de détail, 7,8% des employés reçoivent un salaire inférieur au salaire minimum. Cette proportion est probablement sous-estimée, car elle est influencée par un grand nombre de réponses sans indication sur le niveau de formation.
- Dans les autres secteurs analysés, les salaires inférieurs aux normes de référence sont présents dans des proportions significatives: 15 à 20% dans l'hôtellerie-restauration⁴⁰, 8,3% à 10% dans le nettoyage et 10% dans la mécanique.

⁴⁰ Une récente enquête de l'office de contrôle de la convention collective nationale de travail auprès de 2000 hôtels, cafés ou restaurants, réalisée entre juin 2008 et mai 2009, confirme cette proportion: 14.3% des établissements ne respectent pas les salaires minimums, dont "un tiers d'entre eux ne paie pas ou pas correctement le 13^{ème} salaire" (Le Temps, édition du 12.9.09).

5 Conclusion

Si l'on se réfère aux contrôles prévus par le dispositif de réglementation du marché du travail, la première partie de l'évaluation a déjà établi un certain nombre de lacunes dans la surveillance exercée par les commissions paritaires (CEPP 2008). Au vu des résultats de cette évaluation, la CEPP constate qu'il existe également des lacunes dans l'intervention de l'Etat et du CSME.

Question d'évaluation No.2: Quel est le nombre, le contenu et l'origine des problèmes détectés en matière de non-respect des usages professionnels ?

Quatre constats peuvent être tirés en matière de contrôles:

- a) Concernant la participation des entreprises à des marchés publics, l'OCIRT constate qu'un tiers des entreprises, en moyenne, ne sont pas "*en conformité*" avec les usages au moment du contrôle en vue de la remise de l'attestation. Une mise en conformité est demandée et les entreprises corrigent la plupart du temps des erreurs au plan des cotisations aux assurances sociales, des vacances, etc., mais plus rarement au plan des salaires (salaire de base, 13^{ème} salaire, heures supplémentaires), ceci excepté pour 2005. Après le contrôle, 88% des entreprises sont en conformité avec les usages, les autres n'obtiennent pas l'attestation pour les marchés publics ou restent à l'examen.
- b) Pour l'année 2008 uniquement, le rapport de l'OCIRT au SECO mentionne treize entreprises (1,5%) pratiquant de la sous-enchère en matière de salaires usuels, concernant 42 travailleurs (0,5%). Et six entreprises sont en infraction par rapport aux salaires minimaux CTT ou à d'autres dispositions en matière de conditions de travail, concernant 138 travailleurs (1,8%). Au total, les usages ont été contrôlés dans 929 entreprises en 2008 (y.c. les contrôles administratifs à distance).
- c) Concernant les travailleurs détachés, le nombre total d'annonces concerne 18'105 travailleurs détachés en 2008. Selon le rapport de l'OCIRT au SECO, 234 entreprises ont été contrôlées (contrôles administratifs et sur place), concernant 507 travailleurs détachés. Lors de ces contrôles, 29 entreprises (12,4%) étaient en infraction concernant 67 travailleurs détachés (13,2%).
- d) Selon le rapport de l'OCIRT au SECO portant sur l'année 2008, lors des 185 contrôles d'entreprises effectués par les commissions paritaires dans les branches avec CCT étendue (386 travailleurs détachés), 41% des entreprises étaient en infraction sur les salaires minimaux, concernant 37% des travailleurs contrôlés. Pour les infractions à d'autres dispositions d'une CCT étendue, 25% des entreprises étaient en infraction. Au total, 65% des entreprises contrôlées par les commissions paritaires étaient en infraction, concernant 66% des travailleurs détachés et contrôlés.

Cela démontre notamment la pression exercée sur les salaires, car même en ne contrôlant qu'une infime partie des travailleurs détachés (2,1%), on s'aperçoit que les deux-tiers des emplois contrôlés ne sont pas conformes aux conditions de travail minimales exigées à Genève.

Question d'évaluation No.4: Le système permet-il de détecter et sanctionner les abus en matière d'usages professionnels ?

Pour les marchés publics, les entreprises qui ne respectent pas les usages ne reçoivent pas l'attestation de l'OCIRT. Elles sont donc interdites de marchés publics, ce qui représente une sanction en soi. Si l'entreprise souhaite se mettre en conformité, les rattrapages exigés par l'OCIRT peuvent cependant être importants, ce qui est une autre forme de sanction.

Pour les travailleurs détachés, les amendes pour défaut d'annonce ou refus de renseigner sont peu nombreuses en regard du nombre de travailleurs détachés (87 entreprises sanctionnées en 2008 concernant 251 travailleurs détachés (1,4%), pour un montant total de 89'250.- francs)⁴¹. L'entreprise peut également recevoir une interdiction d'offrir ses services sur le territoire suisse pendant plusieurs années (7 entreprises sanctionnées en 2008, de 1 à 3 ans d'interdiction).

Le dispositif n'agit pas sur l'ensemble du marché du travail. En effet, une majorité des entreprises du secteur privé ne sont pas dans le champ des contrôles, pour autant qu'elles n'engagent pas de personnel extra-européen: 62% des entreprises (52% des travailleurs) ne sont ni soumises à des conventions collectives, ni à des usages OCIRT (marchés publics). De ce fait, elles ne sont pas visées par les contrôles.

Par ailleurs, le CSME a interrompu pendant plusieurs années la mise à jour des normes salariales de référence (i.e. les conditions de travail et prestations sociales en usage). Cela a minimisé l'impact des contrôles réalisés par l'OCIRT lors de la remise des attestations pour les marchés publics. A la demande de ce dernier, la mise à jour a pu reprendre. Remarquons toutefois que cette situation correspond à un choix politique de soumettre ainsi l'autorité compétente, l'OCIRT, aux décisions du CSME.

