

Date de dépôt: 30 août 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Christian Grobet, René Ecuyer, Salika Wenger, Jean Spielmann et Marie-Paule Blanchard-Queloz instituant des mesures urgentes de protection de l'emploi et de maintien des salaires

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jacques Jeannerat

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'économie, sous la présidence de M. Gilles Desplanches, a examiné le projet de loi 9466 lors de ses séances du 28 février et du 7 mars 2005, en présence de M. Carlo Lamprecht, conseiller d'Etat en charge du DEEE, et de M. Yves Perrin, de la Direction du marché du travail du DEEE. Les procès-verbaux ont été rédigés par M. Hubert Demain que nous remercions.

Présentation du projet de loi

Selon les auteurs du projet de loi, Genève subit, depuis l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, soit depuis juin 2004, une hausse du taux de chômage. Il s'agit principalement de prévoir des outils capables de permettre un contrôle minimal de la situation après la signature des accords bila-

téraux II. Il existe, expliquent les auteurs du projet de loi, un instrument déjà opérationnel, la Commission tripartite qui doit jouer un rôle plus uniquement consultatif mais pouvoir disposer d'un pouvoir de décision. Il apparaît que les conventions collectives de travail ne sont pas à même de résoudre l'entier de la problématique. Leur courte durée et leur dénonciation après trois ans posent problème. De plus, elles ne couvrent que 30% des travailleurs concernés. Les contrats-type peuvent, avec la fixation de salaires minimaux, apporter des solutions. Il faudra y adjoindre un contrôle efficace par l'engagement d'inspecteurs supplémentaires à l'OCIRT, doté en sus de compétences élargies. L'élargissement de l'Union européenne induit, toujours selon les auteurs du projet de loi, une pression supplémentaire sur le marché du travail et les salaires.

En conséquence, les auteurs du projet de loi proposent la création d'un Conseil de protection de l'emploi formé de quinze membres, institué sous la forme d'une Commission administrative, qui aurait l'autorité et la compétence en matière de politique générale du marché de l'emploi. A ce titre, elle se substituerait au Conseil de surveillance du marché de l'emploi. S'agissant des attributions de ce Conseil, le rapporteur vous prie de vous référer à l'alinéa 1 de l'article 1 du projet de loi annexé au rapport.

Auditions

Audition de l'UAPG, en présence de M^{me} Sabine von der Weid et M. Philippe Caruzzo

L'UAPG critique ce projet de loi dans la mesure où il reflète une méconnaissance totale de ce qui existe en Suisse et à Genève en matière de protection de l'emploi. Il viole en outre nombre de dispositions légales, qu'elles soient de droit international public, de droit fédéral ou de droit cantonal.

Son exposé des motifs n'est pas davantage crédible, dans la mesure où il propage des faits mensongers et volontairement alarmistes, notamment lorsqu'il relate qu'« *en plus de deux ans, plus de 10 000 travailleurs frontaliers supplémentaires ont été engagés et 8000 permis de courte durée délivrés sans aucun contrôle des salaires* » (exposé des motifs, page 4, 3^e al.). Il atteste en outre une méconnaissance flagrante des mécanismes résultant de la mise en œuvre de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ci-après : l'ALCP).

En effet, jusqu'au 1^{er} juin 2004, aucune autorisation de travail n'était délivrée aux ressortissants de l'UE/AELE, que ce soit en tant que résident ou frontalier, sans que les conditions de salaire et de travail ne soient contrôlées par la commission tripartite cantonale, composée de représentants de l'Etat, des syndicats et du patronat. Cette commission n'a à aucun moment constaté l'afflux dont font état les auteurs du projet de loi 9466. Le marché local conservait en outre la priorité jusqu'à cette date.

Depuis lors, les ressortissants de l'UE/AELE bénéficient de la libre circulation, ce qui a impliqué l'abandon du dépôt obligatoire de la formule « Nous cherchons » et de la priorité du marché local. Malgré cela, on ne peut parler d'afflux massif de travailleurs européens. De surcroît, bon nombre d'entreprises continuent de collaborer avec le Placement (OCE), en annonçant spontanément les places disponibles.

Bien que la loi ne l'exige pas, de très nombreuses entreprises mentionnent, sur leurs demandes de permis, le salaire et l'horaire hebdomadaire de travail. Un groupe exploratoire ad hoc, composé de représentants des syndicats, du patronat et de l'Etat, a examiné, sur mandat du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (ci-après : CSME) toutes les autorisations de travail délivrées en août et en novembre 2004 à des ressortissants de l'UE/AELE. Il a constaté que les cas problématiques au niveau du salaire et/ou de l'horaire étaient extrêmement limités. Cet exercice sera répété en mars 2005.

L'UAPG s'étonne que les auteurs du projet de loi ne réagissent que maintenant pour combattre l'ALCOP, alors qu'ils se sont abstenus tant lors de la votation populaire en 2000 que lors des délibérations du Grand Conseil ayant conduit à l'adoption, à l'unanimité, de la LIRT (Loi sur l'inspection et les relations du travail), loi cantonale concrétisant le dispositif accompagnant l'ALCP. Leur soudain intérêt pour cette question est dès lors sans doute le reflet d'autres préoccupations, les propositions juridiquement admissibles figurant dans le projet de loi 9466 ayant été déjà réglées par le biais des lois fédérales et cantonales adoptées suite à l'acceptation par le peuple suisse de l'ALCP.

Un député voudrait que l'on établisse clairement l'éventuel lien entre les accords bilatéraux et la hausse du chômage sur le canton, l'exposé des motifs précisant que de nombreuses sociétés ont été dénoncées.

Pour M^{me} Von der Weid, la problématique du chômage est essentiellement liée à l'adéquation des profils, ainsi qu'au marché de l'offre et de la demande. Elle conteste l'éventuelle responsabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes dans cette situation.

