

*Proposition présentée par les députés :
M^{mes} et MM. Anne Emery-Torracinta, Alain
Etienne, Pablo Garcia, Elisabeth Chatelain,
Thierry Charollais, Alain Charbonnier et Lydia
Schneider Hausser*

Date de dépôt : 2 décembre 2008

Proposition de motion

Votation du 8 février 2009 sur la libre circulation des personnes : le gouvernement doit s'engager !

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant:

- la votation du 8 février 2009 sur la reconduction de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne et son extension à la Bulgarie et la Roumanie qui nécessitera une augmentation du nombre des contrôles du marché du travail de l'ordre de 20% ;
- les mesures d'accompagnement prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes ;
- le contexte économique général qui a de quoi inquiéter et pousser au repli plutôt qu'à l'ouverture ;
- le rapport de la Commission externe de l'évaluation des politiques publiques (CEPP) du 19 mars 2008 sur l'évaluation de la politique réglementation du marché du travail¹ qui met en évidence des insuffisances graves dans le contrôle des secteurs conventionnés à Genève, tant en ce qui concerne sa surveillance qu'en matière de sanctions,

¹ Voir :

http://etat.geneve.ch/df/SilverpeasWebFileServer/Rapport_RMT_Partie1.pdf?SpaceId=WA141&ComponentId=kmelia535&SourceFile=1210770416219.pdf&MimeType=application/pdf&Directory=Attachment/Images/&logicalName=Rapport_RMT_Partie1.pdf

invite le Conseil d'Etat

- à s'engager activement dans la campagne du 8 février en faveur du oui à la reconduction et l'extension de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne ;
- à favoriser la signature de conventions collectives de travail (CCT) et leur extension en force obligatoire dans tous les secteurs ;
- à édicter des contrats-types de travail (CTT) dans les professions à risque de dumping non couvertes par une CCT ;
- à prendre rapidement des mesures concrètes visant à renforcer le contrôle du marché du travail dans tous les secteurs, conventionnés ou non, et ce afin de faire appliquer toutes les règles en usage et ainsi de rassurer les travailleuses et les travailleurs ;
- à abolir, sur le plan cantonal, la notion de sous-enchère « abusive et répétée », tant avant l'édiction de CTT que lors des sanctions contre une entreprise qui ne respecte pas une CCT, un CTT ou les conditions de travail en usage dans la branche ;
- à appliquer strictement et exclusivement le principe du lieu d'exécution pour tous les marchés publics et dans tous les cas où une entreprise extérieure au canton y réalise une commande ou des travaux ;
- à suivre les recommandations de la CEPP afin de pallier les insuffisances constatées en matière de surveillance du marché du travail ;
- à rendre annuellement au Grand Conseil un rapport sur la surveillance du marché du travail à Genève : volume des inspections effectuées, abus constatés, sanctions prononcées et suivi de ces dernières, effets de la libre circulation sur l'évolution des salaires, etc.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 8 février 2009, le peuple suisse se prononcera sur la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne ainsi que son extension à la Bulgarie et la Roumanie.

Si une très grande majorité de la classe politique de notre canton y est favorable, les inquiétudes sont néanmoins nombreuses au sein de la population genevoise. Ainsi, à titre d'exemple, on peut mentionner le débat interne organisé à Genève début 2008 par le syndicat Unia : la discussion nourrie avait révélé nombre de militants inquiets et sceptiques face à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement². Plus récemment, Unia a écrit au Conseil fédéral pour lui rappeler que « *la question de la libre circulation est fort controversée dans les rangs des salariés* » et qu'un soutien des syndicats le 8 février ne pourrait se concevoir sans un renforcement des mesures d'accompagnement et un engagement clair des autorités³.

A ce propos, il faut rappeler que pour éviter les risques de dumping social et salarial, les autorités suisses ont prévu des mesures d'accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes⁴. Elles ont pour but de faire respecter les conditions de travail en vigueur en Suisse. Rappelons que si la Suisse ne connaît pas de salaire minimum légal, contrairement à de nombreux pays européens, notre pays se caractérise par un réseau important de conventions collectives négociées entre les partenaires sociaux. Toutefois, ces conventions collectives ne prévoient pas toujours de salaires minima. Afin de faire respecter les conditions de travail en vigueur, les mesures d'accompagnement prévues sont notamment les suivantes (mais pas exclusivement) :

² Voir L'Événement syndical, no 6, 6/2/2008 (<http://www.evenement.ch/>)

³ Voir : http://etat.geneve.ch/dt/accords-bilateraux/mesures_protection_travailleurs-702-0-7437.html, ainsi que le rapport de la CEPP sur l'évaluation de la politique de réglementation du travail.

³ Voir L'Événement syndical, no 47-48, 19/11/2008.