Question d'évaluation No.5: Quels sont les effets de la réglementation sur le marché du travail ?

L'observation de la sous-enchère salariale ne semble pas être la priorité du CSME, comme en atteste le faible nombre d'enquêtes demandées par le CSME à l'OCIRT entre 2004 et 2008. Pourtant, l'OCIRT a signalé plusieurs secteurs susceptibles de rencontrer des problèmes en matière de distorsion de concurrence et de conditions salariales. Cette attention réduite se constate aussi à travers la longueur des procédures pour constater des nouveaux usages et l'interdiction prolongée de mettre à jour les usages trop anciens. Le CSME limite de ce fait fortement les capacités d'investigation disponibles au sein de l'OCIRT.

Les études mandatées par la CEPP aboutissent à un résultat convergent: les salariés en-dessous du SMC sont bien présents dans notre économie. Et cela n'est pas le fait d'éléments isolés, puisque cela concerne une proportion estimée à 16,2% des travailleurs en possession d'un CFC dans le secteur principal de la construction (le gros-œuvre) et, potentiellement, à 20% dans l'hôtellerie et la restauration si la convention collective n'avait pas été dénoncée au moment de l'enquête.

Ce constat doit être nuancé par plusieurs éléments positifs. La situation semble parfois s'améliorer, comme le démontre le secteur du second-œuvre où la proportion de salaires inférieurs au salaire minimal diminue de 4,4% en 4 ans (12,6% en 2002, 8,2% en 2006). Les efforts de

⁴¹ Source: Tableau de bord OCIRT sur les travailleurs détachés: "Tableau amendes des infractions commises en 2008", état au 23.9.09.

réflexion sont à relever, tels que la définition de la sous-enchère salariale abusive et répétée (OGMT 2008) ou la mise en place d'une méthodologie de constat des usages. Le dispositif, tel qu'il a été mis en place, réunit à la fois des organes d'investigation (OCIRT, OGMT) et un organe de décision (CSME). En théorie, tout est prévu pour que les problèmes soient détectés rapidement.

Toutefois, les enquêtes d'observation initiées par l'organe compétent en la matière, le CSME, sont insuffisantes. Le dispositif est certes bon, mais la pratique montre pour l'instant que la mise en œuvre des contrôles laisse à désirer.

6 Recommandations

Cette seconde partie de l'évaluation menée par la CEPP confirme les conclusions de son premier rapport. La proportion de salariés en-dessous du SMC est non-négligeable. Il s'agit de situations bien réelles et elles sont plus nombreuses que ce qu'il est généralement admis. Les nouvelles informations mises ici à disposition concernant les contrôles réalisés par l'Etat ou à la demande du CSME ainsi que les données statistiques confirment la pertinence des recommandations formulées dans le précédent rapport (reproduites ci-dessous dans l'annexe 7.2, pp. 45 ss.).

Pour dépasser l'actuelle situation où la sous-enchère reste largement ignorée, voire passée sous silence, il nous semble essentiel de mener une campagne de sensibilisation auprès de toutes les parties prenantes en développant l'information des employeurs, des salariés, de leurs organisations, des autorités et de l'opinion publique.

Dans cette perspective, concernant les activités de l'OCIRT et du CSME, la CEPP fait les recommandations suivantes:

Enquêtes sur la sous enchère salariale

1) Analyser périodiquement la situation sur les salaires à Genève.

Pour cela, le Département de la solidarité et de l'emploi (DSE) doit attribuer un mandat à un institut de recherche indépendant, suivant le rythme de parution des résultats de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS), pour analyser la proportion de salariés en-dessous du SMC dans tous les secteurs possibles et rendre publics les résultats.

2) Définir un seuil d'alerte, relatif à la proportion de salariés en-dessous du SMC observée dans les statistiques, qui déclenche automatiquement une enquête de l'OCIRT ou de l'OGMT dans un secteur d'activité.

Le CSME doit définir ce seuil d'alerte (par exemple, 10% de salariés en-dessous du SMC), en tenant compte notamment des ressources à disposition pour les enquêtes.

3) Publier régulièrement les chiffres concernant l'évolution de la sous-enchère salariale avérée.

L'OCIRT doit publier régulièrement un rapport de synthèse, sur son site, qui montre l'évolution de la sous-enchère salariale avérée et des pratiques en la matière, sur la base des résultats des contrôles inscrits dans la base de données Tango.

Constats et mise à jour des usages

4) Etablir les usages dans chaque secteur d'activité.

Sur la base d'une négociation tripartite au sein du CSME, l'OCIRT doit être mandaté pour compléter les usages dans tous les secteurs d'activités. Ceci dans un délai de deux ans, et sur la base des résultats de l'enquête sur la proportion de salariés en-dessous du SMC mentionnée dans la recommandation No.1.

5) Mettre à jour les usages tous les deux ans.

L'OCIRT doit mettre à jour les usages tous les deux ans, selon la même procédure que celle décrite dans la recommandation No.4. Cela concerne l'ensemble des secteurs d'activités.

6) Inscrire la mise à jour des usages dans le règlement RIRT

Il faut compléter le règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail par un article qui précise que les usages doivent être mis à jour régulièrement. A noter que cette recommandation n'est pas une condition préalable à la réalisation des deux recommandations précédentes, mais qu'elle permettra de garantir la pérennité de ces mises à jour.

Contrôles de l'OCIRT

7) Augmenter significativement le nombre de contrôles annuels effectués par l'OCIRT dans les entreprises (sur place).

En plus des contrôles administratifs effectués par correspondance, le nombre de contrôles sur place, considérés comme plus approfondis, doit être augmenté. L'OCIRT doit faire des contrôles aléatoires et non annoncés auprès des entreprises du canton.