Pour ce qui concerne la dénonciation des conventions collectives de travail, elle concerne essentiellement le secteur secondaire, principalement le bâtiment, alors que aucune dénonciation n'est intervenue dans le secteur du commerce, ni de l'hôtellerie (malgré quelques remous entre la convention collective nationale et les avenants genevois).

Un député s'intéresse aux contrôles s'exerçant sur ce qu'il est convenu d'appeler les fonds indépendants. En outre, il souhaiterait savoir comment empêcher les agences de placement étrangères de développer des pratiques douteuses en matière de sous-enchère salariale.

M^{me} Von der Weid explique qu'il s'agit de distinguer les indépendants, soumis à une autorisation provisoire de six mois, destinée à évaluer l'intention réelle pour ces professionnels de s'installer (comme, par exemple, ouverture d'un cabinet de médecine). Dans l'affirmative, ils reçoivent alors une autorisation valable pour cinq ans.

Pour ce qui est convenu d'appeler les travailleurs détachés ou prestataires de services, ils font l'objet de mesures de contrôles extrêmement précises. Il s'agit notamment des entreprises étrangères disposant de travailleurs en Suisse. Ils doivent se conformer au respect des usages en matière de salaires. Ces règles sont extrêmement difficiles à contourner et l'OCIRT y veille grâce à de nombreux moyens de contrôles.

Les entreprises de personnel temporaire ne font pas partie de cet accord. Elles doivent par conséquent respecter les conditions de salaire en usage.

Audition de la CGAS, en présence de MM. Georges Tissot, Hervé Pichelin et Jacques Lafargue

La CGAS tient à constater en général :

- La mise sur pied du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) et sa définition dans plusieurs loi, dont la LIRT, ainsi que son mode de fonctionnement en relation avec la libre circulation des personnes a été l'objet de nombreuses concertations et négociations de fond. Il n'est donc pas souhaitable que ces définitions et ce fonctionnement soient bouleversés alors que la libre circulation n'est entrée réellement en vigueur qu'il y a moins de dix mois et que les conclusions qu'on peut en tirer sont encore fragmentaires. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'application genevoise des mesures d'accompagnement à la libre circulation a fait l'objet d'un accord négocié en 2000 entre le Conseil d'Etat, l'Union des associations patronales genevoises et la CGAS.

- Les abus constatés depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation l'ont surtout été dans des domaines (travailleurs détachés) où justement la loi est la plus contraignante. Il convient de relever que les cris alarmistes poussés dans d'autres cantons concernent des secteurs où auparavant aucun contrôle n'était fait. Si relativement peu d'abus ont pu être constatés à Genève dans des secteurs sinistrés dans d'autres cantons (agriculture, hôtellerie-restauration notamment), c'est bien parce que de l'ordre a été mis dans ces secteurs par les syndicats pendant de nombreuses années sans attendre la libre circulation ni ses mesures d'accompagnement.
- La projet de loi qui nous est soumis comprend plusieurs dispositions qui sont contraires à la législation fédérale. Quoi qu'on puisse penser de celle-ci, elle ne laisse pas de place à l'édiction de règles cantonales allant à sens contraire.
- L'idée générale du projet de loi – comme d'ailleurs l'exposé des motifs le confirme – est que ce sont les travailleuses et les travailleurs venant de l'extérieur du canton qui sont responsables de la sous-enchère salariale et sociale. L'expérience syndicale nous apprend cependant que la sous-enchère salariale existe depuis que le salariat existe, et que ce sont les employeurs qui en sont responsables. Profondément attachée à l'égalité entre travailleuses et travailleurs de n'importe quelle nationalité et à leur libre circulation, la CGAS ne peut adhérer à un projet de loi qui s'appuie sur des sentiments populistes et xénophobes.

En tout état de cause, déclarent les représentants de la CGAS et si d'aventure cette loi devait être acceptée, la CGAS a décidé qu'elle refuserait de participer à ce nouvel organe défini dans ce sens.

Un député voudrait entendre les intervenants sur le reproche d'inefficacité des syndicats sur le terrain en matière de dumping salarial.

M. Tissot explique que les conventions collectives concernées, dans l'agriculture et l'hôtellerie-restauration, ont été étendues et existent depuis des décennies sans toutefois s'appliquer dans la quasi-totalité du pays, sauf à Genève. Précisément parce que les syndicats genevois sont présents sur le terrain. Il ne manque d'ailleurs pas de dénoncer certains abus, notamment au niveau de l'économie domestique, avec pour conclusion la mise en place d'un contrat-type. Il affirme que les abus constatés préexistaient à la libre circulation des personnes.

Explications du Département

M. Lamprecht annonce que le Conseil d'Etat demande le rejet de ce projet de loi, argumente-il, il est contraire aux accords bilatéraux et susceptible d'être considéré comme un affront aux partenaires sociaux et à leur travail. Il rappelle qu'un Observatoire du marché de l'emploi a été créé depuis bientôt dix ans et que des mesures d'accompagnement ont été mises en place.

M. Perrin donne les informations suivantes concernant le problème soulevé par le projet de loi :

1. Les demandes de permis :

Il procède à un rappel des règles en vigueur depuis le 1 juin 2004 (deuxième phase des accords de libre circulation des personnes - ALCP) :

- Pour les citoyens extracommunautaires – aucune modification : le préavis de la commission tripartite reste nécessaire et la priorité toujours donnée à la main-d'œuvre résidente.
- Pour les citoyens de l'UE : droit à l'obtention d'un permis B ou L, dans la limite des contingents (soit pour le permis B – 15 000, et le permis L – 115 000 au niveau national), le contrôle a priori est supprimé (750 permis de longue durée, par an, à Genève).
- Pour les frontaliers : les conditions sont identiques, sans contingentement.

