

Madame
Jacqueline Maurer-Mayor
Conseillère d'Etat
Cheffe du Département de l'économie
Rue Caroline 11
1014 Lausanne

Lausanne, le 25 août 2004

S:\COMMUNIPOLITIQUE\Position\2004\POL0454.doc / MAP/fkr

Consultation sur l'avant-projet de loi cantonale sur l'emploi (LE)

Madame la Conseillère d'Etat,

Nous avons bien reçu votre courrier du 4 juin dernier relatif au sujet mentionné sous rubrique et vous remercions de nous consulter à ce propos.

Domaine très vaste et complexe, l'emploi est régi par une multitude de dispositions légales éparpillées dans le recueil systématique vaudois. Il ne fait aucun doute que ce phénomène de dispersion constitue un obstacle à une bonne compréhension, par les administrés, de la façon dont les questions sont réglées en la matière. On ne peut dès lors que saluer la volonté des auteurs de l'avant-projet de rassembler ces dispositions en un seul texte afin d'améliorer la vue d'ensemble des règles applicables en matière d'emploi.

Il est également judicieux de profiter de l'introduction d'une nouvelle loi pour procéder au toilettage qui s'impose : les dispositions qui n'ont plus de raison d'être doivent être supprimées et il est bon de définir exhaustivement dans la loi les missions et les compétences dévolues à chaque autorité, en particulier au Service de l'emploi et à l'Inspection cantonale du travail. De tels ajustement permettront un gain en clarté non négligeable.

Ces motifs d'ordre formel justifient à eux seuls l'entrée en matière sur l'avant-projet. Nous nous abstiendrons de commenter les dispositions de toilettages et celles qui ont été reprises de lois existantes, étant précisé que silence vaut ici acceptation. Les remarques formulées ci-après concernent les principales nouveautés introduites par l'avant-projet.

Création d'une commission cantonale tripartite pour l'emploi

D'une manière générale, nous sommes favorables à l'implication des partenaires sociaux dans les questions relatives au marché du travail. Les commissions tripartites constituent une plate-forme d'échanges intéressante avec la possibilité, pour les partenaires sociaux, de faire des propositions et, parfois, de disposer de véritables compétences décisionnelles ; on pense ici en particulier à la commission relative aux mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes et à celle de gestion des programmes d'emplois temporaires. Les

commissions permettent ainsi de concrétiser la participation des partenaires sociaux, au même titre que la présente procédure de consultation.

Il convient néanmoins de prendre garde à ne pas se laisser griser par cette constatation en cédant à la tentation de multiplier les commissions. Plusieurs commissions tripartites existent déjà en matière d'emploi, dont la petite dernière relative aux mesures d'accompagnement à la libre circulation. Celle-ci dispose pour l'heure uniquement de compétences liées aux mesures d'accompagnement. Un élargissement de ses attributions à celles énumérées à l'art. 6 de l'avant-projet paraît plus rationnel que l'institution de deux commissions distinctes. On éviterait ainsi un doublon qui irait à l'encontre du but de simplification voulu par les auteurs de l'avant-projet.

Nous faisons également nôtres les remarques formulées par le seco dans son rapport du 14 juin 2004 sur les résultats du groupe de travail « Mesures d'accompagnement », à propos de la coordination avec la lutte contre le travail au noir (p. 17) : « (...) *il paraît évident que des synergies sont à rechercher et qu'il convient d'éviter que des structures parallèles soient mises en place. Au surplus, il convient également d'éviter la multiplication des contrôles et la charge que de tels contrôles représentent pour les employeurs. Nous nous sommes efforcés de tout mettre en œuvre pour garantir que les deux législations (mesures d'accompagnement et travail au noir) puissent être exécutées par la même structure cantonale* ». Cette citation parle d'elle-même. Il nous paraît peu opportun que le canton de Vaud se distingue en mettant sur pied une double structure.

Un exemple de complication inutile résulte de l'art. 6 lit. d de l'avant-projet (ci-après APLE) : la commission pour l'emploi peut faire des propositions sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, domaine qui relève précisément d'une autre commission. Ne serait-il pas plus cohérent d'attribuer directement cette compétence à la commission spécialisée, plutôt que de passer par une commission intermédiaire (celle sur l'emploi) qui devra de toute façon consulter la première commission ?