8) Etablir la liste des entreprises qui échappent à tout contrôle, et consacrer une proportion adaptée des contrôles à ces entreprises.

Le dispositif actuel ne couvrant pas toutes les entreprises, il faut remédier à cette inégalité de traitement. Pour cela, il faut établir la liste des entreprises non conventionnées qui ne participent pas à des marchés publics et n'engagent pas de main-d'œuvre extra-européenne. Une proportion des contrôles de l'OCIRT doit se concentrer sur ce type d'entreprises.

Sanctions

9) Veiller à ce que les employeurs contrevenants soient mis en garde et sanctionnés

Il faut que les employeurs contrevenants soient mis en garde et sanctionnés, en imposant le remboursement des impayés et une sanction financière, afin d'assurer les conditions d'une concurrence économique équitable, y compris en ce qui concerne les charges sociales.

10) Saisir systématiquement dans la base de données Tango tous les comptes rendus des contrôles effectués.

Après un effort de définition de la notion de contrôle, l'OCIRT doit inscrire les contrôles effectués, distinguer ceux réalisés à distance ou dans l'entreprise, le montant total des rattrapages exigés de chaque entreprise, la nature des infractions et le détail des sanctions. Cela concerne tant les rattrapages (salaires, cotisations) exigés que les amendes infligées. Le total de ces sanctions doit pouvoir être facilement extrait de la base de données.

11) Faire un suivi périodique des infractions et sanctions.

L'OCIRT doit ainsi s'assurer que les rattrapages et les amendes ont réellement été versés par les employeurs.

7 Annexes

7.1 Résumé de la partie I

Contrôles effectués par les commissions paritaires (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 (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 dans le rapport):

- 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.

7.2 Recommandations de la partie I

Contrôles effectués par les commissions paritaires (19 mars 2008):

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.

R4 Propositions à transmettre à la Confédération

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:

Responsable	No.	Recommandation
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

7.3 Branches SO et MB contenues dans l'échantillon 2006

Code Noga et Titre	SO	MB				Total
	Second œuvre	Serrurie et constr. métall.	sanitaire Ferblanterie et installation	Trav. d'install. électrique	Chauffage	
2030A: Fabr. de portes et de fenêtres en bois	25	-	-	-	-	25
2030C: Aménagement intérieur	22	-	-	-	-	22
2030D: Fabr. de menuiseries sans prédominance	112	-	-	-	-	112
2030E: Fabr. d'autres charpentes et menuiseries	14	-	-	-	-	14
2051A: Fabr. d'objets en bois n.c.a. (sans la fabrication de meubles)	3	-	-	-	-	3
2811A: Fabr. de constructions métalliques	-	14	-	-	-	14
2812A: Fabr. de charpentes et menuiseries métalliques	9	-	-	-	-	9
2822A: Fabr. de radiateurs et de chaudières pour le chauffage central	-	-	-	-	15	15
2830A: Fabr. de générateurs de vapeur (sans les chaudières pour le chauffage central)	-	-	-	-	16	16
2852A: Ateliers mécaniques	-	89	-	-	-	89
2852B: Serrureries	-	13	-	-	-	13
2852C: Forges	-	4	-	-	-	4
4531A: Travaux d'installation électrique	-	-	-	748	-	748
4532A: Travaux d'isolation thermique, acoustique et anti-vibratile	10	-	-	-	-	10
4533A: Inst. d'équipements sanitaires	-	-	57	-	-	57
4533B: Inst. d'équipements sanitaires et ferblanterie	-	-	17	-	-	17
4533D: Inst. d'équipements de chauffage, de ventilation et de climatisation	-	-	-	-	187	187
4542A: Montage de menuiseries	66	-	-	-	-	66
4544A: Peinture	16	-	-	-	-	16
4544B: Peinture et gypserie	168	-	-	-	-	168
4544C: Vitrerie	27	-	-	-	-	27
Total	472	120	74	748	218	1,632

7.4 Précisions méthodologiques pour l'enquête statistique SO et MB

Pour chaque catégorie d'employé, un salaire horaire minimal a été fixé, tel qu'il est stipulé dans la CCT de la branche et l'année en question. Ce dernier est ensuite comparé au salaire mensuel brut du mois d'octobre divisé par le nombre d'heures indiqué dans l'ESS au niveau de chaque employé. Nous n'avons pas pu contrôler si le treizième salaire correspond à un 12^{ème} (8,33%) du salaire annuel brut⁴², car nous ne nous ne disposons pas du nombre d'heures de travail effectivement accomplies.

Par ailleurs, seuls les porteurs d'un CFC (Niveau de formation "6" selon le questionnaire de l'OFS⁴³) ont été considérés comme travailleurs qualifiés. L'indication de l'ancienneté dans l'entreprise nous a permis d'ajuster le salaire minimal pour les travailleurs qualifiés en fonction de leur expérience acquise après l'achèvement de leur apprentissage. Ainsi, l'expérience

⁴² Par salaire annuel brut, on entend le salaire correspondant aux heures de travail effectivement accomplies.

⁴³ Apprentissage complet, sanctionné en général par un certificat fédéral ou cantonal de capacité: apprentissage professionnel, apprentissage de commerce, école supérieure de commerce ou école de degré diplôme, école de soins infirmiers, école pour les professions de l'agriculture ou de l'économie domestique, formations élémentaires reconnues, etc.

acquise chez un ancien employeur ne peut pas entrer en ligne de compte au niveau du salaire minimal fixé, car l'ESS n'en tient pas compte. A partir de l'ESS 2004, les salaires des employés du second-œuvre ayant une formation professionnelle supérieure⁴⁴ sont comparés avec les salaires de la classe CE (chef d'équipe). Les salaires des employés ne disposant pas de CFC, mais dont le poste de travail exige au moins, selon l'indication de l'employeur, des connaissances professionnelles spécialisées devraient correspondre au salaire de la classe B.