Divers constats peuvent être établis à propos des permis de frontaliers :

- De janvier à mai 2004 : on observe une diminution de 38 % par rapport à la même période en 2003. On peut en déduire que les entreprises attendaient la libéralisation pour entreprendre leur démarche.
- En juin 2004 : on assiste à une forte augmentation des demandes (943 contre 437 en mai), cette situation s'explique par un effet de rattrapage auquel s'ajoute les régularisations.
- A partir de juillet 2004 : le nombre des nouvelles demandes diminue régulièrement (sauf en janvier, le nombre total de permis en vigueur en juin est de 868, décembre : 369).
- En février 2005, le nombre total de permis frontaliers en vigueur s'élève à 46 085, sans toutefois représenter le nombre total de travailleurs frontaliers actifs à Genève. De fait, les permis sont délivrés pour une période de cinq ans (à la place d'une année, avant le 30 juin 2004). Il s'agit d'un nombre plafond, car les personnes qui perdent leur emploi restent titulaires de leurs permis.

[voir documents OCSTAT – les travailleurs frontaliers à Genève, 1^{er} et 2^e semestre 2004].

2. L'évolution du chômage à Genève et en Suisse :

Il est tentant de mettre en relation l'augmentation du chômage et la libre circulation des personnes, notamment à Genève où le nombre de frontaliers est important. Si cette thèse était exacte, l'évolution du chômage à Genève devrait se démarquer des situations constatées dans les autres cantons. Or, si l'on se reporte à l'analyse de l'évolution du taux de chômage entre 2000 et 2004, on constate les augmentations suivantes :

- **Genève : + 1,7%**
- CH : + 2,2%
- BS : + 2,2%
- ZH : + 2,5%
- ZG : + 3,7%

Ainsi, Genève est avec le Tessin, le canton dans lequel le chômage a le moins augmenté entre 2000 et 2004. La part du nombre de chômeurs genevois par rapport à l'ensemble de la Suisse a diminué (12,5 % en 2000, 10,2 % en janvier 2005, et même 9,9 % pour les demandeurs d'emploi).

Le constat est le même depuis juin 2004 :

juin 2004

mai 2005

	juin 2004	mai 2005	
Suisse	3,7%	4,1%	X 1,1
Genève	6,9%	7,5%	X 1,1

En conclusion, on peut dire qu'il n'est pas possible d'établir une relation directe entre augmentation du chômage et libre circulation, notamment à Genève par rapport à l'augmentation du nombre de frontaliers ; l'augmentation du chômage est un phénomène économique général qui touche l'ensemble des cantons, et traditionnellement de manière plus marquée à Genève.

[Voir document SECO, taux de chômage selon les cantons, moyenne annuelle 2000-2004].

3. Le chômage des villes

Par contre, le taux de chômage relativement élevé à Genève doit être apprécié par rapport à sa situation de canton-ville. Toute comparaison doit par conséquent s'effectuer avec d'autres villes comparables, en Suisse. On

constate alors que le taux de chômage urbain est toujours plus élevé, et notamment en Suisse romande.

Cantons	
Fribourg	3,3%
Valais	5,3%
Vaud	5,8%
Fribourg	6,1%
Sion	8%
Lausanne	8,3%
Aigle	8,3%
Bex	8,1%
Vevey	8,3%
Yverdon	8,3%
Chavannes p/Rennens	8,9%

Ainsi, le taux de chômage de Genève à 7,5 % ne constitue pas une exception en Suisse romande. Si l'on reprend l'analyse de ce taux par rapport à la problématique des frontaliers, on constate également qu'il est difficile de faire un lien direct. En effet, par rapport à la population active résidente, le pourcentage de frontaliers vaudois est cinq fois moins élevé (12 179 sur 332 718) en octobre 2004, qu'à Genève (44 170 sur 220 545) et cela n'empêche pas que la majorité des villes vaudoises ont un taux de chômage supérieur à Genève.

[Voir document, OCE, taux de chômage des villes suisses].

4. La situation particulière de Genève par rapport au chômage

Genève subit notamment quatre types d'effets cumulatifs ; l'agglomération, la proximité des frontières, la problématique du logement et du pouvoir d'achat.

- L'effet agglomération : le taux de chômage est généralement plus élevé au centre des agglomérations que dans leurs périphéries. De fait, ce n'est pas seulement de France que proviennent les pendulaires, mais également du canton de Vaud. Or, le flux avec ce canton a constamment augmenté entre 1990 et 2000 (surtout dans le sens VD-GE, 21 768 en 2000, soit un accroissement de 68 %, alors que dans le même temps, entre GE-VD, l'accroissement est de 17 % (4181 personnes). Cette situation explique

également que Nyon comme périphérie genevoise obtienne un taux inférieur (6 %).

- L'effet frontières : les frontières cantonales genevoises ne recoupent pas celle de son bassin de l'emploi ; une part naturelle de ce marché se situe à l'étranger, expliquant le nombre de travailleurs frontaliers. Une comparaison osée situant Chancy en territoire français, signifierait 500 permis de frontaliers de plus (51 emplois et 517 actifs dans cette commune) alors que pour Veyrier, il s'agirait de 3000 permis supplémentaires (1327 emplois et 4291 actifs).
- L'effet logement : la grave pénurie de logements à Genève provoque une augmentation du nombre de pendulaires, tant européens que nationaux. D'ailleurs, le nombre de nouveaux résidents en provenance de l'étranger, a subi une baisse entre 2004 et 2003 de par l'impossibilité de se loger sur le canton, et par conséquent une hausse du nombre des travailleurs frontaliers. Les besoins des entreprises et un niveau de salaire élevé attirent les travailleurs extérieurs, notamment français. La concurrence qui pèse sur la main-d'œuvre locale est d'autant plus forte que les différences de salaire peuvent atteindre 30 %, avec les départements français limitrophes, en accroissant la concurrence sur le marché du travail local.

[Voir document, observatoire statistique transfrontalier, la comparaison des salaires entre la France et la Suisse dans la zone frontalière genevoise, octobre 2004 + OCSTAT, les échanges d'actifs entre le canton de Genève et la Suisse, juillet 2004].

5. Les licenciements (sous-enchère salariale et réengagements)

Une crainte fréquemment exprimée relève que, profitant de la libre circulation, des employés genevois licencieraient massivement des travailleurs résidents pour les remplacer par des frontaliers à moindre coût.