Le risque d'une surcharge pour la commission tripartite sur les mesures d'accompagnement en cas d'extension de ses compétences à celles prévues par l'art. 6 APLE est inexistant : la commission sur l'emploi ne se réunit en principe qu'une fois par an (art. 5 al. 2 APLE) et ses « *larges compétences* » se limitent à faire des propositions au Conseil d'Etat. Enfin, il y a fort à parier que les membres des commissions soient, sinon les mêmes personnes, du moins les représentants des mêmes organismes.

Nous préconisons dès lors la constitution, dans la loi, d'une seule commission tripartite pour le traitement des questions énumérées à l'art. 6 APLE et de celles qui découlent de l'art. 66 APLE.

Suppression de l'obligation pour les communes de disposer d'un office communal du travail

Force est de constater que les offices communaux du travail ont perdu une bonne partie de leurs prérogatives - et donc de leur raison d'être - au cours de ces dernières années, que ce soit en matière de chômage, de main-d'œuvre étrangère ou de protection des travailleurs. Il est vrai également que, dans ce dernier domaine, les activités sont devenues plus complexes et que nombre d'offices communaux ne disposent pas de moyens suffisants pour y faire face.

C'est donc à juste titre que l'avant-projet prévoit leur suppression en « cantonalisant » les compétences qui leur restent à ce jour. Cette mesure doit être soutenue sans réserve car, outre le fait qu'elle correspond à l'évolution de la législation et de la pratique, elle permettra une simplification des procédures administratives et un gain de temps non négligeable pour les administrés (notamment en matière de main-d'œuvre étrangère où l'étape du préavis de l'office communal de travail sera supprimée). Nous regrettons que l'avant-projet n'aille pas jusqu'au bout de la démarche en renonçant à supprimer l'office communal du travail de la ville de Lausanne. Nous ne doutons pas que cette dernière ait la taille critique et l'expérience requises pour remplir ses tâches de façon satisfaisante. Là n'est pas la question. Le but essentiel de cette restructuration doit, pour être en adéquation avec les objectifs de l'avant-projet, être d' « offrir des simplifications administratives aux entreprises et aux administrés » (p. 5 de l'exposé des motifs). Si l'on entend réellement « simplifier les processus » (p. 25), l'exception lausannoise n'a aucune raison d'être. Elle aura en effet pour principales conséquences de créer des disparités dans l'application des règles en matière de protection des travailleurs et de rendre indispensable une autorité de surveillance (l'Inspection cantonale du travail), avec l'inévitable surcharge administrative qui en découle (contrôles, coordination, rapports d'activité, etc.); autant de complications et de désagréments inutiles, qu'il est aberrant de maintenir exclusivement pour des motifs historiques et politiques.

En conséquence, nous soutenons sans réserve la suppression de l'obligation pour les communes de disposer d'un office communal de travail, avec une très nette préférence pour la solution dite de « cantonalisation exclusive », soit sans l'exception lausannoise.

Concrétisation de compétences cantonales en matière de protection des travailleurs et abrogation de certaines dispositions cantonales obsolètes en matière de protection des travailleurs

Nous n'avons pas de remarques particulières sur les dispositions y relatives, que nous approuvons.

Main-d'œuvre étrangère et mesures d'accompagnement

Le règlement d'application des mesures d'accompagnement – entrées en vigueur le 1^{er} juin 2004 – nécessite une base légale cantonale. Nous approuvons ainsi les quelques dispositions prévues à cet effet. Nous insistons sur le fait que, à notre avis, les compétences de la commission tripartite instituée par l'art. 66 APLE doivent être étendues à celles énumérées à l'art. 6 APLE.