Au niveau du second-œuvre, les domaines d'activité ne permettent pas de distinguer entre un plâtrier et un peintre. Dans ce cas et dans des cas similaires, nous avons toujours adopté les salaires horaires les plus bas pour fixer les seuils de salaire. Pour tous les autres employés ne disposant ni de CFC ni de maîtrise et dont le poste n'exige pas de connaissances professionnelles spécialisées, le seuil de salaire devait correspondre au moins au salaire d'un manœuvre fixé dans la branche en question.

7.5 Liste des métiers de la mécanique

Cette branche comprend, selon la description NOGA, la fabrication de:

- moteurs et de turbines (sans les moteurs d'avions et de véhicules),
- de pompes et de compresseurs,
- d'articles de robinetterie,
- d'engrenage et d'organes mécaniques de transmission,
- de fours et de brûleurs,
- de matériel de levage et de manutention,
- d'équipements aérauliques et frigorifiques,
- d'autres machines d'usage général (machines et appareils à emballer ou emballer les marchandises, balances ou appareils d'épuration de l'eau, par exemple),
- de machines agricoles,
- de machines-outils,
- d'autres machines d'usage spécifique (par exemple, pour la métallurgie, l'extraction ou la construction, l'industrie agroalimentaire, les industries textiles et du papier, l'imprimerie ainsi que la fabrication de produits en caoutchouc ou en matières plastiques),
- d'armes et de munitions,
- d'appareils domestiques (électroménagers comme d'appareils non électriques),
- de machines de bureau, d'ordinateurs et d'autres équipements informatiques,
- de machines et d'appareils électriques pour la production, la distribution de l'électricité et d'autres activités similaires,
- d'équipements de radio, de télévision et de communication (composants électroniques),
- de matériel médico-chirurgical, de prothèses orthopédiques, les activités des mécaniciens-dentistes,
- d'instruments de mesure et de contrôle, d'équipements de contrôle des processus industriels,
- d'appareils optiques et photographiques,
- de moyens de transports et d'équipements.

⁴⁴ brevet fédéral ou diplôme/maîtrise, diplôme délivré par les écoles techniques ET, diplôme d'une école supérieure de gestion commerciale ou d'une école supérieure de la restauration, école supérieure de cadres pour l'économie et l'administration, école supérieure d'arts appliqués, école supérieure de service social ou d'éducateurs spécialisés, etc.

8 Bibliographie

CEPP (2007) Evaluation de la régulation du marché du travail: contrôle des conditions de travail et prestations sociales en usage, relations du travail et maintien de la paix sociale à Genève. Etude de faisabilité. Genève: Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

CEPP (2008) Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail. Partie I: Contrôles effectués par les commissions paritaires. Genève: Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

CSME (2007) Rapport annuel sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes avec l'UE. Période du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2007.

OCIRT (2008) Rapport d'activité 2007. Genève: Office cantonal de l'inspection et des relations du travail, Département de la solidarité et de l'emploi.

OCSTAT (2008) Les bas salaires dans le canton de Genève en 2006. Genève: Office cantonal de la statistique.

OGMT (2008) Proposition d'une définition de la notion de sous-enchère salariale abusive et répétée, au sens des articles 1a LECCT et 360a CO. Genève: Observatoire genevois du marché du travail (LEA, OCIRT, OCSTAT).

OGMT (2003) Proposition d'une mesure de salaire en usage. Genève: Observatoire genevois du marché du travail (LEA, OCIRT, OCSTAT).

OFS (2007) Enquête suisse sur la structure des salaires 2006. Premiers résultats. Berne: Office fédéral de la statistique.

SECO (2009a) Mesures d'accompagnement: davantage de contrôles, salaires en vigueur majoritairement respectés. Communiqué de presse du 23 avril. Berne: Secrétariat d'Etat à l'économie.

SECO (2009b) Rapport du 23 avril 2009: Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. 1^{er} janvier - 31 décembre 2008. Berne: Secrétariat d'Etat à l'économie.

IN 142 (2008) Initiative populaire cantonale: "Pour le droit à un salaire minimum". Genève: Secrétariat du Grand Conseil.

9 Annexes

9 Annexes.....	52
9.1 Commentaire du DSE suite au projet de rapport du 10 novembre 2009.....	53
9.2 Lettre au DSE du 18 janvier 2010.....	56
9.3 Lettre au DSE du 12 mars 2010.....	57
9.4 Commentaire du DSE suite au rapport final.....	58
9.5 Validation du rapport final par l'Observatoire universitaire de l'emploi.....	61



RECU le

3 DEC. 2009

DSE
Case postale 3952
1211 Genève 3

Commission externe d'évaluation des
politiques publiques (CEPP)
Route des Acacias 82
Case postale 1735
1211 Genève 26

N/réf. : FRL/fmz - 804019-2009

Genève, le 27 novembre 2009

Concerne : évaluation de la réglementation du marché du travail

Madame la Présidente, Monsieur le Secrétaire permanent,

La deuxième partie de votre rapport d'évaluation de la réglementation du marché du travail, datée du 10 novembre 2009, nous est bien parvenue et a retenu toute notre attention.

L'évaluation de la réglementation du marché du travail est, pour le Conseil d'Etat, de la première importance. Il s'agit en effet pour nous de savoir si le dispositif genevois est pertinent, s'il entraîne une amélioration de la situation et s'il peut lui-même être amélioré.

En aucune manière votre rapport ne permet de répondre à ces enjeux essentiels dans le contexte de globalisation économique et de libre circulation des personnes. En effet, il comporte d'importants biais méthodologiques et des lacunes graves.

