L'inspection paritaire des entreprises à Genève : leçons d'une initiative syndicale en matière de contrôle du marché du travail

Alessandro PELIZZARI, Aris MARTINELLI et Nicolas PONS-VIGNON

Alors que les inspections du travail ont été mises sous pression par les mutations du marché du travail depuis plusieurs décennies, la collaboration avec les syndicats (co-exécution) apparaît comme une piste prometteuse pour améliorer la protection des salarié·es. Cet article analyse la mise en place de l'Inspection paritaire des entreprises (IPE) dans le canton suisse de Genève, fruit d'une initiative syndicale dans un contexte marqué par une concurrence accrue à la suite de l'ouverture des frontières aux salarié·es de l'Union européenne. Il apporte un éclairage sur les débats concernant les relations entre syndicats, associations patronales et autorités publiques en matière de contrôle du marché du travail et souligne la centralité de l'acteur syndical pour renforcer l'action des inspections en faveur d'une meilleure protection des salarié·es.

While labour inspectorates have been under pressure from changes in the labour market for several decades, collaboration with trade unions (co-enforcement) appears to be a promising avenue for improving employee protection. This article looks at the establishment of the Joint company inspection (IPE) in the Swiss canton of Geneva, which is the outcome of a trade union initiative in a context marked by increased competition following the opening of borders to employees from the European Union. It contributes to the debates on relations between trade unions, employers' associations and public authorities in the area of labour market control, and highlights the central role played by trade unions in strengthening inspection and the protection of employees.

Alessandro Pelizzari est directeur de la Haute école de travail social et de la santé de Lausanne (HETSL|HES-SO); Aris Martinelli est chargé de recherche à l'HETSL|HES-SO; Nicolas Pons-Vignon est professeur à la Haute école spécialisée de la Suisse italienne (SUPSI).

En 2012, le directeur général de la Fédération romande des entreprises accusait les syndicats de vouloir rétablir à Genève « le temps de Beria et de sa sinistre police politique » (Matthey, 2012:2). Ce qui leur valait la comparaison avec le corps de sbires meurtriers du Commissariat du peuple aux Affaires intérieures soviétique était la proposition de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)[1] d'instaurer, par le biais d'une initiative législative[2], un nouveau système d'inspection des entreprises. Celui-ci prévoyait notamment de conférer à des délégué·es syndicaux des prérogatives similaires à l'inspection étatique du travail en matière d'exécution des normes contenues dans la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail). Pour le représentant patronal, une telle « police syndicale du travail » ne sonnait pas seulement le glas des « traditions de paix du travail et de dialogue social » en Suisse (voir *infra*, II.2), mais elle constituait une importante entrave à la liberté d'entreprendre. Moins de trois ans plus tard, la même Fédération romande des entreprises présentait avec enthousiasme à la presse le résultat des négociations en vue de la mise en œuvre de l'initiative législative, qui prévoyait entre autres la création de l'Inspection paritaire des entreprises (IPE), composée à nombre égal d'inspectrices et inspecteurs du travail issus des syndicats et du patronat[3].

Ce revirement patronal et la mise en place de l'IPE témoignent d'une période atypique du syndicalisme suisse qui s'inscrit dans un contexte d'ouverture du marché du travail avec l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et les pays de l'Union européenne (UE) le 1er juin 2002. Les pressions sur les salaires engendrées par la mise en concurrence des ressortissant·es de l'UE avec les salarié·es résident·es ont donné lieu à de vifs débats sur les relations entre syndicats, patronat et État en matière de contrôle des conditions de travail. Elles ont impulsé, notamment à Genève, l'introduction de nouvelles formes de régulation afin d'atténuer les effets négatifs de la libéralisation du marché du travail.

Cet article analyse l'IPE en la situant dans le contexte des reconfigurations que les inspections du travail traversent, alors qu'elles sont confrontées aux transformations du travail (Pelizzari *et al.*, 2024 ; encadré 1). Le recours à la « co-exécution » des lois – à savoir la collaboration des inspections avec d'autres institutions, notamment les syndicats – fait partie des stratégies développées dans plusieurs pays pour répondre notamment à des pressions financières et politiques croissantes (Amengual, Fine, 2017 ; Fine, 2017). Mais il peut aussi résulter d'une volonté syndicale d'investir le champ de l'inspection pour mieux protéger les salarié·es. C'est le cas de l'IPE, dont l'originalité est

1. La CGAS réunit l'ensemble des syndicats de branche actifs sur le territoire genevois.

2. La Constitution genevoise permet le dépôt de projets de loi par un comité de citoyen·nes après avoir recueilli un nombre de signatures équivalant à 1,5 % du nombre d'électrices et électeurs.

3. E. Budry, « Genève donne sa réponse au 9 février 2014 », *Tribune de Genève*, 3 septembre 2015, https://bit.ly/3RfJrQR.

d'avoir émergé dans un marché du travail particulièrement libéral, tout en instaurant de nouveaux droits pour les salarié·es.

La co-exécution peut prendre différentes formes, et le cas genevois est l'un des rares exemples où elle n'émane pas d'une initiative des administrations publiques mais d'une volonté syndicale de s'emparer de l'outil de l'inspection. Comment un tel dispositif de co-exécution a-t-il pu voir le jour en Suisse ? Quel est le rôle joué par les syndicats, mais aussi par les associations patronales et les autorités publiques dans la mise en œuvre de l'IPE ? Finalement, quel est son impact sur le dispositif d'inspection du travail existant ?

Pour répondre à ces questions, nous analysons, dans la première partie de l'article, les formes de co-exécution adoptées dans divers pays pour répondre aux transformations du travail dans le cadre de l'émergence d'une nouvelle forme de régulation, la *regulatory new governance* (Vosko, 2020)[4] (I). Dans la deuxième partie, nous présentons le système d'inspection du travail en Suisse en portant une attention particulière aux relations avec les syndicats (II). La troisième partie analyse notre étude de cas et les objectifs syndicaux qui la sous-tendent ; nous y discutons tout d'abord le contexte particulier qui a permis la création de l'IPE et dressons ensuite un premier bilan de son impact sur le fonctionnement du dispositif d'inspection genevois (III). Nous revenons en conclusion sur les limites de cet exemple au niveau fédéral en Suisse, mais aussi sur l'importance de mieux le comprendre pour les recherches futures sur l'inspection du travail et en particulier la co-exécution.

I. Les inspections du travail face aux transformations du travail

Depuis la révolution industrielle, l'inspection du travail joue un rôle important afin d'assurer le respect des normes de travail (Walters *et al.*, 2011) et combler ainsi le fossé entre ce qui est écrit dans les lois et la manière dont elles sont appliquées ou *enforcement gap* (Vosko, 2020:4). En 1947, la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) n° 81 sur l'inspection du travail a fixé les principes généraux des dispositifs nationaux (Von Richthofen, 2002), dont les objectifs principaux consistent à assurer l'application des dispositions du droit du travail, fournir des conseils aux employeurs et aux salarié·es et signaler aux autorités les infractions à la loi, mais aussi signaler « les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes » (art. 3 C). Pour ce faire, les dispositifs d'inspection doivent disposer

4. La *regulatory new governance* caractérise la tentative du gouvernement de l'Ontario de renforcer le dispositif d'inspection en faveur des salarié·es les plus précaires avec des instruments de réglementation « légers » (autorégulation et conseil aux entreprises) (Vosko, 2020:6), en renonçant aux sanctions. L'étude de Vosko conclut que cette approche n'améliore guère la protection des salarié·es (voir *infra*, I.1).