Lutte contre le travail illicite

Personne ne conteste que le travail au noir est dommageable pour la solidarité sociale et l'économie dans son ensemble : aux pertes sensibles pour le fisc et les assurances sociales s'ajoutent une fragilisation de la situation des travailleurs et des distorsions de concurrence. Il convient dès lors de le combattre activement. Si des normes coercitives sont parfois nécessaires, il ne faut pas oublier qu'elles ne suffisent pas à elles seules à régler le problème du travail au noir. Cet objectif ne peut être atteint que si, en parallèle à ces normes, des mesures d'incitation sont prises (réduction - ou à tout le moins maintien - de la

ponction fiscale, diminution des charges administratives, etc.). L'avant-projet apporte incontestablement quelques simplifications bienvenues (p.ex. suppression des offices communaux du travail), mais ces dernières ont essentiellement pour but de permettre une meilleure compréhension, par les administrés, des règles applicables en matière de marché du travail. Cet objectif, bien que louable, n'est pas suffisant pour lutter efficacement contre le travail au noir. Des mesures visant à réduire la charge administrative des entreprises permettraient sans nul doute de réaliser des percées plus significatives dans ce combat. Nous sommes d'avis que l'avant-projet ne prend pas suffisamment en compte cet aspect en optant pour des dispositions presque exclusivement coercitives.

Une réserve doit être faite quant à l'opportunité de l'introduction du titre V dans l'avant-projet, compte tenu du projet de loi fédérale sur le travail au noir (P-LTN) qui est actuellement discuté à l'Assemblée fédérale. Il nous semble plus judicieux d'attendre l'issue de ces débats et l'éventuelle adoption d'une nouvelle loi fédérale avant de légiférer sur le plan cantonal, en se contentant d'intégrer quelques dispositions d'application dans la nouvelle loi sur l'emploi. On éviterait ainsi le risque de créer inutilement des contradictions et des normes qui iraient au-delà de ce que prévoirait la LTN, ce qui n'est pas du tout souhaitable ; il est en outre inutile de reproduire tel quel des dispositions de droit fédéral. A noter que le caractère prématuré du titre V de l'avant-projet ne saurait être justifié par l'urgence, dans la mesure où les secteurs les plus touchés par le problème du travail au noir (hôtellerie – restauration et construction) n'ont pas attendu l'intervention du législateur pour s'engager activement contre le travail illicite (voir les conventions tri- et quadripartite qui ont été conclues en 1998 (construction) et en 2002 (hôtellerie et restauration)). En conséquence, nous sommes d'avis que le titre V « Travail illicite » doit, pour l'instant du moins, être retiré de l'avant-projet.

Nous souhaitons néanmoins d'ores et déjà formuler quelques remarques sur les dispositions contenues dans cette partie :

Art. 70

La désignation du Conseil d'Etat et du Service de l'emploi comme autorités compétentes en matière de lutte contre le travail illicite est logique et n'appelle pas de commentaire particulier. En ce qui concerne les buts des mesures à prendre, il serait néanmoins judicieux d'ajouter « de simplifier et/ou d'alléger les procédures administratives ».

Art. 71

Cet article reproduit à l'identique la définition du « travail illicite » donnée par l'art. 2 P-LTN. Il est donc inutile et doit être supprimé.

Art. 72

Nous approuvons cette disposition. Il est en effet judicieux de prévoir la consultation de la commission tripartite sur les mesures d'accompagnement à la libre circulation (et non de l'emploi, comme relevé ci-dessus) et de laisser la compétence décisionnelle au Conseil d'Etat : les partenaires sociaux doivent pouvoir se prononcer sur les mesures envisagées, sans pour autant avoir la responsabilité politique des actions décidées, en tout cas lorsque celles-ci concernent des branches non organisées.

Exécution (art. 73 à 75)

La remarque faite sur l'art. 71 vaut également pour les art. 73 al. 1 et 74 APLE, dont les contenus sont rigoureusement identiques à ceux des art. 10, respectivement 11 P-LTN.

On s'étonne pour le surplus que les auteurs de l'avant-projet aient repris telles quelles certaines parties du projet fédéral, tout en renonçant aux garde-fous essentiels prévus par ce dernier dans le cadre de l'exécution des contrôles, tels que l'interdiction du rapport de concurrence entre les inspecteurs et les personnes contrôlées (art. 9 al. 2 P-LTN), l'interdiction de prendre des mesures portant atteinte à la liberté des personnes contrôlées (art. 10 al. 2 P-LTN), la signature du procès-verbal séance tenante par la personne contrôlée (art. 12 al. 2 P-LTN) et, « last but not least », l'obligation de garder le secret (art. 8 P-LTN).