On peut analyser le phénomène sur la base de l'annonce obligatoire des licenciements collectifs à l'OCE, et bien que cette base ne constitue qu'une petite partie de l'ensemble des travailleurs s'inscrivant au chômage (en janvier 2005, 63 travailleurs licenciés « collectivement » sur 1668 inscriptions à l'OCE).

L'analyse des licenciements collectifs en 2004 donne les résultats suivants :

de janvier à mai 2004 de juin à décembre 2004

Travailleurs résidents	70,1%	72,7%
Frontaliers	29,9%	27,2%

Il faut relever que le nombre élevé de licenciements collectifs en juin 2004, n'est pas lié à l'ouverture de la libre circulation ; en effet, il s'agit pour l'essentiel d'une restructuration d'une seule multinationale au plan mondial, de deux pertes de contrats, et d'une faillite. On ne peut donc soutenir sur cette base, que le comportement des employeurs s'est trouvé massivement transformé depuis le 1^{er} juin 2004.

[Voir document, OCE, licenciements collectifs enregistrés par l'OCE + tableau explicatif de la domiciliation des travailleurs licenciés, mars 2005].

6. Mesures d'Accompagnement à l'Accord sur la Libre Circulation des Personnes (ALCP) l'organisation mise en place à Genève

6.1. Préambule :

Même si ces éléments sont développés en détails sous point 2, consacré au modèle genevois de mise en œuvre des mesures d'accompagnement à l'ALCP, il paraît opportun d'exposer brièvement quelques rappels du contexte local.

A Genève, la loi sur le service de l'emploi et la location de services, du 18 septembre 1992 a institué le Conseil de Surveillance du Marché de l'Emploi (CSME) qui est l'autorité compétente en matière de politique générale du marché du travail.

Dans le cadre des mesures d'accompagnement à l'ALCP, le CSME assure la fonction de commission tripartite au sens de l'article 360b du code des obligations. Ainsi, en cas de sous-enchère abusive et répétée, le CSME peut, faute d'accord avec les employeurs concernés, proposer l'extension facilitée de la Convention Collective de Travail (CCT) ou l'édition d'un Contrat Type de Travail avec salaires minima impératifs (CTT).

L'Office Cantonal de l'Inspection et des Relations du Travail (OCIRT) est, quant à lui, l'autorité compétente au sens de l'article 7, alinéa 1, lettre d, de la loi sur les travailleurs détachés (Ldét).

En tant que cheville ouvrière de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, relevons notamment que l'OCIRT :

- veille à la coordination des activités de contrôle menées par les différents organes compétents, notamment les commissions paritaires, et leur donne les instructions prévues par l'article 14 de la Ldét ;
- inflige, cas échéant, les sanctions administratives ou pénales ;

- participe à l'observation du marché du travail en procédant aux investigations directes auprès des entreprises ;
- assiste le Conseil d'Etat dans les procédures d'extension des CCT ;
- assure le greffe de la Chambre des Relations Collectives de Travail (CRCT) qui a notamment pour compétences d'édicter les CTT avec salaires minima impératifs.

Autant préciser d'emblée que le Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE), ainsi que les partenaires sociaux genevois n'ont pas ménagé leurs efforts pour préparer l'application des mesures d'accompagnement. En voici trois exemples concrets :

- dès mai 2000, le canton de Genève s'est doté d'un concept de mise en œuvre des mesures d'accompagnement, initié par le DEEE et approuvé par le CSME, qui a fait l'objet d'analyses régulières au sein de ce Conseil ;
- en mars 2004, le DEEE exposait aux membres du CSME quels étaient les moyens et les procédures d'ores et déjà mis en place pour répondre aux objectifs découlant de l'entrée en vigueur de la deuxième phase de l'ALCP ;
- en avril 2004, sur délégation du CSME, la première réunion technique traitant des questions relatives aux travailleurs détachés était organisée, y participaient :
 - les trois commissions paritaires des métiers du bâtiment (les trois CCT concernées sont étendues à Genève) ;
 - l'Office de la Main-d'œuvre Etrangère (OME – préavis techniques et économiques pour les détachements supérieurs à 90 jours ou ceux concernant des ressortissants extracommunautaires) ;
 - l'Office Cantonal de la Population (OCP – délivrance ou refus des autorisations sur la base des préavis de l'OME) ;
 - l'OCIRT (dont le rôle est défini *supra*).

Depuis, ce groupe de travail s'est réuni à cinq reprises et gère en flux tendu les problématiques auxquelles les partenaires publics et sociaux sont confrontés, à noter qu'il est animé par le président de la Commission paritaire du second œuvre.

A eux seuls, ces exemples démontrent que, avant même le 1^{er} juin 2004, le partenariat genevois – au gré d'une intense collaboration entre organes compétents – s'est investi avec énergie dans la mise sur pied d'un système de contrôle et de suivi systématiques.

Relevons que, en se préparant de cette manière, le canton de Genève a anticipé la demande adressée par la Confédération aux membres de la Task Force, le 9 novembre écoulé (cf. P.-V. point 5, 1^{er} tiret).

6.2. Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à l'ALCP – le modèle genevois :

La Loi sur l'Inspection et les Relations du Travail (LIRT) est entrée en vigueur au mois de mai 2004, son règlement d'application a été adopté par le Conseil d'Etat en février 2005. La LIRT a pour but de poser les principes d'application et de désigner les autorités cantonales compétentes pour l'exécution de l'ALCP, et plus particulièrement de ses mesures d'accompagnement, notamment en matière d'observation du marché du travail. Dans ce domaine, le DEEE, le CSME et la Chambre des Relations Collectives de Travail (CRCT) se sont vu doter de nouvelles compétences.

Observation du marché du travail – article 18 LIRT

Le CSME est une entité tripartite, composée de représentants de l'Etat et des partenaires sociaux, présidée par le conseiller d'Etat en charge du DEEE. Le CSME est l'autorité compétente en matière de politique générale du marché du travail.