Encadré 1 - **Note méthodologique**

Les inspections du travail sont relativement peu étudiées en sciences sociales, mais on note un intérêt croissant depuis les années 1990 pour les défis auxquels elles sont confrontées en raison des transformations du travail et du tournant néolibéral (hostile à la régulation étatique) des politiques publiques. Pour cet article, nous nous sommes appuyés sur trois sources. D'une part, les résultats d'une étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie suisse pour lequel nous avons effectué une revue de la littérature internationale (Pelizzari *et al*., 2024). Compte tenu du faible nombre de sources sur l'inspection helvétique, nous avons aussi mené pour cet article neuf entretiens semi-directifs avec des acteurs et actrices du système suisse d'inspection et avons analysé une série de documents institutionnels couvrant la période 2011-2015 – textes juridiques, rapports du Grand Conseil (parlement) du canton de Genève et documentation des syndicats et des associations patronales – qui nous ont permis de mieux comprendre la genèse et la mise en œuvre de l'IPE. Enfin, nous avons pu restituer avec précision les dynamiques politiques qui ont précédé et suivi la naissance de l'IPE grâce à l'expérience d'un des auteurs du présent article, qui était responsable du syndicat Unia à Genève jusqu'en 2020, et a donc été un acteur important des débats qui ont accompagné l'introduction de l'IPE.

de ressources suffisantes que le Bureau international du travail (BIT) estime à hauteur d'un·e inspectrice ou inspecteur du travail pour 10 000 travailleuses et travailleurs dans les pays industrialisés (BIT, 2006)[5].

Il existe une grande diversité de dispositifs d'inspection nationaux, qui se différencient au regard de l'architecture institutionnelle définissant les rôles respectifs des acteurs en charge de contrôler le marché du travail (Lehndorff *et al.*, 2009), les champs d'intervention (santé, sécurité, salaires, durée du travail, etc.) (Von Richthofen, 2002), l'étendue des ressources et des compétences en matière d'intervention (Walters, 2016 ; Vogel, 2015) et l'approche choisie pour effectuer les contrôles (Pires, 2008). Indépendamment du type d'inspection ainsi formé historiquement[6], elles ont toujours été confrontées aux défis posés par les transformations du travail.

5. Le BIT considère comme suffisant : une inspectrice ou un inspecteur du travail pour 15 000 travailleuses et travailleurs dans les pays en voie de développement ; 1 : 20 000 dans les économies en transition ; 1 : 40 000 dans les pays moins avancés (BIT, 2006).

6. À l'instar des types d'État social, certains auteurs ont identifié des modèles « scandinaves », « néolibéraux », « conservateurs » ou « étatistes » d'inspection (Best, Biniok, 2024:6).

I.1. Vers une nouvelle forme de régulation du marché du travail

Comme le montrent Pelizzari *et alii* (2024), la mondialisation, l'automatisation, la fragmentation des entreprises et le développement de nouvelles formes organisationnelles (plateformes, télétravail, etc.), la déréglementation du marché du travail et la précarisation de l'emploi, ainsi que les évolutions démographiques, technologiques et environnementales ont fait émerger de nouveaux risques pour les travailleurs et travailleuses qui complexifient l'action des inspecteurs et inspectrices en entreprise.

Les inspections n'ont en outre pas échappé aux réformes néolibérales des politiques du marché du travail et aux vagues successives de démantèlement des protections des salarié·es (Vosko, 2020). Dans ce cadre, on observe une tendance à la réduction de leurs budgets au point que le BIT (2006) a mis en évidence l'incapacité des inspections dans plusieurs pays à assumer leur rôle. Si certains parlent d'une « crise de l'inspection du travail comme service public » (Walters *et al.*, 2011), d'autres entrevoient une « renaissance de la régulation » (Piore, Schrank, 2018) dans beaucoup de pays pour pallier les effets négatifs de la libéralisation. Vosko (2020) identifie dans ce double mouvement de dérégulation et re-régulation un « terrain de lutte majeur » dont émerge une nouvelle forme de régulation du marché du travail, qu'elle appelle *regulatory new governance*. Celle-ci vise à corriger les excès manifestes du néolibéralisme sans pour autant rétablir les fondements de la régulation étatique classique ou renforcer de manière substantielle les droits des salarié·es.

Dans ce contexte, nous avons identifié dans la littérature trois types de stratégies déployées par les inspections (Pelizzari *et al.*, 2024). La première consiste à opérer des réorganisations d'ordre managérial des services inspirées des principes de la nouvelle gestion publique dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources, notamment à travers le recours aux outils numériques, l'externalisation du traitement des données ou une standardisation des interventions. Comme de nombreuses études l'ont documenté pour le cas français, cette stratégie peut aboutir à une intensification du travail des inspecteurs et inspectrices, à un contrôle plus strict de leur activité et à une diminution des interventions en entreprise au profit d'audits documentaires, suscitant souvent des résistances et des formes de désengagement de la part des inspecteurs et inspectrices (Bonanno, 2020, 2024 ; Mias, 2015 ; Szarlej-Ligner, 2016). La deuxième stratégie consiste à combiner les approches d'intervention en entreprise en visant de manière générale le respect des règles par le conseil en entreprise, la persuasion des employeurs et les campagnes de prévention, tout en ciblant les « entreprises-mauvaises élèves » par des sanctions. Si ces stratégies marquent un certain retour à la régulation, Vosko relève néanmoins un impact limité contre les effets de la précarisation de l'emploi et de la « dégradation régulatrice » (Vosko, 2020:29) qui favorise le non-respect des règles de la part des entreprises. La troisième stratégie est celle de la co-exécution, qui recouvre la capacité des inspections à faire respecter le droit à travers une action coordonnée

avec d'autres acteurs disposant d'une expertise particulière, ayant une relation privilégiée avec certains secteurs, ou disposant d'un pouvoir de régulation du marché du travail (Amengual, Fine, 2017). La forme de la co-exécution dépend des partenaires et de ses objectifs. Elle peut être un vecteur pour promouvoir la régulation par des acteurs privés et ainsi délégitimer « la capacité de l'action étatique à répondre à elle seule à la complexité de la société » (Vosko, 2020:28), notamment dans des contextes où les salarié·es disposent de peu de droits et où leurs organisations syndicales sont faibles. C'est le cas lorsqu'une place prépondérante est laissée à l'auto-régulation des entreprises (codes éthiques, labels, etc.), mise en œuvre à l'initiative des employeurs ou des firmes donneuses d'ordres. La co-exécution peut au contraire contribuer à renforcer l'action de l'inspection en promouvant une complémentarité dans l'intervention avec d'autres institutions. Ainsi, les inspections de différents États peuvent collaborer pour répondre à l'internationalisation des entreprises ; elles peuvent aussi déléguer certaines compétences à d'autres institutions telles que les tribunaux ou procureurs, des organisations non gouvernementales (ONG), des institutions de sécurité sociale, des autorités fiscales ou sanitaires, la police ou les services d'immigration. Ce sont toutefois les expériences de collaboration avec les salarié·es et leurs organisations qui semblent avoir le plus grand potentiel pour renforcer quantitativement et qualitativement la protection de ces dernier·es.