- les travailleurs détachés par une entreprise de l'UE pour effectuer un travail en Suisse sont soumis aux conditions de travail et de salaires minimales en vigueur en Suisse;
- en cas de sous-enchère « abusive et répétée » en matière de salaire ou de durée du travail dans une branche économique ou une profession, l'extension des conventions collectives à tous les travailleurs de la branche est facilitée (CCT étendue, appelée aussi CCT de force obligatoire). Cette CCT étendue peut être imposée par l'Etat, en accord avec les partenaires sociaux, à l'ensemble des entreprises d'un secteur d'activité;
- lorsqu'une telle CCT n'existe pas dans un secteur problématique (c'est-à-dire en cas de violations abusives et répétées), il est possible de faire édicter un contrat-type de travail avec salaire impératif (CTT).

Pour les auteurs de la présente motion, il serait judicieux, sur le plan cantonal, de ne pas se contenter de sous-enchère « abusive et répétée » pour agir : effectivement, il y a lieu en tous les cas de faire respecter les règles ou les usages.

Comment, concrètement, est contrôlé et réglementé le marché du travail à Genève ? Plusieurs possibilités coexistent :

- le contrôle des conventions collectives de travail dépend des partenaires sociaux, par le biais des commissions paritaires (une soixantaine à Genève), ces dernières pouvant effectuer des contrôles, soit par leurs membres, soit par des inspecteurs rétribués par ces commissions;
- lorsqu'il s'agit d'entreprises qui désirent obtenir un marché public, il appartient à l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) de délivrer une attestation certifiant que l'entreprise respecte les conditions en usage à Genève. Pour ces contrôles, l'OCIRT dispose de neuf inspecteurs;
- en ce qui concerne les mesures d'accompagnement proprement dites, c'est une commission tripartite (employeurs, travailleurs, Etat), le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME), qui doit surveiller l'évolution du marché du travail genevois. Le CSME charge l'OCIRT de faire des contrôles afin de constater les usages dans le secteur en question. Si nécessaire, ces contrôles peuvent amener à une CCT étendue ou un CTT. Le respect des CCT étendues est alors contrôlé par les commissions paritaires, avec leurs propres inspecteurs (voir ci-dessus). Par contre, c'est à l'Etat qu'il appartient de vérifier l'application des CTT par les entreprises des secteurs concernés (par exemple, économie domestique, esthétique). Ainsi, on peut constater que la mise en œuvre de la libre

circulation des personnes a pour conséquence d'engager une responsabilité des autorités dans la surveillance du marché du travail.

Dans les faits, que peut-on constater ? Il est intéressant de mentionner la première partie du rapport de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) sur l'évaluation de la politique de réglementation du marché du travail, consacrée aux secteurs conventionnés, c'est-à-dire aux contrôles effectués par les commissions paritaires⁵. Ces secteurs emploient à Genève 100 337 personnes (46% des travailleurs du secteur privé). Les conclusions de ce rapport sont pour le moins inquiétantes (voir annexe).

Ainsi, « 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. »

Le rapport met également en évidence que 80% des commissions paritaires n'effectuent aucun contrôle (cela représente plus de 37% des travailleurs concernés). De plus, les contrôles sont inégalement répartis, la majorité se concentrant dans 3 secteurs (gros-œuvre, second œuvre, métallurgie du bâtiment) alors que d'autres ne sont pratiquement pas contrôlés (hôtellerie-restauration, commerce de détail, nettoyage). De plus, bien que difficile à estimer, une sous-enchère salariale est présente, notamment dans les secteurs peu contrôlés mentionnés ci-dessus.

Le rapport de la CEPP met en évidence le manque de contrôleurs professionnels. A titre d'exemple, dans l'hôtellerie-restauration, huit personnes se répartissent l'ensemble du territoire suisse, ce qui fait dire aux syndicats, que chaque entreprise ne pourrait être contrôlée... que tous les dix ans ! Dans d'autres secteurs (commerce de détail, nettoyage), il n'y a pas de contrôleurs professionnels, les commissions paritaires n'intervenant qu'à la suite d'une plainte. A l'inverse, les secteurs les mieux surveillés sont ceux qui disposent proportionnellement du plus grand nombre de contrôleurs.

La CEPP constate également que les commissions paritaires se reposent fréquemment sur l'activité courante des syndicats de travailleurs. Certes, les syndicats jouent un rôle très important dans le respect des conditions de

⁵ La seconde partie, attendue courant 2009, sera consacrée au secteur non conventionné.

travail en vigueur. Mais la CEEP estime que cela ne peut être considéré comme suffisant. D'autant plus que certains secteurs connaissent des taux de syndicalisation très faibles, comme le commerce de détail ou le nettoyage, secteurs qui sont justement ceux où les contrôles sont très peu nombreux.

Enfin, le rapport de la CEPP constate que le suivi des sanctions laisse pour le moins à désirer. A titre d'exemple, on mentionnera que pour éviter la mise en conformité et le « rattrapage de leur faute », il n'est pas rare de voir des employeurs se mettre en faillite... et ouvrir ensuite une nouvelle entreprise, sous un autre nom !