Le CSME est institué par l'article 12 de la loi sur le service de l'emploi et la location de services, qui lui attribue différentes missions, à savoir :

- surveiller et coordonner l'activité des commissions et sous-commissions chargées de donner des préavis, notamment en matière d'octroi d'autorisations de travail pour étrangers ou en matière de réinsertion professionnelle des chômeurs ;
- examiner les problèmes d'application en matière de politique générale du marché de l'emploi ;
- donner son avis avant que de nouvelles mesures touchant au marché de l'emploi et au chômage ne soient prises ;
- fonctionner en qualité de commission tripartite au sens de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité.

Observatoire genevois du marché du travail (OGMT) – articles 19 et 21 LIRT

L'idée d'institutionnaliser l'observation du marché du travail est née de la réflexion menée au moment de la ratification de l'ALCP. Il est très vite apparu toutefois que l'utilité d'un tel instrument ne se limitait pas à ce seul

contexte, mais rendrait de précieux services dans le cadre de la politique globale du marché de l'emploi.

La structure proposée a rencontré l'aval des partenaires sociaux, consultés une première fois en 2000 dans le contexte de l'adoption des mesures d'accompagnement, puis une seconde fois au stade de l'élaboration du projet de loi LIRT.

L'OGMT n'est pas à proprement parler une structure nouvelle, mais consiste plutôt en la réunion de compétences déjà existantes, sous l'égide et la responsabilité du CSME. Il n'y a donc pas de création d'une nouvelle entité administrative.

Les trois niveaux qui composent l'OGMT sont :

- l'observation statistique : office cantonal de la statistique (OCSTAT) ;
- l'observation sur le terrain, au travers d'inspections auprès des entreprises (OCIRT) ;
- l'analyse de questions particulières sur la base des éléments recueillis par les deux techniques d'observation ci-dessus (Laboratoire d'économie appliquée de l'université de Genève).

L'OGMT se réunit au minimum une fois par mois depuis janvier 2002. Sa « proposition d'une mesure du salaire en usage » a été approuvée par le DEEE et le CSME.

Les compétences du conseil de la statistique cantonale ont également été élargies, notamment par la présence nouvelle de représentants des correspondants vaudois et français de l'OCSTAT (Observatoire statistique transfrontalier), en vue de lui permettre d'épauler efficacement la structure mise en place.

Les directives et l'orientation générale de l'observation du marché du travail émanent du CSME, qui demeure l'autorité principalement compétente en matière d'observation du marché du travail. Le conseil de surveillance garde la compétence première d'ordonner des enquêtes particulières ou de proposer l'élaboration ou la modification de contrats types de travail.

Sous-enchère salariale – article 20 LIRT

Conformément à l'article 360a du code des obligations (CO), le CSME est, en qualité de commission tripartite, habilité à proposer l'édiction de contrats-types de travail comportant des salaires minimaux. L'observatoire constitue en quelque sorte l'antenne du conseil de surveillance dans sa tâche de détection d'une sous-enchère abusive et répétée au sein d'une branche économique ou d'une profession.

En élargissant ainsi les compétences du conseil de surveillance, qui fonctionnait déjà selon le système du tripartisme, le canton de Genève a satisfait à l'obligation qui lui était faite par le droit fédéral d'instituer une commission tripartite pour la mise en œuvre des mesures d'accompagnement.

Extension facilitée des Conventions Collectives de Travail (CCT) – articles 28 et 29 LIRT

Le Conseil d'Etat est l'autorité cantonale compétente au sens de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT), du 28 septembre 1956.

Un volume de travail très important est à la charge de l'OCIRT en matière d'extension de CCT. L'office assiste en effet les associations dans la rédaction des textes et constitue le relais des demandes de modification de ceux-ci formulées par le Seco. Cette phase préparatoire demande beaucoup de temps et exige des compétences particulières. L'OCIRT gère également les différentes publications officielles exigées par la loi et prépare les décisions du Conseil d'Etat.

Le CSME assure la fonction de commission tripartite au sens de l'article 1a de la LECCT. A ce titre, il propose notamment au Conseil d'Etat, avec l'accord des parties signataires, l'extension des dispositions d'une CCT sur la rémunération minimale, la durée du travail correspondante, ainsi que sur les contrôles paritaires.

Organe de contrôle spécial – article 30 LIRT :

La Chambre des Relations Collectives de Travail (CRCT), dont l'OCIRT tient le greffe, est compétente pour la désignation d'un organe de contrôle spécial, indépendant des parties, conformément à l'article 6 de la LECCT. La CRCT statue également sur l'étendue de la mission de l'organe de contrôle spécial, ainsi que sur la répartition des coûts de contrôle.

Relevons que l'OCIRT dispose des compétences nécessaires en la matière, et qu'il a déjà été désigné en qualité d'organe de contrôle spécial avant l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement.

Contrats-types de Travail avec salaires minimaux impératifs (CTT) – articles 33 et 34 LIRT

La CRCT a la compétence d'édicter les CTT.

Le CSME est formellement désigné en qualité de commission tripartite exigée par le droit fédéral dans le cadre de la procédure d'adoption des CTT avec salaires minimaux obligatoires. Il lui appartient de juger si une situation de sous-enchère salariale abusive et répétée rend nécessaire la proposition d'un tel CTT à la CRCT.

Signalons que le CSME a décidé formellement le 21 janvier de soumettre à la CRCT une telle proposition dans le secteur de l'économie domestique de proximité, ce qui constitue une première en Suisse. Ce secteur dispose actuellement d'un CTT ordinaire et du système chèque service (plus de 500 adhérents depuis son lancement, le 21 janvier 2004, pour une masse salariale brute cumulée qui vient de dépasser le million de F).