I.2. La co-exécution comme instrument de protection des salarié·es

La centralité de la co-exécution avec les salarié·es et leurs syndicats est reconnue dans l'article 5 de la Convention n° 81 de l'OIT qui affirme que les autorités doivent prendre des mesures appropriées pour favoriser la collaboration entre les inspections du travail, les employeurs et les travailleuses et travailleurs ou leurs organisations. Cette collaboration est loin d'être une nouveauté. La loi anglaise sur le travail dans les mines de 1872 prévoyait déjà la possibilité, pour le personnel, de désigner ses représentant·es dans le but d'inspecter les lieux de travail. La France a mis en place vers 1890 un dispositif dans les mines qui incluait des représentant·es du personnel avec des prérogatives d'inspection. Ensuite, la professionnalisation progressive des inspectrices et inspecteurs du travail a contribué à développer un corps de métier faisant partie de la fonction publique qui a peu à peu revendiqué le monopole sur les contrôles face aux syndicats (Vogel, 2016).

Deux chemins se sont alors ouverts à ces derniers : dans les pays à tradition corporatiste, les syndicats ont développé, avec les associations patronales, des systèmes de contrôle parallèles en charge de superviser les branches couvertes par des conventions collectives de travail (CCT), sans véritable coordination avec les inspections étatiques et souvent subordonnés aux intérêts des associations patronales (Lehndorff *et al.*, 2009). Dans les pays où les syndicats sont peu centralisés, ils ont davantage tenté de faire

évoluer la protection des salarié·es par le développement du cadre législatif du travail (Emmenegger, 2014).

Avec le tournant néolibéral des années 1980 et l'affaiblissement des structures syndicales, les expériences de co-exécution entre syndicats et inspections du travail étatiques sont devenues plus rares. Cependant, différentes études ont montré que la présence des syndicats aux côtés des inspections tend à renforcer réciproquement leurs actions. D'un côté, elle encourage le dépôt de plaintes par les salarié·es, permet de collecter davantage de données et renforce le pouvoir coercitif de l'inspection ainsi que sa capacité de mener des campagnes ciblées sur des secteurs à risque (Amengual, 2010 ; Fine, Gordon, 2010 ; Weil, 2018 ; Hardy, 2011). De même, la participation des salarié·es constitue un atout pour les inspections puisqu'ils et elles « ont une connaissance fine de l'organisation du travail, des relations au sein des équipes ainsi qu'une expérience directe de l'évolution des conditions de travail et des pratiques de l'employeur » (Amengual, Fine, 2017:39). De l'autre, du fait que les organes étatiques détiennent le monopole de la force pour faire respecter la régulation sur le travail et initier des poursuites contre les entreprises fautives, la co-exécution a un effet positif sur l'exercice des droits des salarié·es, notamment dans les secteurs où la présence syndicale est faible. Ainsi, la présence de l'inspection aux côtés des salarié·es peut renforcer leurs compétences en matière de sécurité et santé au travail et la confiance au sein des équipes en favorisant la prise de parole collective et les dénonciations individuelles (Amengual, 2014 ; Sojourner, Yang, 2022).

Il existe toutefois des différences notables dans la mise en œuvre de la co-exécution selon qu'elle a été impulsée par les administrations ou bien par les syndicats. Dans le premier cas, l'inspection nationale en Australie intègre par exemple les partenaires sociaux dans la négociation et la formulation des objectifs et des outils de contrôle (Hardy, 2011). Aux États-Unis et en Argentine, certaines inspections régionales sollicitent les syndicats pour des inspections conjointes (Amengual, 2014 ; Ronconi, 2010 ; Sojourner, Yang, 2022). En Allemagne, la co-exécution des contrôles, impliquant les organes d'inspection des finances et des délégué·es du personnel, a été institutionnalisée suite à l'introduction du salaire minimum fédéral (Bosch *et al.*, 2019). Ces études de cas attestent d'une amélioration de la qualité des interventions grâce au concours des syndicats, mais elles laissent néanmoins apparaître qu'en l'absence d'un rapport de force favorable pour les salarié·es, cette forme de co-exécution n'est pas suffisamment dissuasive pour améliorer de manière substantielle l'application des règles (Fedorets *et al.*, 2020), notamment parce que les objectifs des syndicats et des organes étatiques divergent parfois (par exemple la protection des salarié·es pour les uns et la chasse aux travailleuses et travailleurs sans papiers pour les autres) (Basu *et al.*, 2010).

Il en va autrement dans les cas où des initiatives provenant des syndicats ont permis soit d'instaurer de nouvelles institutions ou des campagnes nationales dans lesquelles l'inspection et les syndicats collaborent, soit d'obtenir des droits substantiels de partici-

pation des salarié·es, et notamment en termes d'accès aux entreprises, de participation à l'organisation du travail ou de protection contre les licenciements. Dans certaines villes aux États-Unis, les syndicats font un travail de *lobbying* politique pour augmenter les budgets des inspections du travail et collaborer avec elles pour les contrôles (Amengual, Fine, 2017), interviennent dans le cadre d'agences *ad hoc* pour le contrôle du paiement des salaires dans les secteurs précarisés (Fine, Gordon, 2010) ou organisent des campagnes conjointes afin de faciliter le dépôt de plaintes (Fine, 2017).

Quant à la participation des salarié·es, elle se décline de différentes manières, que ce soit dans la mise en place de permanences juridiques gratuites et anonymes (*legal clinics*) (Noack *et al.*, 2020 ; Vosko, 2020), de programmes de formation des travailleurs et travailleuses aux activités de contrôle ou d'une protection légale accrue contre le licenciement en cas de dénonciation d'abus auprès de l'inspection (Outhwaite, Martin-Ortega, 2019), ainsi que *via* la participation collective aux enquêtes (Weissbrodt *et al.*, 2021). Dans ce cadre, certaines expériences voient la réémergence de la figure de l'inspectrice ou inspecteur délégué·e, où les salarié·es exécutent des tâches d'inspection en bénéficiant de droits renforcés, notamment en termes de participation, d'accès aux entreprises ou de protection contre les licenciements. C'est le cas par exemple en Pologne, où une inspection composée de représentant·es élu·es par les travailleuses et travailleurs complète le travail de l'inspection étatique en matière de santé et de sécurité (Vogel, 2016). En Argentine, les délégué·es syndicaux sont autorisé·es à accompagner les inspecteurs et inspectrices lors des contrôles (Amengual, 2014). Dans les pays nordiques, les représentant·es syndicaux pour la santé et la sécurité ont le droit de faire arrêter le travail si elles ou ils constatent un danger imminent (Vogel, 2016), tout comme en Australie, où la loi leur reconnaît le droit d'adopter des mesures d'injonction lorsqu'est constatée une infraction à la législation (Hardy, 2011). Finalement, les inspectrices et inspecteurs en France doivent être accompagné·es par un·e représentant·e du personnel lors des contrôles, et ces dernier·es bénéficient d'un droit de retrait de leur poste de travail en cas de danger grave et imminent, déclenchant ainsi l'obligation pour l'employeur de faire cesser le risque (Bonanno, 2024).

L'analyse de ces expériences met en lumière plusieurs conditions nécessaires pour que ce type de co-exécution avec les syndicats puisse émerger. Premièrement, elle implique une volonté politique, un environnement favorable à une protection du marché du travail et l'existence d'un cadre légal impliquant la possibilité, voire la nécessité, de collaborer et d'inspecter conjointement les entreprises (Bosch *et al.*, 2019). Deuxièmement, l'ouverture de la part des organes d'inspection est indispensable pour dépasser des résistances d'ordre bureaucratique (inspecteurs et inspectrices sur le terrain) ou politique (au niveau des administrations) et déboucher sur une approche stratégique commune (Weil, 2008). Troisièmement, pour pouvoir se développer dans la durée, ces collaborations gagnent à être formalisées quant à la répartition des ressources, des

prérogatives et du rôle de chaque acteur afin de garantir leur qualité et leur pérennité (Fine, Gordon, 2010). Finalement, l'orientation des organisations syndicales en matière d'inspection est décisive : là où existe une volonté de porter cette thématique par des mobilisations collectives et politiques, une co-exécution qui génère de nouveaux droits et qui a le potentiel de faire bouger les lignes de la nouvelle gouvernance de régulation et d'améliorer de manière substantielle la protection des salarié·es est à même de se développer (Amengual, Fine, 2017).