Le Conseil d'Etat et les partenaires sociaux avaient déjà relevé de graves lacunes méthodologiques dans la première partie de ce rapport. On se souvient notamment qu'une partie significative des entretiens sur les salaires avaient été conduits par téléphone, sans aucune garantie sur l'exactitude des informations fournies.

On se souvient aussi que votre commission avait reconnu ne pas être en mesure de calculer la marge d'erreur sur les informations publiées.

Enfin, la période examinée (2006) était en tant que telle problématique, puisque c'est à partir de 2007 que les commissions paritaires se sont organisées pour la mise en œuvre du 2^e train de mesures d'accompagnement de libre-circulation des personnes. Il était donc strictement impossible de déterminer, sur la base de ce rapport, si les mesures prises dès 2007 sont efficaces et comment elles peuvent ou doivent être améliorées.

La deuxième partie du rapport reproduit une partie des biais de la première partie, et en ajoute d'autres :

- la période examinée concerne les années 2002 à 2006, alors que l'on aurait parfaitement pu étudier des données plus récentes (2007 et 2008) ;
- pour trois secteurs sur les six secteurs choisis, les données 2002 et 2004 font défaut, ce qui empêche tout enseignement sur l'évolution. Tout au plus peut-on constater, si l'on se réfère aux chiffres de votre enquête, que le nombre de cas de sous-enchère salariale a diminué entre 2002 et 2006 pour deux secteurs importants, la métallurgie du bâtiment (de 10.7% à 8.4%) et le second-œuvre (de 16.1% à 7.9%) ;



- votre commission a confié à l'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) le mandat d'exploiter les données statistiques de l'Enquête suisse sur la structure des salaires (ESS). Or l'ESS présente un certain nombre d'inconvénients sérieux pour le champ d'évaluation de votre rapport. Ainsi par exemple, les branches NOGA définies dans l'ESS ne recoupent pas avec exactitude les secteurs économiques couverts par des conventions collectives de travail (CCT), c'est notamment le cas pour le commerce de détail ;
- votre commission a refusé notre proposition qui consistait à permettre à l'OUE de fonder ses travaux sur les déclarations fiscales anonymisées de salariés, ce qui aurait présenté trois avantages majeurs : la certitude que l'on parle bien des salariés couverts par une CCT, la précision la plus totale sur le revenu annuel et la disponibilité de données pour les années 2007 et 2008 ;
- votre rapport se fonde sur une définition de la sous-enchère salariale qui n'est pas conforme à celle qui est validée par l'unanimité des partenaires sociaux, réalisée en novembre 2008 par l'Observatoire genevois du marché du travail ;
- au chapitre de la sous-enchère salariale dans le commerce de détail, votre rapport lui-même mentionne que les données ne peuvent être interprétées avec fiabilité car les données manquantes au niveau de la formation introduisent « un biais de représentativité non-négligeable » ;
- au chapitre des travailleurs détachés, vous omettez de préciser que les journées de détachement cumulées représentent 0,16% à peine du temps de travail pour l'ensemble du personnel des entreprises privées du canton ; en outre, votre rapport ne dit rien sur l'impact des contrôles réalisés par les commissions paritaires dans les branches avec CCT étendue : il mentionne le nombre d'infractions constatées mais ne donne aucune indication sur le taux d'infractions corrigées grâce à ces contrôles ;

Vous vous étonnez que la majorité des contrôles dans les entreprises s'effectue dans des secteurs où les usages OCIRT existent. C'est faire preuve d'une grande méconnaissance du fonctionnement du marché du travail, car c'est précisément parce qu'il s'agit de secteurs sensibles que l'OCIRT y a constaté des usages. De plus, votre rapport a dû abandonner d'office quatre secteurs sur les dix qu'il comptait évaluer en raison de données insuffisantes (informatique, transports, parfumerie, coiffure). L'un d'entre eux, le secteur des transports, a justement fait l'objet d'une enquête sérieuse de l'OGMT en 2009. Celle-ci démontre que l'immense majorité des salaires est largement supérieure aux minima de la CCT dans ce secteur.

Votre rapport comprend un certain nombre d'erreurs grossières, notamment :

- il affirme que le dispositif de contrôle n'agit pas sur l'ensemble du marché du travail au motif que 62% des entreprises (52% des travailleurs) du secteur privé ne sont ni soumises à des conventions collectives, ni contrôlées dans le cadre des marchés publics. Or non seulement il est exact que l'OCIRT n'estime pas prioritaire d'effectuer des contrôles dans des secteurs peu sujets à sous-enchère salariale, mais en outre les entreprises non-conventionnées et non actives dans les marchés publics font l'objet de contrôles de l'OCIRT dans le cadre de la loi sur le travail au noir (LTN) et de la loi sur le travail (LTr) ; ces contrôles permettent également de détecter des sous-enchères salariales potentielles ;
- il affirme que les constats d'usage ne sont pas remis à jour, alors que sur 19 documents qui reflètent les usages, seuls trois doivent encore être mis à jour, dont deux le seront en 2010 ;
- il affirme que « sur trois enquêtes de constats des usages demandées entre 2004 et 2008, deux n'ont pas encore abouti », alors que l'honnêteté commande de préciser

que l'une d'entre elles (transports) a été présentée le 16 octobre 2009 au CSME et sera validée le 22 janvier 2010, tandis que la seconde (petite enfance) a été suspendue sur demande expresse des syndicats en raison des négociations en cours avec plusieurs communes en vue de la rédaction d'une convention collective de travail pour le personnel des crèches ;