Travailleurs détachés – articles 35 à 38 LIRT

Les autorités cantonales compétentes sont :

- l'OCIRT :
 - compétence générale, prononcé des sanctions et mesures, réception de l'annonce des travailleurs détachés et transmission des informations au CSME,
 - contrôles qui n'incombent ni aux commissions paritaires ni au conseil de surveillance selon l'article 7 Ldét et coordination des différents contrôles ;
- le CSME : contrôle des salaires minimaux établis par un CTT au sens de l'article 360a CO, avec faculté de délégation en faveur de l'OCIRT ;
- les commissions paritaires instituées par les CCT étendues : contrôle du respect des dispositions découlant desdites CCT.

Sur le plan cantonal, l'OCIRT est tenu d'assurer la coordination avec l'OME et l'OCP.

Moyens

Relevons, à cet égard, que sur la période janvier 2000 à février 2004, le service des relations du travail de l'OCIRT a augmenté ses effectifs pluridisciplinaires de 8,8 postes en prévision de l'entrée en force des mesures d'accompagnement :

- 5,9 postes inspecteurs du travail (dont 0,5 LTr) ;
- 2,5 postes administration (CCT/CRCT/Ldét) ;
- 0,3 poste secrétariat ;

- 0,1 poste juriste.

Entre 1999 et 2004, les effectifs du service des relations du travail ont ainsi pratiquement triplés en postes et quadruplés en personnes. La question de savoir s'ils seront suffisants à moyen et long termes nous semble pouvoir rester ouverte à ce stade.

S'agissant des contrôles de terrain en général, hormis les 3 contrôleurs paritaires des chantiers, les inspecteurs des offices rattachés à la direction du marché du travail du DEEE se répartissent comme suit :

- 1 inspecteur OCE (agences de placement et location de services) ;
- 8 inspecteurs-trices OME (main-d'œuvre étrangère) ;
- 23 inspecteurs-trices OCIRT (11 santé/sécurité, 4 environnement des entreprises et 8 relations du travail).

7. Les mesures d'accompagnement à Genève: contrôles et constats

A. La commission tripartite cantonale (Conseil de surveillance du marché de l'emploi) a procédé au contrôle a posteriori de la totalité des demandes de permis déposées auprès de l'Office cantonal de la population, et cela sur deux périodes:

- du 1^{er} juin au 7 septembre 2004
- du 1^{er} au 30 novembre 2004.

Le même contrôle sera opéré pour le mois de mars 2005.

Aucun autre canton n'a procédé à une telle systématique.

Sur 5159 demandes de permis examinées, dont 3460 concernaient des travailleurs frontaliers, 4810 (95%) ont été jugées en ordre. Ces constats ont été portés à la connaissance du public par des communiqués de presse.

Il n'est donc pas exact de prétendre que de nombreux travailleurs frontaliers ont accepté de travailler à Genève à des conditions massivement inférieures à la norme, et on peut considérer qu'il n'y a pas eu aggravation à ce sujet depuis le 1^{er} juin 2004.

B. De juin à décembre 2004, 418 entreprises suisses ont fait l'objet de contrôles dans le cadre de l'observation du marché du travail (marchés publics, main-d'œuvre étrangère). Pour 95% d'entre elles, il a été constaté le respect des CCT ou des usages.

C. Lors de licenciements collectifs, l'office cantonal de l'emploi recense systématiquement la proportion de travailleurs résidents et de frontaliers. Cette proportion reste stable. Ainsi, pour les travailleurs résidents:

- du 01.01.04 au 31.05.04: 70,1%
- du 01.06.04 au 31.12.04: 72,7%.

D. Par contre, nous observons une augmentation des demandes de permis L et G pour des postes non qualifiés, notamment dans la restauration, la vente et le nettoyage. Dans ce secteur du nettoyage, il n'est pas rare que, suite à des licenciements collectifs dus à des fins de contrats, des employés d'entretien (17,35 F/h) soient ultérieurement engagés au lieu de nettoyeurs (20 F/h).

E. Une collaboration a été instaurée entre les offices cantonaux de l'emploi, de la population et de la main-d'œuvre étrangère pour le placement des demandeurs d'emploi. Ainsi, on repère les entreprises déposant des demandes de permis pour des postes pouvant être occupés par des chômeurs genevois. Pendant les deux derniers mois de l'année 2004, l'office cantonal de l'emploi a ainsi contacté 270 entreprises pour valoriser des dossiers de chômeurs. Cette pratique est en cours d'évaluation.

F. En conclusion, il est évidemment impossible d'assurer que des entreprises ne licencient pas des résidents (ou des frontaliers) pour engager de nouveaux frontaliers avec des salaires à la baisse, et il est probable que certaines l'ont fait. Néanmoins, nous n'avons pas connaissance concrète de cas avérés d'abus manifestes, et ni la commission tripartite, ni l'administration cantonale n'ont reçu à ce jour de plainte formelle à ce sujet; de même, les contrôles mentionnés ci-dessus n'ont pas permis de les confirmer.

8. Analyse du DEEE relative au projet de loi 9466 instituant des mesures urgentes de protection de l'emploi et de maintien des salaires

En bref, on peut dire du projet de loi qu'il contient des dispositions qui, pour partie :

- a) soit existent déjà dans la législation actuelle ;
- b) soit contreviennent à la législation fédérale ;
- c) soit sont déjà réalisées ;
- d) soit posent des problèmes de mise en œuvre.

A. *Le Conseil de protection de l'emploi*

Le Conseil de protection de l'emploi tripartite de 15 membres existe déjà, c'est le Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME). (**Art. 1**)

Il est déjà rétribué sous forme de jetons de présence. Mais exiger que chacun de ses membres y consacre au moins $\frac{1}{3}$ de son temps de travail aurait pour conséquence qu'il ne serait plus composé de véritables représentants des partenaires sociaux, mais de salariés de l'Etat sans lien direct avec leurs mandants. (**Art. 2, al. 2**)

B. *Les attributions du Conseil de protection de l'emploi*

a) **existent déjà :**

Art. 1, let. f) : Procéder à des contrôles systématiques des salaires afin de détecter les abus.