Avant de montrer comment l'IPE à Genève articule ces quatre conditions, nous présentons dans la section suivante les caractéristiques du système de régulation du marché du travail en Suisse.

II. Le système de régulation du marché du travail en Suisse

Pionnière en matière de protection des salarié·es avec une législation favorable introduite dans la deuxième moitié du XIX^{e} siècle, la Suisse figure désormais parmi les pays les plus libéraux en matière de régulation des relations de travail. Les conditions de travail sont majoritairement régies par le droit privé, dont une partie est négociée entre partenaires sociaux, l'État n'intervenant que subsidiairement. Les syndicats, historiquement hostiles à l'intervention publique malgré un rapport de force qui leur est largement défavorable, se sont vus contraints de modifier leur stratégie avec l'ouverture des frontières dans le cadre de la libre circulation des personnes, entrée en vigueur en 2002.

II.1. Surveiller sans punir : un dispositif fragmenté et peu dissuasif

La Suisse a été parmi les premiers pays à introduire une protection des salarié·es avec la première loi fédérale sur le travail dans les fabriques adoptée en 1877 qui introduit un système de contrôle avec des inspecteurs en charge de faire respecter l'interdiction du travail des enfants, les limites du temps de travail et de sanctionner les entreprises en cas de dommages corporels (Schaub, Cirigliano, 2020). L'adoption en 1911 du Code des obligations a cependant acté la prédominance du droit privé sur le droit public. Ainsi, la Suisse a été le premier pays à donner une base légale aux conventions collectives de travail (CCT) et à instaurer le principe de subsidiarité ; l'État n'est censé intervenir que dans la mesure où les partenaires sociaux s'avèrent incapables de négocier un compromis (Aubert, 1989 ; Vogel, 1998). Dans la première moitié du XX^{e} siècle, l'usage de l'instrument contractuel pour réguler le marché du travail était encore très marginal : seul·es 7 % des salarié·es étaient alors couvert·es par une CCT (Bonvin, Cianferoni, 2013), et encore aujourd'hui la Suisse affiche avec à peine 50 % un taux de couverture relativement bas en comparaison d'autres pays à tradition corporatiste (Baumberger, 2021 ; Visser *et al.*, 2016). Il en résulte une législation du travail très libérale (Berenstein *et al.*, 2018 ; Katzenstein, 1984) qui ne consacre que des droits minimaux. Il n'y a en Suisse,

par exemple, pas de dispositions légales relatives au salaire minimum ou à la protection contre les licenciements.

Une part importante des conditions de travail est ainsi régie par le droit privé, et la seule manière pour exiger l'application des normes du Code des obligations réside dans le dépôt d'une plainte individuelle auprès des tribunaux de prud'hommes, option qui a de faibles chances de réussite. Quant aux branches couvertes par des CCT, leur application est de la compétence des partenaires sociaux organisés en commissions paritaires (avec des représentant·es des salarié·es et des employeurs), mais elles ne disposent pas toujours de dispositifs de contrôle dans les entreprises[7]. Le périmètre de l'inspection étatique se limite donc à l'exécution de la loi sur le travail (essentiellement la durée du travail et les normes relatives à la santé au travail), auquel se sont ajoutées successivement la loi sur le travail en 1964, la loi sur l'assurance accidents en 1981, les mesures d'accompagnement dans le cadre des accords sur la libre circulation des personnes de 2002 (voir *infra*, II.2) et la loi sur le travail au noir de 2005.

Il en résulte globalement un faible niveau de régulation avec un enchevêtrement des dispositifs d'exécution. Ainsi, les inspections étatiques relevant du droit public en matière de sécurité et santé au travail sont séparées en deux systèmes de contrôle : les 26 inspections cantonales en matière d'exécution de la loi sur le travail et de la loi sur le travail au noir, d'une part, et l'inspection de l'assurance accidents en matière d'exécution de la loi sur l'assurance accidents, d'autre part. Les inspections des conditions de travail et d'emploi, notamment les salaires, relèvent en revanche des compétences des commissions paritaires (représentant·es des employeurs et des employé·es) pour ce qui est du droit privé, soit des commissions tripartites (État et représentant·es des employeurs et des employé·es) dans le cadre de l'exécution des mesures d'accompagnement. À cette fragmentation institutionnelle du dispositif d'inspection s'ajoute sa décentralisation, issue de la structure fédérale de la Suisse, qui implique des disparités dans les pratiques de contrôle d'une région à l'autre.

Cette complexité institutionnelle rend difficile une appréciation globale des ressources mises à disposition des inspections. Si la Confédération a déclaré en 2021 qu'en incluant tous les types d'inspection et d'employé·es de ces dernières, le nombre d'inspectrices et inspecteurs actifs était nettement plus élevé que les recommandations du BIT[8], il semble se situer nettement en-deçà en comptabilisant uniquement les inspecteurs et inspectrices qui se chargent des contrôles en entreprise (Schaub, Cirigliano 2020). En outre, l'approche de contrôle est davantage axée sur la persuasion et le conseil aux

7. *Évaluation de la politique de réglementation du marché du travail,* CEPP, Chancellerie de l'État de Genève, 2010, https://cdc-ge.ch/rapports-devaluation-de-la-cepp/.

8. « Sous-dotation des inspections du travail cantonales et surveillance du SECO. Comment le Conseil fédéral entend-il faire respecter ses engagements internationaux et son devoir de protection ? », Interpellation de P.-Y. Maillard, 20.4398, Parlement Suisse, 2 décembre 2020, https://bit.ly/4lycQ6E.

entreprises que sur les sanctions (Von Richthofen, 2002 ; Weissbrodt, 2019)[9], comme en témoignent les sanctions prononcées par les inspections : en 2023, elles n'ont rendu sur l'ensemble du territoire suisse que 31 décisions pour non-respect des obligations qui découlent de la loi sur le travail (Seco, 2023). En matière de contrôle des conditions de travail, 2 400 sanctions (amendes et interdictions d'exercer) ont été prononcées par des commissions paritaires, mais exclusivement à l'encontre d'entreprises étrangères détachant du travail en Suisse (Seco, 2024), ce qui correspond à la pratique de cibler avant tout les entreprises étrangères soupçonnées de concurrence déloyale.

Le dispositif d'inspection suisse s'inscrit donc pleinement dans la *regulatory new governance* : dans un marché du travail libéralisé à l'échelle européenne, le droit du travail minimaliste, le rapport de force particulièrement favorable aux employeurs et une approche d'inspection basée davantage sur la persuasion que sur la sanction se traduisent par un faible niveau de protection des salarié·es. Ce système fragmenté et peu dissuasif a été critiqué par des expert·es du marché du travail, qui le considèrent comme un système qui « sépare artificiellement ce qui doit être lié [soit la sécurité et le respect des conditions de travail] » (Aubert, 1994:77), qui entrave la mise en œuvre d'une approche d'inspection globale et cohérente et génère des inégalités de traitement entre les cantons et les secteurs (Steiger-Sackmann, Guery Schindler, 2018). Il engendre en outre d'importants besoins de coordination entre l'inspection fédérale, les 26 inspections cantonales du travail, l'inspection de l'assurance accidents et les partenaires sociaux, ayant débouché sur la création de multiples organes de concertation (Dupont, 2021).