A quelques mois de la votation sur la libre circulation des personnes, ces constatations sont inquiétantes. N'oublions pas, non plus, de rappeler le récent conflit dans le bâtiment au sujet de la convention nationale de la construction : ce n'est qu'après de longs mois, marqués par des grèves et des manifestations, qu'un accord a été trouvé entre les partenaires sociaux. De surcroît, la crise financière et les conséquences économiques qu'elle ne manquera pas de provoquer sont peu propices à l'optimisme et à l'ouverture. Dans un tel contexte des signes tangibles devront être donnés afin de convaincre les Genevoises et les Genevois de voter oui le 8 février prochain.

En ce sens, le rôle du gouvernement est capital : par ses actions, il est à même de convaincre la population que la reconduction de la libre circulation et son extension à la Bulgarie et la Roumanie ne se fera pas sur le dos des salarié-e-s.

Pour ce faire, il importe que le Conseil d'Etat réponde aux recommandations de la CEPP (voir annexe), comme par exemple (liste non exhaustive) :

- afin d'assurer la réalisation des contrôles, le CSME doit veiller au fonctionnement effectif de l'ensemble des commissions paritaires;
- le CSME doit encourager les partenaires sociaux à prévoir une contribution professionnelle dans chaque CCT afin de financer les contrôles (en engageant des inspecteurs);
- le CSME doit rendre les contrôles obligatoires pour toutes les CCT en vigueur dans le canton;
- le CSME doit garantir aux commissions paritaires l'accès aux entreprises;
- l'OCIRT doit centraliser et traiter les résultats des contrôles;
- le nombre de contrôles effectués par les commissions paritaires et l'OCIRT doit être augmenté, notamment les secteurs de l'hôtellerie-restauration, du commerce de détail et du nettoyage;

- le Conseil d'Etat doit transmettre à la Confédération des propositions pour rendre le système plus efficace (modifications législatives, par exemple pour empêcher la réouverture de l'entreprise sous un autre nom après la mise en faillite ou rendre plus difficile la sous-traitance).

Or, en date du 23 mai 2008, le Conseil d'Etat a reçu une question écrite d'un député (Q 3633)⁶ demandant comment il entendait réagir aux lacunes identifiées par la CEPP, question à laquelle il n'avait toujours pas répondu lors du dépôt de cette motion...

De surcroît, dans ce contexte, comment comprendre la position du Conseil d'Etat sur l'inspectorat des chantiers ? En effet, il faut savoir que ce service est chargé de veiller à la sécurité et la protection des travailleurs, comme du public, sur les chantiers. Pour ce faire, il emploie notamment sept inspecteurs. En 2007, ce sont près de 20 000 inspections qui ont été effectuées dans notre canton. Grâce à ces contrôles, Genève obtient de meilleurs résultats en matière de sécurité sur les chantiers que le reste de la Suisse. Or, dans sa réponse à une interpellation urgente écrite récente (IUE 657-A)⁷, le gouvernement a confirmé son « *souci de rationalisation de l'activité du service* » en expliquant qu'une « *partie des tâches accomplies actuellement par le service de l'inspection des chantiers pourrait ainsi être transférée à la SUVA* ». Quand on connaît le nombre d'accidents sur les chantiers⁸ et le nombre d'inspecteurs occupés par la SUVA (11 pour la Suisse romande), on peut à juste titre se demander comment la SUVA pourrait assumer cette tâche correctement. A quelques mois de la votation du 8 février, c'est un mauvais signe que le gouvernement donnerait en diminuant les forces de l'inspectorat des chantiers...

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, il importe que les citoyennes et les citoyens aient confiance en la protection sociale et salariale offerte par les mesures d'accompagnement. C'est pourquoi les signataires de la présente motion invitent le Conseil d'Etat à mettre tout en œuvre afin de rassurer, par des mesures concrètes, les travailleuses et les travailleurs que la reconduction et l'extension de la libre circulation peuvent inquiéter.

⁶ Voir : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/Q03633.pdf>

⁷ Voir : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IUE00657A.pdf>

⁸ Chiffres 2006 pour la Suisse : 27 000 accidents ayant provoqué 33 décès et 337 situations d'invalidité.

ANNEXE : rapport de la CEPP – les résultats en bref⁹

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 six 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 minima

⁹ Voir note 1, page 2.

conventionnels dans les secteurs du nettoyage (19%), commerce de détail non alimentaire (15%), hôtellerie-restauration (8%) et gros œuvre (4%). Ce constat est confirmé par l'enquête du seco auprès des commissions paritaires qui relève, au plan national, des soupçons d'infractions dans 15% (hôtellerie-restauration) à 25% (nettoyage) des entreprises suisses contrôlées (second œuvre: 20%, gros œuvre: 12%);

- autre indice, entre 4% et 6% des 750 travailleurs interrogés par la CEPP indiquent avoir reçu des consignes illicites de leurs employeurs (mentir aux inspecteurs, se cacher ou fuir) à suivre en cas de contrôle dans les secteurs du gros œuvre, nettoyage, et commerce de détail non alimentaire;
- enfin, la plupart des travailleurs sont très mal informés sur le salaire minimum en vigueur, en particulier dans les secteurs du commerce de détail non-alimentaire, gros œuvre et nettoyage.

Recommandations (version détaillée à la p. 31):

1. **Renforcer les compétences et les moyens à disposition des commissions paritaires** : six 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 minimal 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.