Art. 1, let. g) : Edicter des contrats-types en cas d'abus.

Art. 1, let. h) : Mettre à l'enquête publique les projets de contrats-types.

Art. 1, let. i) : Soumettre les contrats-types à l'approbation de la Chambre des relations collectives de travail.

Art. 1, let. j) : Inciter les partenaires sociaux à conclure des CCT et demander au Conseil d'Etat de prononcer leur extension.

Art. 1, let. n) : Infliger des amendes – Mais il est nécessaire de respecter les compétences des différents organes existants (commissions paritaires, OME, OCIRT, etc.), et les dispositions fédérales.

Art. 2, al. 3) : Au moins 25 inspecteurs doivent être désignés pour procéder aux contrôles.

A vérifier : Genève doit bien arriver à cet effectif, sinon le dépasser, dans les domaines de compétence de l'OME, l'OCIRT, l'OCE, l'OCP et des commissions paritaires.

b) contreviennent à la législation fédérale

- Art. 1, let. a) : Priorité aux demandeurs d'emploi résidant dans le canton
- cf. LACI (encouragement à la mobilité)
 - cf. Liberté de résider et de s'établir sur tout le territoire suisse
 - cf. ALCP : même traitement pour les résidents de l'UE
- Art. 1, let. e) : Déterminer les salaires usuels pour tous les emplois et secteurs dès le 1^{er} janvier 2004.
- La Commission tripartite ne peut que se limiter à constater les usages et à se prononcer sur les dispositions obligatoires en cas de sous-enchère abusive et répétée. Illusoire pour le surplus vu la variété des emplois et des situations personnelles à Genève.
- Art. 1, let. k) : Contrôler les conditions de travail pour délivrer des permis aux résidents de l'UE.
- Impossible : l'OCP est tenu de délivrer les permis dans les limites des contingents.
- Art. 1, let. l) : Refuser la délivrance de permis de travail dans les secteurs professionnels où le taux de chômage dépasse 2 % (cf. ALCP).
- En plus de l'illégalité par rapport à l'ALCP, c'est absurde : 2 % de chômage sont largement en dessous du taux incompressible lié à une mobilité normale des travailleurs ; c'est simplement fermer des frontières à tout nouveau travailleur.
- Art. 1, let. m) : Préavisier l'octroi de permis.
- Pour les Européens, contraire à l'ALCP.
- Art. 2, al. 3 : Les taxes perçues annuellement lors de la délivrance et le renouvellement des permis

couvrent les frais de fonctionnement du Conseil et de son personnel.

Cette disposition est illégale.

Art. 3, al. 1 : Les sociétés bénéficiant d'avantages de l'Etat, l'Etat, les communes et les institutions de droit public doivent engager prioritairement des travailleurs résidents dans le canton.

Contraire au principe de la libre circulation entre les cantons, et contre la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Suisse.

Contre-productif pour le surplus, car dissuasif pour les entreprises voulant s'installer à Genève.

c) sont déjà réalisées :

Art. 1, let. b) : Tenir à jour la liste des demandeurs d'emploi dans le canton.

Publier les postes de travail vacants.

Art. 1, let. c) : Contrôler le respect des règles et usages professionnels ayant force légale (commissions paritaires, OCIRT).

Art. 1, let. d) : Assurer les fonctions de commission tripartite au sens de la législation fédérale. Fonction remplie par le CSME.

Art. 1, let. k) : Contrôler les conditions de travail avant la délivrance de permis pour extra-européens.

Proposer préalablement l'engagement de demandeurs d'emploi locaux.

Art. 1, let. m) : Préavisier l'octroi des permis pour les extra-européens.

Déjà fait par une sous-commission du CSME.

Art. 1, al. 2 : Les demandes de permis comportent le salaire (mais sans contrainte légale), mais pas la durée du travail et les qualifications.

d) posent des problèmes de mise en œuvre :

Art. 1, let. b) : Obliger les entreprises d'annoncer tous les postes à repourvoir. Déjà refusé par une large majorité du Grand Conseil - Contrôle illusoire.

Art. 1, al. 2 : Les salaires usuels sont déterminés sur la base de la moyenne de 50 % des salaires du métier concerné. Cf. les travaux beaucoup plus approfondis menés par l'OGMT, et adoptés comme référence par la Confédération.

Art. 3, al. 3 : Prévenir un emballement du marché de l'emploi.

Difficile à comprendre.

Discussion

Un des auteurs du projet de loi souhaiterait connaître pour les mois de janvier et février 2005 le nombre de permis frontaliers.

M. Perrin lui donne la réponse. Janvier 2005 : 889, février 2005 : 547, ce qui donne un total à fin février 2005 de 46085.

Un député voudrait s'assurer que davantage de contrôles sont effectués par l'OCIRT, au-delà de la simple augmentation du nombre de contrôleurs. Il attire particulièrement l'attention sur les secteurs peu qualifiés. Il rappelle qu'il peut exister différentes sortes de dumping, notamment sur les horaires.

M. Perrin répond que pour ce qui concerne les contrôles, l'OCIRT a procédé, pour les six derniers mois de 2004, à 418 contrôles sur le respect des usages.

Un député voudrait avoir une idée de la manière concrète dont se déroule un contrôle.

M. Perrin donne l'exemple des travailleurs détachés, susceptibles d'attiser certaines préoccupations, notamment dans le secteur du bâtiment. Dans ce secteur, on possède un double contrôle, d'abord documentaire ensuite par l'intermédiaire des commissions paritaires directement sur les chantiers.

Après une discussion où les auteurs du projet de loi avancent quelques chiffres, souvent rectifiés par le DEEE, le président procède au vote d'entrée en matière.

Pour : 2 (2 AdG)

Contre : 9 (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 Ve, 1 S)

Abstentions : 3 (1 UDC, 1 Ve, 2 S)

En conséquence, une majorité de la Commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.