Les expert·es interviewé·es confirment ces critiques. Si la décentralisation permet des approches adaptées aux différentes réalités de terrain[10], elles et ils reconnaissent le manque de ressources[11] et les difficultés de coordination entre les différents dispositifs d'inspection, les disparités dans les standards appliqués et les cultures d'inspection, créant une dépendance vis-à-vis de certains acteurs ayant un fort poids économique et politique au niveau local[12]. De ce fait, ce système est aujourd'hui sous tension face aux

9. Ce point découle de la responsabilité légale de l'employeur vis-à-vis de la protection de la santé et de la sécurité au travail : « la tâche de prendre les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs incombe *aux employeurs*. C'est à eux qu'il revient de décider, en fonction des recommandations et prescriptions en vigueur, quelles mesures sont à prendre dans leur entreprise. Le Secrétariat d'État à l'économie les soutient par l'information et le conseil. Un contrôle systématique de la totalité des entreprises n'est en revanche pas prévu par la loi » : Conseil fédéral (2022), Réponse à l'interpellation 20.4398 « Sous-dotation des inspections du travail et surveillance du SECO », *Curia vista*, 16 décembre 2022, https://bit.ly/4IycQ6E.

10. Représentant de la Sécurité au travail et protection de la santé (Suva) ; représentante de l'inspection cantonale du travail Genève, représentant syndical et représentant patronal au sein de la Commission paritaire du secteur principal de la construction.

11. Représentant de l'inspection fédérale du travail (Seco) ; membre de la direction de l'inspection cantonale du travail de Genève.

12. Représentant de l'inspection fédérale du travail (Seco) ; représentante de l'inspection cantonale du travail de Genève ; représentant de la Commission paritaire du secteur principal de la construction.

transformations du travail[13] ; les expert·es appellent unanimement à le réformer, notamment en « dépassant les silos » entre les inspections.

II.2. Quand les bras sont trop courts : les syndicats entre politique contractuelle et étatique

Si la volonté de dépasser les silos peut être comprise comme un appel à renforcer les stratégies de co-exécution, les expériences en la matière restent limitées en Suisse. Ceci s'explique certes par l'inertie générée par une architecture institutionnelle complexe et fragmentée, mais aussi par un rapport de force historiquement défavorable aux syndicats (Martinelli, 2023a ; Oesch, 2007). Comme nous l'avons vu, le droit du travail libéral confère une importance particulière aux négociations entre partenaires sociaux en Suisse, mais les droits de participation et de protection contre les licenciements des salarié·es restent très en-deçà de la plupart des législations occidentales[14]. Les syndicats suisses sont par conséquent peu représentatifs et le taux de syndicalisation à l'échelle nationale a chuté de 30 % à la fin des années 1960 à 17 % en 2022 (Kretzen, Schäppi, 2023). Avec une capacité de mobilisation réduite, ils n'ont jamais réussi à imposer un système de co-exécution tel qu'il existe en Allemagne ou dans les pays scandinaves (Vogel, 1998 ; Walters *et al.*, 2011).

À ce cadre légal peu favorable s'ajoute une orientation syndicale historiquement peu encline à le faire évoluer pour donner un rôle plus important à l'intervention étatique dans les relations de travail. Les syndicats ont pendant longtemps privilégié le développement exclusif de la régulation des conditions de travail *via* les CCT (Berenstein *et al.*, 2018 ; De Nicolo, 1962 ; Katzenstein, 1984), en particulier depuis la conclusion de l'accord dit de « Paix du travail » signé en 1937 dans l'industrie de la métallurgie et des machines. Il obligeait les syndicats et les patrons à régler les conflits de travail à travers la négociation en renonçant à tout moyen de lutte (grève et *lock-out*) (Aubert, 1989). La quasi-totalité des CCT en Suisse contient désormais une telle clause et le terme « Paix du travail » est devenu, en dehors des relations contractuelles, synonyme de l'orientation consensuelle suivie par la plupart des syndicats suisses et de l'intégration subordonnée des syndicats à une régulation très libérale du marché du travail. Bonvin et Cianferoni (2013:61) y voient un « échange propre à la relation d'emploi fordiste », où, en contrepartie de cette subordination, les syndicats ont obtenu pendant des décennies

13. Représentant de l'inspection Suva ; représentante de l'inspection cantonale du travail de Genève ; représentant syndical au sein de la Commission paritaire du secteur principal de la construction.

14. En Suisse, le droit de participation est régi par la loi sur le travail et la loi fédérale sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises (loi sur la participation) de 1993 et garantit uniquement l'information et la consultation des travailleurs et travailleuses dans le domaine de la santé et sécurité au travail ou de licenciements collectifs. Son usage est substantiellement contraint par l'absence de véritable protection contre les licenciements, notamment pour les délégué·es du personnel, celle-ci se limitant au droit à des indemnités modestes en cas de licenciement abusif (Molo, 2010).

d'importantes augmentations salariales pour les employé·es suisses soumis·es à des CCT, en excluant les salarié·es des branches non conventionnées mais aussi la main-d'œuvre étrangère (voir *infra*).

En dehors des CCT, les syndicats se sont historiquement peu intéressés à l'évolution du cadre légal et du contrôle de son application, en particulier en matière de santé et sécurité au travail (USS, 1984)[15]. Après la deuxième guerre mondiale et jusqu'aux années 1970, ils se sont même souvent opposés à des tentatives de renforcer les protections des salarié·es par la loi, les considérant comme des « cadeaux de l'État » alors que les avancées dans les CCT devaient permettre aux syndicats de « garder les succès pour soi[16] ». À l'origine de cette formule, le dirigeant syndical des années 1950, Arthur Steiner, allait jusqu'à déclarer « nous avons besoin de l'État uniquement là où nos bras sont trop courts » (cité par Trampusch, 2008:49). Cette orientation guide encore le mouvement syndical suisse qui réaffirmait en 2002 dans un document programmatique adopté par le Congrès de l'Union syndicale Suisse (USS ; encadré 2) que les CCT sont « l'outil le plus efficace pour réguler les conditions et les rapports de travail » car elles confèrent aux syndicats la possibilité d'intervenir « directement en tant qu'acteur aux côtés des salarié·es » et cela contrairement au cadre légal où c'est « l'État qui "édicte" seul les normes » (Rieger, Schärer, 2013:2). Cette vision se retrouve dans certains entretiens d'expert·es qui témoignent d'une franche hostilité face aux inspections du travail étatiques, vues comme des menaces pour la préservation de l'influence syndicale[17]. D'autres relativisent cette influence, en reconnaissant la position subordonnée des syndicats dans les CCT et la faible couverture de ces dernières[18].

L'hostilité syndicale face à l'action étatique n'est toutefois pas totale. Pendant longtemps, les syndicats ont ainsi su tirer profit d'un régime migratoire qui leur conférait un rôle stratégique dans le contrôle des flux de main-d'œuvre étrangère. Basé sur une forte rotation de main-d'œuvre saisonnière et des contingents négociés annuellement entre l'État, les employeurs et les syndicats, ce régime permettait à ces derniers de négocier, en échange de quotas de travailleuses et travailleurs immigré·es à bas prix, une amélioration des conditions de travail pour la population résidente, et notamment celle soumise à des CCT (Pelizzari, 2014). Quand ce régime a été remis en cause par l'UE dans les années 1990, qui le jugeait discriminatoire pour ses ressortissant·es, la Suisse a dû abandonner le contrôle des flux migratoires au profit d'une libre circulation

15. En témoigne aussi la réticence des syndicats à mobiliser le seul droit collectif prévu dans la loi sur le travail, le principe de « qualité de partie » (art. 58), qui leur permet de recourir contre les décisions des inspections étatiques. Il n'a été utilisé à notre connaissance que dans le contexte du canton de Genève.