Les dispositions énumérées ci-dessus sont indispensables, ne serait-ce que pour contrebalancer l'énorme pouvoir conféré aux inspecteurs et réduire autant que possible le risque d'abus lors des contrôles.

On insistera enfin sur la nécessité de trouver des synergies entre les contrôles effectués dans le cadre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes et ceux qui relèvent de la lutte contre le travail illicite. Il serait en effet aberrant d'aboutir à la création de deux groupes d'inspecteurs indépendants l'un de l'autre : cela occasionnerait des coûts supplémentaires (davantage de personnel) et, surtout, doublerait inutilement le nombre de contrôle et, partant, la charge supplémentaire pour les entreprises. Sur le terrain, on pourrait imaginer des situations « cocasses » dans lesquels la même entreprise se verrait contrôler plusieurs fois dans la même journée par des inspecteurs différents, avec tous les inconvénients que cela comporte pour la marche des affaires (perte de temps, etc.). Il est dès lors important que les inspecteurs soient polyvalents et puissent, à l'occasion d'un seul et même contrôle, vérifier l'ensemble des points qui doivent l'être au regard des normes relatives au marché du travail.

Mesures et poursuites des infractions (art. 76 à 78)

Là encore, il est inutile de reprendre le texte du projet fédéral.

Art. 79

La collaboration entre l'Etat et les partenaires sociaux dans le cadre de la lutte contre le travail illicite doit être soutenue. Il peut s'avérer utile de conclure à cet effet des conventions tripartites pour des secteurs d'activité particuliers, comme en attestent les conventions en vigueur à ce jour (hôtellerie-restauration et construction). L'ancrage dans la loi de cette possibilité est justifié. Les opportunités de conclure de tels convention ne sont toutefois pas illimitées : seuls les branches organisées sont concernées. Dans le cadre de la création de commissions de surveillance, il conviendra de prendre garde à ne pas créer de doublons avec les autres commissions tripartites existantes et examiner dans chaque cas si la création d'une telle commission est réellement indispensable ; cas échéant, une bonne coordination devra être assurée entre les différentes commissions. Dans tous les cas, la création de telles commissions devraient résulter d'une volonté commune des milieux patronaux et syndicaux de chaque branche concernée.

Conséquences sur le budget ordinaire et le personnel

Nous ne pouvons pas partager l'avis des auteurs de l'exposé des motifs à ce sujet : l'engagement d'inspecteurs paraît inévitable à terme compte tenu de la direction dans laquelle se développe la législation, tant cantonale que fédérale, en matière de marché du travail. De plus, nous tenons à affirmer avec force que la très grande majorité des entreprises sont en règle. Il est dès lors irréaliste de croire que les surcoûts liés à ces engagements – ainsi qu'à ceux d'employés administratifs chargés de la coordination – seraient « *largement compensés par des rentrées fiscales supplémentaires découlant de certains contrôles et par le fait que les coûts de certaines inspections pourraient être mis à la charge des entreprises en situation irrégulière.* » (p. 24 de l'exposé des motifs). Compter sur de telles recettes pourrait en outre avoir un effet pervers inadmissible, à savoir d'inciter les inspecteurs à multiplier les contrôles afin de débusquer les fautifs et couvrir ainsi les coûts des contrôles, quitte à parfois harceler des entrepreneurs honnêtes.

Conclusion

Nous sommes favorables à une entrée en matière sur l'avant-projet de loi sur l'emploi, avec toutefois une réserve portant sur le titre V « Travail illicite ». D'une manière générale, nous saluons le regroupement des dispositions relatives au marché du travail dans une seule loi, ainsi que toutes les propositions faites en vue d'offrir des simplifications administratives aux administrés et d'améliorer la compréhension, par ses derniers, des règles applicables en la matière. Nous regrettons néanmoins que les auteurs de l'avant-projet n'aient pas été au bout de leur démarche sur certains points, notamment en créant d'une commission tripartite supplémentaire et en prévoyant une exception lausannoise sur la question des offices communaux du travail.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère d'Etat, à l'assurance de notre considération distinguée.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint

Mathieu Piguet
Sous directeur