Projet de loi (9466)

instituant des mesures urgentes de protection de l'emploi et de maintien des salaires

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Conseil de protection de l'emploi

¹ Un Conseil de protection de l'emploi formé de 15 membres, institué sous forme de commission administrative, est l'autorité compétente en matière de politique générale du marché de l'emploi. A ce titre, il se substitue au Conseil de surveillance du marché de l'emploi et les attributions suivantes lui sont conférées dans les limites du droit fédéral :

- a) agir de manière à ce que les demandeurs d'emploi résidant dans le canton puissent bénéficier prioritairement d'un emploi;
- b) tenir à jour la liste des demandeurs d'emploi résidant dans le canton et le fichier des postes de travail à pourvoir, qui est accessible au public, les employeurs étant tenus de signaler au Conseil toute offre d'emploi;
- c) contrôler le respect des règles et usages professionnels et des conditions ayant force légale applicables aux travailleurs et vérifier que les personnes travaillant dans le canton sont enregistrées auprès des assurances sociales;
- d) assumer les fonctions de commission tripartite au sens de l'article 360b du code fédéral des obligations et d'autorité compétente au sens de la loi fédérale sur les travailleurs détachés;
- e) déterminer régulièrement le montant des salaires usuels applicables dans le canton dès le 1^{er} janvier 2004 pour les différentes catégories d'emplois dans les divers secteurs professionnels et les rendre publics;
- f) procéder à des contrôles systématiques des salaires pratiqués dans le canton afin de détecter les abus et la sous-enchère;
- g) édicter des contrats-types de travail au sens des articles 359 et suivants du code des obligations fixant notamment les salaires minimaux dans toutes les branches et professions chaque fois qu'il constate des abus au sens de l'article 360a;
- h) mettre à l'enquête publique dans la Feuille d'avis officielle le texte des projets de contrats-types de travail;

- i) soumettre ces contrats à l'approbation de la Chambre des relations collectives de travail qui doit statuer dans les 15 jours dans le cadre d'un pouvoir d'examen limité au respect de la légalité des contrats qui lui sont soumis;
- j) inciter les partenaires sociaux à conclure des conventions collectives de travail et demander au Conseil d'Etat de prononcer leur extension si les conditions légales sont remplies;
- k) approuver la délivrance des autorisations de travail aux ressortissants de ou hors de l'Union européenne, y compris les permis de courte durée et pour frontaliers, pour autant que les conditions légales et les salaires usuels soient respectés, tout en proposant préalablement aux employeurs d'engager des travailleurs résidant dans le canton inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi;
- l) refuser la délivrance des autorisations de travail précitées dans les secteurs professionnels où le taux de chômage dépasse 2%;
- m) préavisier l'octroi de titres de séjour liés à des autorisations de travail;
- n) infliger des amendes jusqu'à 60 000 F et annuler des autorisations de travail en cas d'infraction à la loi et aux obligations découlant des dispositions de droit public applicables aux conditions de travail.

² Les salaires usuels sont déterminés sur la base de la moyenne de 50% des salaires du métier concerné. Les demandes d'autorisation de travail doivent comporter notamment le salaire, la durée de travail et les qualifications requises.

Art. 2 Organisation

¹ Le Conseil d'Etat désigne tous les quatre ans les membres du Conseil qui comporte cinq représentants des travailleurs et cinq représentants des employeurs sur proposition des associations professionnelles concernées. Les cinq autres membres sont des représentants de l'Etat.

² Le Conseil est présidé à tour de rôle par un membre de chacune des trois composantes pour une année. Il prend ses décisions à la majorité des membres présents. Ses membres sont rémunérés et consacrent au moins un tiers temps de travail à leur fonction. Le Conseil fixe, pour le surplus, son organisation et le fonctionnement du personnel qui lui est attribué. Il informe régulièrement le public de ses décisions et présente au Grand Conseil un rapport annuel sur ses activités.

³ Le Conseil d'Etat est tenu de donner tout l'appui nécessaire aux activités du Conseil et de le doter du personnel nécessaire aux tâches qui lui sont confiées, dont 25 inspecteurs au moins pour procéder aux contrôles. Les services de l'administration concernés par la loi sont à disposition du Conseil et doivent appliquer ses décisions; ils perçoivent des taxes annuelles lors de la délivrance et du renouvellement des permis, qui serviront à couvrir les frais de fonctionnement du Conseil et du personnel.

Art. 3 Autres mesures

¹ Les sociétés et entreprises qui déploient des activités dans le canton et qui bénéficient d'avantages de l'Etat (privilèges fiscaux, mises à disposition de terrains publics, autorisations de construire en zones de développement etc.) doivent en contrepartie faire appel prioritairement à des travailleurs résidant déjà dans le canton et prendre des engagements à cet effet, dont l'application est contrôlée par le Conseil.

² L'Etat, les communes et les institutions de droit public doivent faire appel prioritairement à des travailleurs résidant déjà dans le canton.

³ Le Conseil examine les mesures qui pourraient être prises pour prévenir un emballement du marché de l'emploi au détriment des habitants de Genève sans emploi afin de favoriser un développement durable du canton.

Art. 4 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 30 août 2005

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Salika Wenger

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous ne pouvons que regretter qu'aucune des propositions faites dans ce projet de loi n'a été prise en compte par les commissaires. Il n'est plus à démontrer que le marché du travail dérégulé nécessite une plus grande vigilance dans les contrôles et que les mesures déjà existantes ne remplissent pas suffisamment leurs fonctions, c'est donc dans la perspective d'une meilleure surveillance du marché du travail que l'AdG a présenté ce projet de loi.

La prochaine ouverture éventuelle de nos frontières aux nouveaux ressortissants européens rend urgentes des mesures de surveillances cantonales du marché de l'emploi afin que ne se pérennisent pas des situations d'inégalité dans le traitement entre les travailleurs. Malgré une fin de non-recevoir unanime, l'AdG vous demande donc, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer ce projet de loi en commission pour qu'il puisse être traité sérieusement, sans préjugés ou a priori.