16. C'est ainsi qu'en 1955, par exemple, le mouvement syndical suisse s'est opposé à une initiative demandant la baisse du temps de travail, car cet objectif devait être atteint par la voie des négociations conventionnelles (Degen, 2015).

17. Représentant syndical au sein de la Commission paritaire du secteur principal de la construction.

18. Représentant syndical au sein de l'Inspection paritaire des entreprises (IPE) de Genève.

Encadré 2 - **Syndicats et associations patronales en Suisse**

L'organisation des relations professionnelles reflète le fédéralisme suisse et la culture corporatiste. Tant les syndicats que les organisations patronales disposent de structures faîtières nationales, dont l'action principale consiste en un travail de *lobbying* envers le Parlement et le gouvernement, mais les salarié·es et les entreprises adhèrent à des structures locales, qui disposent d'une grande autonomie d'action. En comparaison internationale, les syndicats suisses sont considérés très fragmentés et donc faibles (Emmenegger, 2014), mais aussi historiquement très conservateurs dans leur relation à l'État (Katzenstein, 1984). Du fait de la quasi-absence de droits syndicaux au niveau des entreprises, ils sont par ailleurs peu implantés sur les lieux de travail et la négociation sociale se déploie ainsi au niveau des CCT sectorielles. Outre le principe de « paix du travail », ce type de négociation offre des avantages financiers importants aux syndicats signataires sous forme de « contributions de solidarité », à savoir des cotisations obligatoires prélevées par l'employeur à travers une retenue sur les salaires et versées aux syndicats pour la gestion des CCT (Martinelli, 2023a). C'est dans ce cadre que s'est développé un important appareil professionnel employant des permanent·es syndicaux (Fillieule *et al.*, 2019). Deux principales confédérations syndicales se partagent l'arène fédérale. L'Union syndicale suisse (USS) est la plus importante fédération et est historiquement proche du Parti socialiste suisse. Elle compte environ 370 000 membres regroupés dans 20 syndicats affiliés du secteur privé et des services publics. La seconde est Travail.Suisse, issue du mouvement syndical catholique et regroupant 11 syndicats et environ 170 000 membres. Unia (industrie, construction et services privés) est le plus grand syndicat de l'USS, alors que Syna est le plus important syndicat interprofessionnel de Travail.Suisse. Le taux de syndicalisation se situe autour de 17 % (Martinelli, 2021).

Les associations patronales font quant à elles partie de trois fédérations nationales. L'Union patronale suisse (UPS) se concentre sur les relations de travail (législation sur le travail, assurances sociales, formation et perfectionnement), tandis qu'économie suisse fédère les intérêts politico-économiques des branches et des entreprises. L'Union suisse des arts et métiers (USAM) regroupe les petites et moyennes entreprises des arts et métiers. Leur taux d'organisation varie selon les branches, allant de 80 % et plus dans la construction ou l'hôtellerie-restauration à moins de 40 % pour le commerce ou la logistique (Rieger, 2021). Tant l'USS que Travail.Suisse du côté syndical, que l'UPS et l'USAM du côté patronal, sont représentées au sein des commissions fédérales de coordination des inspections du travail : la Commission fédérale tripartite, la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail et la Commission fédérale du travail.

des personnes issues de l'UE – privant ainsi les syndicats d'un levier majeur de contrôle du marché du travail.

Ce changement dans la politique migratoire a impulsé un tournant dans les relations professionnelles. Les syndicats, affaiblis par une décennie d'attaques néolibérales, étaient dirigés par une nouvelle génération issue des mouvements sociaux (Trampusch, 2008 ; Pedrina, Schäppi, 2021), qui voyaient là une opportunité pour donner une nouvelle orientation à leur action et accroître leur influence dans la régulation du marché du travail en exigeant des nouvelles protections légales pour les salarié·es (Pelizzari, 2017). En thématisant le risque de sous-enchère salariale provoquée par l'ouverture du marché suisse à un bassin de recrutement 40 fois plus grand avec d'importants différentiels salariaux, les directions syndicales ont négocié l'introduction de « mesures d'accompagnement » (encadré 3) en échange de leur soutien à la libre circulation des personnes (Oesch, 2007). Face à l'opposition de plus en plus farouche des secteurs les plus réactionnaires et xénophobes de la droite suisse qui menaçaient de faire échouer les négociations avec l'UE, les milieux économiques avaient besoin de ce soutien.

L'introduction de ces mesures équivalait à une « révolution copernicienne » (Pedrina, 2018) dans la conception du contrôle du marché du travail puisqu'elle introduisait pour la première fois depuis des décennies de nouveaux instruments de contrôle étatique pour protéger les salarié·es. Pour les expert·es interviewé·es, cette révolution se distingue par deux éléments inédits dans le contexte suisse. D'un côté, l'instauration d'un nouveau « corps » d'inspectrices et inspecteurs en charge du contrôle des salaires, jusque-là de compétence exclusive des commissions paritaires, au sein des inspections étatiques, qui étaient auparavant uniquement en charge de la santé et de la sécurité au travail[19]. De l'autre, la participation directe des syndicats à la surveillance des secteurs non conventionnés les libère des limitations du cadre conventionnel, en leur permettant notamment d'initier des luttes (sans contraintes liées au respect de la paix du travail) et d'adopter une approche plus revendicative en matière de protection des salaires[20].

La « révolution copernicienne » s'est toutefois arrêtée à mi-chemin et n'a guère transcendé les limites de la *regulatory new governance* en Suisse. La faiblesse des mesures d'accompagnement dans le cadre d'un marché du travail libéralisé à l'échelle européenne ne permet pas de garantir une protection adéquate des travailleurs et travailleuses. De même, les syndicats exploitent très peu les nouveaux instruments de contrôle du marché du travail, à l'exception d'un suivi plus strict des entreprises étrangères. Alors que les

19. Représentante de l'inspection cantonale du travail de Genève ; représentant de l'inspection cantonale du travail de Zurich et de l'Association intercantonale pour la protection des travailleurs (AIPT) ; représentant syndical au sein de la Commission paritaire du secteur principal de la construction.

20. Représentante de l'inspection cantonale du travail de Genève ; représentante du Département des associations professionnelles, Fédération des entreprises romandes (FER), Genève ; représentant syndical au sein de l'Inspection paritaire du travail (IPE) de Genève.

Encadré 3 - **Libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement**

En vigueur depuis 2002, l'accord de libre circulation des personnes (ALCP) étend le droit à la libre circulation existant au sein de l'UE à la Suisse. L'accès au marché du travail suisse est désormais garanti sans restriction et à égalité avec les résident·es suisses (droit de se faire embaucher, droit de chercher un emploi, droit de s'inscrire au service public de l'emploi et, avec certaines restrictions, droit de percevoir les prestations sociales suisses).