- il affirme que le CSME n'a à ce jour proposé aucune mesure contraignante en matière de constat des usages alors qu'il a au contraire obtenu fin 2007 que le secteur du gros œuvre, qui souffrait d'un vide conventionnel au plan national, fasse l'objet d'un constat d'usage fondé sur l'ancienne convention, ce qui a permis de rétablir à Genève un climat favorable à la négociation tripartite ;
- il donne de fausses informations sur le nombre d'entreprises d'esthétique et leur personnel ayant fait l'objet d'une observation de sous-enchère (9 entreprises au lieu de 37 et 15 employé(e)s au lieu de 146) et néglige de mentionner les enquêtes réalisées dans les salons de coiffure et les cabinets médicaux ;
- il met en cause la méthode de comptabilisation des contrôles de l'OCIRT en omettant de préciser que la Confédération, dans ses explications relatives au rapport 2006, a indiqué que les "contrôles peuvent être effectués sur place ou avec d'autres modalités adéquates".

Vous comprendrez donc aisément, après une telle succession de biais méthodologiques et d'erreurs de fait, que nous ne souhaitons pas perdre de temps à tenter de corriger l'orientation idéologique de votre rapport.

A l'inverse, soucieux de connaître les forces et les faiblesses du dispositif genevois en matière de régulation du marché du travail, nous mandaterons un expert indépendant et reconnu dont le souci soit de fournir des données exactes, pertinentes sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif, et une analyse diachronique permettant de tirer des leçons de ce processus évolutif.

En vertu de l'article 39 alinéa 3 de la LGAF, vous voudrez bien consigner le présent courrier en annexe de votre rapport, in extenso.

Veillez croire, Madame la Présidente, Monsieur le Secrétaire permanent, en mes sentiments distingués.



Handwritten signature of François Longchamp in black ink.

François Longchamp

9.2 Lettre au DSE du 18 janvier 2010



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Organismes indépendants rattachés administrativement au Département des finances
Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques (CEPP)
Rte des Acacias 82
CP 1735
1211 Genève 26

Monsieur François Longchamp
Conseiller d'Etat
Département de la Solidarité et de l'emploi
14, rue de l'Hôtel-de-Ville
Cp 3952
1211 Genève 3

Nréf. : *cklt*

Genève, le 18 janvier 2010

Concerne: votre courrier du 27.11.2009 sur l'évaluation de la réglementation du marché du travail

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Nous vous informons que la CEPP a décidé de suspendre provisoirement la publication de son rapport sur l'évaluation de la réglementation du marché du travail. En effet, suite à votre courrier susmentionné, s'ajoutant à la réponse du Conseil d'Etat (Q 3633-A) concernant notre premier rapport, une discussion en séance plénière s'avérait nécessaire.

Nous avons été très surpris, tant sur le fond que sur la forme, par la virulence des critiques formulées à l'encontre d'une étude émanant d'un organe indépendant qui livre des constats sans se prononcer sur les choix politiques prévalant en la matière. Le travail effectué par la CEPP permet de combler une lacune en présentant une collecte de données inédite et remplit dès lors son objectif d'aide à la décision en fournissant des informations utiles à l'amélioration de la gestion du marché du travail.

La CEPP ne peut annexer votre courrier à son rapport sans prendre position sur celui-ci, ce d'autant plus que plusieurs remarques portant sur des points factuels sont inexactes et contraires au texte même du rapport d'évaluation. Vu la nature sensible du sujet et l'importance de celui-ci, il nous semble toutefois contreproductif de multiplier ces prises de positions épistolaires.

Nous souhaiterions dès lors vous rencontrer afin de discuter des différentes critiques émises et tenter de trouver un moyen terme acceptable pour tous en ce qui concerne la publication de ce rapport.

En espérant que vous accéderez à cette requête, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, nos salutations distinguées.

Christophe KELLERHALS
Secrétaire permanent

Isabelle TERRIER
Présidente

9.3 Lettre au DSE du 12 mars 2010



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Organismes indépendants rattachés administrativement au Département des finances
Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques (CEPP)
Rte des Acacias 82
CP 1735
1211 Genève 26

Monsieur François Longchamp
Conseiller d'Etat
Département de la Solidarité et de l'emploi
14, rue de l'Hôtel-de-Ville
Cp 3952
1211 Genève 3

Nréf.: ck/tt

Genève, le 12 mars 2010

Concerne: Evaluation de la réglementation du marché du travail

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Par courrier du 18 janvier 2010, nous vous avons informé que la CEPP avait retardé la publication de son rapport sur l'évaluation de la réglementation du marché du travail pour pouvoir débattre en séance plénière des différentes remarques qui lui avaient été adressées.

Nous avons également émis le souhait de vous rencontrer afin de mieux cerner vos attentes en vue de publier un rapport qui soit un outil d'aide à la décision.

N'ayant reçu aucune nouvelle de votre part, nous sommes allés de l'avant et vous remettons aujourd'hui une nouvelle version de notre rapport sur la réglementation du marché du travail.

Cette version précise les définitions que nous utilisons, de manière à éviter tout malentendu relatif à notre démarche. Les modifications apportées au texte rendent certaines de vos observations du 27 novembre 2009 sans objet. Le droit de réplique prévu à l'article 39 al.3 LSGAF court donc à nouveau, et nous ne manquerons pas d'annexer votre prise de position à notre rapport.

Nous demeurons bien entendu à votre disposition si vous souhaitez nous rencontrer.

En vous souhaitant bonne réception, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, nos salutations distinguées.

Christophe KELLERHALS
Secrétaire permanent

Isabelle TERRIER
Présidente

Annexe: mentionnée.



12 AVR. 2010

DSE
Case postale 3952
1211 Genève 3

Commission externe d'évaluation des
politiques publiques (CEPP)
Route des Acacias 82
Case postale 1735

1211 Genève 26

N/réf. : FRL/
V/réf. :

Genève, le 1er avril 2010

Concerne : évaluation de la réglementation du marché du travail

Madame la Présidente, Monsieur le Secrétaire permanent,

La nouvelle version de la seconde partie de votre rapport d'évaluation de la réglementation du marché du travail, datée du 11 mars 2010, m'est bien parvenue et a retenu mon attention.

Je constate que vous avez pris la peine d'apporter quelques changements cosmétiques à la première version, suite aux observations que nous vous avons adressées le 27 novembre 2009. Cela dit, votre rapport n'en a pas pour autant gagné en lisibilité ni en pertinence du point de vue de l'évaluation d'une politique publique. Pas plus que la première version cette nouvelle mouture ne permet de vérifier si le dispositif genevois en matière de lutte contre la sous-enchère salariale est pertinent, s'il entraîne une amélioration de la situation et s'il peut lui-même être amélioré.

Je regrette ainsi une nouvelle fois que votre rapport examine une période antérieure à l'organisation des commissions paritaires pour la mise en œuvre du 2^e train de mesures d'accompagnement à l'accord sur la libre circulation des personnes. S'arrêtant à la situation en 2006, votre rapport prend ainsi le parti d'ignorer totalement l'impact des politiques conduites entre 2006 et 2009. A ce titre, votre rapport ne mentionne pas les changements intervenus depuis 2006 dans deux des trois secteurs analysés qui étaient dépourvus de convention collective étendue, à savoir la CCT nationale étendue dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration et la CCT cantonale étendue dans le domaine du nettoyage.

Vous indiquez, certes, que « le niveau général des salaires n'a pas diminué depuis l'ouverture du marché du travail » et que « la grande majorité des salaires se situent au-dessus des valeurs minimales inscrites dans les conventions collectives ». Cela étant, une véritable mesure de l'impact des politiques menées n'est pas possible à la lecture de votre rapport, ce dernier n'indiquant aucune tendance, à la hausse ou à la baisse, du nombre et de la gravité des diverses infractions, en particulier pour trois des six secteurs étudiés, dans lesquels aucune donnée n'existe avant 2006.

Outre les remarques de mon courrier du 27 novembre 2009, que je maintiens pour l'essentiel, je prends la peine de réagir à quelques éléments de contenu de votre rapport :

- S'agissant de l'utilisation du concept de « sous-enchère salariale », je constate avec satisfaction que vous y avez renoncé, votre définition de ce terme ne correspondant pas à celle en usage. Cela dit, vous la remplacez par celle de « bas salaires », que vous appliquez à des secteurs qui, à l'époque concernée, n'étaient pas dotés de conventions collectives étendues ou d'usages, ce qui la rend peu opérante.
- S'agissant de votre définition des contrôles des conditions de travail et de salaires par l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), vous vous limitez aux contrôles effectués sur place, écartant sans justification fondée les contrôles effectués sur la base des documents fournis, ce qui donne une image très éloignée de la réalité (« de 138 à 198 contrôles par an entre 2004 et 2008 », alors que le nombre total de contrôle dépasse 1'000 par an).
- S'agissant du constat selon lequel « le dispositif de contrôle n'agit pas sur l'ensemble du marché du travail, étant donné que 62% des entreprises (52% des travailleurs) du secteur privé ne sont ni soumises à des conventions collectives, ni contrôlées dans le cadre des marchés publics », je rappelle que les syndicats et les organisations professionnelles ont précisément pour rôle d'identifier les secteurs à risques et que l'OCIRT ne voit pas, pour sa part, l'opportunité d'effectuer des contrôles dans des secteurs peu sensibles à la sous-enchère salariale. Au contraire, l'OCIRT et le CSME concentrent leurs efforts sur les secteurs jugés exposés à ce risque.
- S'agissant de l'application des mesures d'accompagnement au niveau du CSME, votre rapport ignore totalement les mesures prises ces deux dernières années, que je résume dans le tableau ci-dessous :

Secteurs	Types d'enquête ou d'actions	Statuts
Transports de choses	Constat des usages	Document usages édités
Sous-traitance TPG	Constat des usages	Document usages édités
Arts graphiques	Constat des usages	Enquête en cours
Architectes	Constat des usages	Enquête en cours
Ésthetique	Observation du marché du trav.	Rapport rendu *
Assistants médicales	Observation du marché du trav.	Rapport rendu **
Fitness	Observation du marché du trav.	Rapport finalisé
Assistants dentaires	Observation du marché du trav.	Rapport rendu ***
Agences de voyage	Observation du marché du trav.	Enquête programmée

* En vue de la prorogation du CTT avec salaire minimum impératif.

** A permis la reprise des négociations de la CCT.

*** En vue de la reprise des négociations de la CCT.

Par ailleurs, le CSME a validé la proposition de l'OCIRT selon laquelle une CCT non étendue vaut usage constaté pour l'ensemble du secteur si celle-ci couvre 50% des employeurs et 66% des employés.

- S'agissant des contrôles par les commissions paritaires sur les travailleurs détachés, vous constatez que « 65% des entreprises contrôlées par les commissions paritaires étaient en infraction, concernant 66% des travailleurs détachés et contrôlés » en 2008, dont 41% (37% des travailleurs) pour non-respect des conditions salariales. Non seulement vous négligez de préciser que le tiers de ces constats ont permis d'obtenir que l'entreprise corrige la situation, les autres aboutissant à des sanctions. Mais surtout, vous omettez de dire que les contrôles paritaires sont régulièrement

effectués auprès d'entreprises faisant l'objet de dénonciations et sur lesquelles pèsent donc des soupçons, c'est pourquoi un taux d'infraction élevé est parfaitement normal. Vous affirmez ensuite que les contrôles des commissions paritaires ne concernent que 2.1% des travailleurs détachés, ce qui constitue un raccourci méthodologique coupable. Par définition, les contrôles des commissions paritaires ne s'exercent que dans les secteurs dotés d'une CCT étendue. Dans ces secteurs, le taux de contrôle est beaucoup plus élevé et approche, dans le secteur du bâtiment, la moitié des travailleurs détachés.