Pour atténuer les effets de l'ALCP sur les salaires, le législateur suisse a décidé de mettre en place des « mesures d'accompagnement » incluant l'obligation pour les employeurs étrangers qui détachent des travailleuses et travailleurs en Suisse de les soumettre aux conditions minimales impératives de travail et de rémunération en vigueur, faute de quoi l'entreprise est interdite d'offrir des services dans le pays. Elles prévoient également des dispositions contre la sous-traitance abusive, permettant de faire répondre l'entrepreneur des infractions commises par ses sous-traitants (responsabilité solidaire). Pour leur application, elles instaurent dans chaque canton des « commissions tripartites » comportant des représentant·es de l'État, du patronat et des syndicats, ayant le droit d'inspecter les entreprises et de fixer des salaires minimaux sectoriels *via* des contrats-type de travail (CTT) en cas de sous-enchère « abusive et répétée ». Si le niveau salarial fixé dans ces contrats n'est pas toujours efficace pour lutter contre la sous-enchère salariale, leur existence permet néanmoins l'intervention de l'inspection.

Le bilan des mesures d'accompagnement est cependant mitigé. Elles ont certes permis d'intensifier les contrôles, mais elles sont jugées insuffisantes pour contenir la pression sur les salaires face à l'importante augmentation de l'utilisation de main-d'œuvre provenant de l'étranger et avec des permis de très courte durée par les entreprises suisses. Dans la pratique, les commissions tripartites concentrent leurs efforts sur le contrôle des entreprises étrangères détachant du personnel en Suisse et laissent aux entreprises suisses toute latitude pour pratiquer la sous-enchère salariale. Il n'est dès lors pas surprenant que les salaires aient baissé pour certaines catégories de travailleurs, mais aussi dans certaines branches comme l'hôtellerie-restauration, le bâtiment, les transports ou le commerce de détail, et ceci parfois dans des régions entières. En particulier, le canton frontalier de Genève a vu ses salaires d'embauche s'effondrer (Pelizzari, 2017). C'est dans ce contexte qu'a été acceptée en 2014 l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » lancée par le parti d'extrême droite Union démocratique du centre (UDC) qui obligeait le gouvernement suisse à résilier l'ALCP. Dans la loi d'application votée par le Parlement en 2017, la libre circulation des personnes a toutefois été préservée, tout en ajoutant à la législation suisse une clause favorisant « les demandeurs d'emploi résidents », dont l'impact sur le marché du travail semble mineur (Pelizzari, 2017).

négociations répétées entre la Suisse et l'UE offrent régulièrement de nouvelles opportunités pour renforcer les mesures d'accompagnement, les revendications syndicales se limitent souvent à vouloir étendre l'application des CCT à des branches entières, en restant ainsi dans le strict cadre de la subsidiarité des réglementations légales au dispositif conventionnel[21]. Une véritable co-exécution qui se base sur une participation directe renforcée des travailleurs et travailleuses dans les activités d'inspection, notamment à travers une meilleure protection contre les licenciements, ou l'introduction d'un salaire minimum fédéral, ne font pas partie du champ des possibles syndicaux. Dans ce contexte, le cas genevois fait exception[22].

III. Renforcer les contrôles et créer des droits : l'inspection paritaire des entreprises (IPE) à Genève

L'IPE est une forme institutionnalisée et inédite de co-exécution en Suisse. Elle a pu émerger au moment des débats sur la libre circulation des personnes dans l'UE, dans un contexte socio-économique particulier, avec pour objectif d'élargir les droits de participation des salarié·es dans le cadre des activités d'inspection. Après près d'une décennie d'existence, nous tirons de premières conclusions sur les atouts et limites de cette forme de contrôle du marché du travail.

III.1. « Protéger les salaires, pas les frontières » : le contexte genevois

L'émergence de l'IPE s'explique avant tout par un environnement socio-économique et politique favorable à la protection du marché du travail dans le cadre des débats sur la libre circulation des personnes, un activisme syndical en rupture avec l'orientation corporatiste dominante et une mise en œuvre extensive des mesures d'accompagnement, jetant les bases d'un contrôle tripartite du marché du travail.

Sur le premier aspect, Genève forme une enclave urbaine en territoire français, avec 200 000 habitant·es intramuros et près d'un million avec l'agglomération en Suisse et en France. Elle est fortement internationalisée avec un tissu dense d'entreprises financières et industrielles, et plus d'un quart de la main-d'œuvre composée de travailleuses et travailleurs frontalier·es (Seco, 2024), souvent exploité·es par les employeurs pour réduire la masse salariale et rendre le travail plus flexible (Martinelli, 2023b). Confronté

21. J.-C. Rennwald, « Ma coiffeuse et ce qu'elle peut montrer à l'Europe », *Le Temps*, 13 mars 2025.

22. À noter que ce ne sont d'ailleurs pas les syndicats, mais le *think tank* libéral Foraus qui plaidait, en vain, pour considérer l'expérience de l'IPE comme une des voies pour sortir de l'impasse des négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE bloquées depuis 2019, notamment en raison de divergences sur le type de contrôle du marché du travail pratiqué par la Suisse, jugé discriminatoire par l'UE car essentiellement focalisé sur les entreprises étrangères (Najy *et al.*, 2019). Le modèle IPE, écrit Foraus, avec ses inspectrices et inspecteurs non professionnels et sa forte composante syndicale, pourrait en effet donner la garantie que les entreprises suisses ne seraient à l'avenir plus épargnées par les contrôles. Mais la proposition n'a jamais été prise en compte dans la stratégie de négociation syndicale.

aux effets de cette mise en concurrence, le marché du travail genevois est régulièrement traversé par des tensions politiques alimentées par des partis xénophobes qui captent une part importante de l'électorat.

Sur le deuxième aspect, dans ce contexte exacerbé notamment par le vote de 2014 « Contre l'immigration de masse » (encadré 3), les partenaires sociaux dans le canton de Genève se positionnent traditionnellement différemment que leurs homologues nationaux. Alors que les faîtières patronales nationales déclaraient en 2014 que le régime migratoire « se négociait désormais avec l'Union démocratique du centre [extrême droite] et non plus avec les syndicats » (Pelizzari, 2017), les associations patronales genevoises ont refusé de s'allier à la droite réactionnaire. Elles continuent de dialoguer avec l'État et les syndicats pour renforcer le dispositif de surveillance du marché du travail. À leurs yeux, Genève « ne pourrait fonctionner correctement sans un apport de travailleurs extra-cantonaux » sécurisé par « un partenariat social fort et un dispositif tripartite volontariste de surveillance du marché du travail[23] ».

De même, le syndicalisme genevois est historiquement plus combatif par rapport au reste de la Suisse en raison notamment de la présence de nombreux immigré·es issu·es des partis communistes italien et espagnol (Deshusses, 2014). Cet activisme s'est renforcé à la suite d'un changement générationnel à la fin des années 1990 et la prise de fonction de dirigeants syndicaux proches des mouvements sociaux (Pedrina, Schäppi, 2021). Genève a ainsi connu une série de grèves et de luttes syndicales inédites, tant par leur intensité que par les secteurs touchés, peu habitués à des conflits de travail : dans les multinationales de l'industrie Merck Serono (2012) et ABB (2017), dans divers secteurs de l'aéroport international de Genève (Cianferoni, 2012), dans les services publics. Il y a aussi eu des batailles politiques, souvent menées en opposition avec les orientations des centrales syndicales nationales[24], qui visaient à élargir l'influence syndicale en dehors du périmètre des CCT. Ainsi, les syndicats genevois ont régulièrement utilisé, avec succès, les instruments de démocratie semi-directe tels que les référendums (contre des baisses fiscales ou l'extension des heures d'ouverture de magasins par exemple) ou les initiatives (pour introduire le salaire minimum légal ou l'IPE)[25].

23. *Agir pour Genève, priorité des organisations économiques*, FER, CCIG, CGI, FMB, GEM, UAPG, 2024, p. 3, https://bit.ly/4jjajMg.