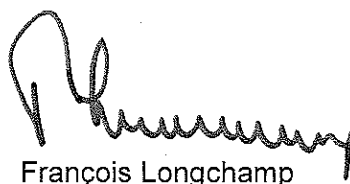
Il est en revanche exact que les infractions constatées (et sanctionnées) en matière de salaires minimaux ne concernent que 37% des travailleurs contrôlés, eux-mêmes représentant seulement 2,1% des travailleurs détachés dans les secteurs avec ou sans CCT (18'105 personnes). Sachant que le travail détaché représente 0.16% des heures travaillées à Genève, les infractions sur les salaires minimaux constatées représentent 0.0012% des heures travaillées. En déduire, comme vous le faites, que « cela démontre la pression exercée sur les salaires », relève au mieux de la hardiesse. Sans doute disposez-vous des instruments scientifiques permettant de démontrer cette pression, je serais vivement intéressé à en savoir plus à ce sujet. Pour ma part, j'observe que sur les entreprises en infraction (salaires ou autres dispositions) toutes sont entrées dans une procédure de conciliation ou ont été sanctionnées par un avertissement, une amende ou une interdiction de fournir des services en Suisse.

Pour toutes ces raisons, je vous confirme que, comme je l'avais indiqué dans mon courrier du 27 novembre 2009, j'ai confié à un expert indépendant et reconnu le mandat de proposer une analyse diachronique permettant de tirer des leçons du processus évolutif que représente le dispositif de réglementation du marché du travail.

Je vous tiendrai bien sûr informés des résultats de cette analyse, qui doit nous aider à analyser les forces et les faiblesses de notre dispositif afin de l'améliorer. De mon point de vue, en l'état, deux points méritent d'ores et déjà un renforcement des instruments à notre disposition, et mes services s'en sont ouverts auprès de la Confédération. Le premier concerne les employeurs d'un secteur soumis à un contrat type de travail avec salaire minimum impératif, pour lesquels les organes cantonaux devraient pouvoir infliger des sanctions pécuniaires en cas de non-respect. Le second concerne les travailleurs détachés, où la limite à CHF 5'000.- du montant des amendes pour des infractions de peu de gravité nous paraît devoir être relevée.

En vertu de l'article 39 alinéa 3 de la LGAF, vous voudrez bien consigner le présent courrier, ainsi que celui du 27 novembre 2009, en annexe de votre rapport, in extenso.

Veuillez croire, Madame la Présidente, Monsieur le Secrétaire permanent, à l'expression de mes sentiments distingués.



François Longchamp



UNIVERSITÉ DE GENÈVE
DÉPARTEMENT
D'ÉCONOMIE POLITIQUE

Faculté des Sciences
économiques et sociales

Dr. G. Ferro Luzzi
giovanni.ferro-luzzi@unige.ch

Genève, le 9 mars 2010

RECU le

09 MAR 2010

Monsieur Christophe KELLERHALS
Secrétaire permanent
Commission externe d'évaluation
des politiques publiques (CEPP)
CP 1735
1211 Genève 26

Objet : Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail - demande de confirmation de notre accord

Cher Monsieur,

Je vous écris pour vous remercier de votre envoi de la nouvelle version du rapport qui intègre très bien l'ensemble de nos remarques et suggestions.

Par la présente, et au nom de l'OUÉ, je vous donne mon accord pour aller de l'avant dans la publication de ce rapport.

Je me tiens bien entendu à votre entière disposition pour d'éventuels compléments d'information.

En vous remerciant de votre patience et de votre collaboration, je vous prie de croire, Cher Monsieur, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Giovanni Ferro Luzzi



Mission et publications de la CEPP

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 Isabelle Terrier 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 intercantonales 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	Cour des comptes	CEPP
Contrôle interne des dépenses.	Contrôle externe des dépenses (légalité des activités, régularité des comptes, bon emploi des fonds publics).	Mesure l'efficacité des lois et l'impact des politiques publiques.
Rapports confidentiels	Rapports publics	Rapport publics

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. Evaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997.

2. Politique de formation des personnes actives non qualifiées. Evaluation de la mise en œuvre de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997.
3. L'Etat et ses contribuables, évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale, septembre 1997.
4. Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998.
5. Politique cantonale en matière de déductions fiscales. Evaluation des déductions des personnes physiques, décembre 1998.
6. Evaluation de la mise en œuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999.
7. Evaluation 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. Subsidés 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 œuvre 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. La 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: quelles sanctions? Evaluation des mesures cantonales de répression, avril 2003. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
14. Evaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR), décembre 2003.
15. Evaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance, décembre 2004. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
16. La politique cantonale de préformation des non-francophones à risque d'exclusion. Evaluation des mesures de soutien, septembre 2005. Mandat du Conseil d'Etat.
17. Evaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise, novembre 2005.
18. Evaluation du chèque annuel de formation. Octobre 2006. Mandat du Conseil d'Etat.
19. Evaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye (CLaH) sur l'adoption internationale. Novembre 2006.
20. Evaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement (contribuables indépendants), janvier 2007.
21. Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail. Partie I: contrôles effectués par les commissions paritaires, mai 2008.
22. Le principe de transparence dans l'administration: évaluation des dispositions légales concernant l'accès aux documents et l'information du public (LIPAD), octobre 2009.