24. La bataille la plus emblématique a été menée contre l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes, que l'opposition syndicale a gagné en votation contre l'ensemble des syndicats et partis nationaux en 2017.

25. L'initiative populaire cantonale permet dans le canton de Genève soit de demander une modification de la Constitution (initiative constitutionnelle), soit de soumettre une proposition de loi (initiative législative) au parlement. L'initiative populaire cantonale aboutit si elle recueille le nombre minimum de signatures requis de citoyens suisses ayant le droit de vote (2 % pour l'initiative constitutionnelle et 1,5 % pour l'initiative législative), dans un délai de 4 mois. Le référendum facultatif cantonal permet de soumettre au vote populaire toute loi ou autre acte adopté par le parlement cantonal prévoyant des dépenses. Le référendum est obligatoire lorsque le parlement adopte un acte législatif qui modifie la Constitution. De manière générale, le délai de collecte des signatures est de 40 jours dès la publication de l'acte et le nombre de signatures nécessaires est proportionnel au nombre d'électeurs du canton (au moins 1,5 %).

Sur le troisième aspect, la disposition patronale à faire des concessions afin de préserver un marché du travail ouvert et un activisme syndical en rupture avec l'orientation conventionnelle, le canton de Genève a ainsi vu se développer lors des deux dernières décennies un dispositif tripartite de contrôle du marché du travail, structuré autour du Conseil de surveillance du marché de l'emploi, qui n'a pas d'équivalent en Suisse. Cet organe fait office de commission tripartite cantonale et favorise une collaboration étroite entre les partenaires sociaux et l'État. Avec des syndicats et associations patronales plus représentatifs que la moyenne suisse – 60 % des salarié·es sont couvert·es par une CCT à Genève, contre 50 % pour le reste du pays[26] –, le Conseil est devenu au fil des années une instance de négociation tripartite de textes légaux sur plusieurs enjeux (interdiction de la sous-traitance en cascade, arrêt des chantiers en cas d'infractions graves ou de fortes chaleurs, limitation du travail temporaire, etc.), mais aussi d'un vaste plan de régularisation de travailleuses et travailleurs sans papiers appelé « Papyrus » (Schweri, Bolomey, 2021). L'inspection cantonale du travail est quant à elle parmi les plus actives de Suisse, avec un tiers des contrôles effectué sur tout le territoire dans le cadre de mesures d'accompagnement, dont elle assure le contrôle dans les secteurs non conventionnés (Seco 2024) ; elle bénéficie en outre d'un important soutien statistique de l'Observatoire genevois du marché du travail de l'Université de Genève. Elle se distingue également par une collaboration étroite entre le service dédié à la sécurité et santé au travail et celui dédié au contrôle des salaires. Sur la base d'enquêtes salariales et d'analyses de risque, la commission des mesures d'accompagnement, une sous-commission du Conseil de surveillance du marché de l'emploi, a fixé de nombreux salaires minimaux de branche ainsi que des référentiels salariaux à respecter pour accéder aux marchés publics. À titre d'exemple, on dénombre en 2023 huit contrats types de travail cantonaux incluant des salaires minima contre un seul édicté par la Confédération ; les contrats types de travail (CTT ; voir *supra*, encadré 3) couvrent ainsi 15 % de salarié·es en plus que les CCT à Genève[27].

Si le tripartisme genevois représente la variante la plus volontariste et la plus aboutie de co-exécution dans le cadre des mesures d'accompagnement, pour les syndicats il s'agissait toutefois d'élargir ce cadre pour parvenir à une amélioration substantielle de la protection des salarié·es. C'est dans ce contexte que le plan d'urgence élaboré par la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) avant la votation de 2014 sous le slogan « Protéger les salaires, pas les frontières » prévoyait une série de mesures offensives visant à améliorer la protection des salarié·es. Certaines de ces mesures (durcissement et surveillance des conditions d'octroi des marchés publics ou des concessions dans l'hôtellerie-restauration et à l'aéroport, limitation de la sous-traitance ou du travail temporaire, etc.) ont été adoptées par le parlement cantonal, tandis que d'autres ont été

26. https://www.ge.ch/respecter-conventions-collectives-travail-cct.

27. https://www.ge.ch/respecter-contrats-type-travail-ctt/ctt-vigueur-geneve.

acceptées *via* une votation populaire, à l'instar du salaire minimum cantonal (Rieger, Gallusser, 2023) ou d'une indemnité pour les travailleuses et travailleurs sans papiers durant le Covid-19 (Pelizzari, 2022). Ce n'est toutefois qu'avec l'IPE que l'objectif d'améliorer la protection des salarié·es est véritablement saisi.

III.2. « Je bosse, il me baisse » : retour sur une victoire syndicale

L'initiative cantonale intitulée « Pour le renforcement du contrôle des entreprises. Contre la sous-enchère salariale[28] » prévoit une mesure principale : la création d'une inspection des entreprises composée par des délégué·es syndicaux ayant des prérogatives similaires à celles des inspecteurs et inspectrices étatiques. Cette mesure est aussi accompagnée par une garantie de renforcement des effectifs de l'inspection cantonale, facilitant ainsi l'adhésion de celle-ci au projet syndical (encadré 4). En ce sens, le dispositif se démarque des commissions partitaires classiques, dont le champ d'action se limite à l'application des conventions collectives. Face aux limites des mesures d'accompagnement, la proposition vise à « donner un signal fort aux salarié·es dont une partie subit les conséquences de la sous-enchère[29] ». En choisissant comme slogan de campagne le jeu de mots « Je bosse, il me baisse », la CGAS indique ainsi les vrais responsables des abus sur le marché du travail : les employeurs et non pas les salarié·es étranger·es.

La nouvelle inspection doit pallier le déséquilibre structurel dont souffrent les représentant·es des salarié·es dans le dispositif tripartite de contrôle du marché du travail. Ils et elles sont partie intégrante du dispositif, mais ne disposent d'aucun droit substantiel pour réaliser leur mission. En effet, sans droit d'accès aux entreprises ni protection contre les licenciements pour les délégué·es syndicaux en cas de dénonciation, les syndicats sont cantonnés à un rôle de « partenaire junior », subordonné aux intérêts patronaux. En proposant d'instaurer le statut d'inspectrice ou d'inspecteur syndical·e ayant le droit d'accéder aux lieux de travail et d'interroger le personnel, l'initiative vise à renforcer les inspections, mais aussi à modifier le rapport de force en donnant un rôle clé aux syndicats.

Cette volonté syndicale d'obtenir de nouveaux droits substantiels dans le cadre du tripartisme et de placer ainsi la co-exécution sur le terrain de la participation des salarié·es en permettant à ces dernier·es, ou à leurs représentant·es, d'occuper le rôle d'inspectrice ou inspecteur du travail suscite dans un premier temps l'hostilité des partenaires tripartites. Le Conseil d'État (gouvernement cantonal) recommande ainsi au parlement d'invalider l'initiative pour cause d'illégalité. D'un côté, la composition exclusivement

28. Communauté genevoise d'action syndicale, *Initiative populaire cantonale 151 : Pour un renforcement du contrôle des entreprises. Contre la sous-enchère salariale*, 30 mars 2012, https://ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00151.pdf.

29. « Lancement d'une initiative populaire cantonale pour la lutte contre la sous-enchère salariale et une politique énergique de contrôle du marché du travail », Communauté genevoise d'action syndicale, Document interne, 19 mai 2011.

Encadré 4 - **Base légale et fonctionnement de l'IPE**

En modifiant la loi sur l'inspection et les relations de travail (LIRT), la mise en œuvre de l'initiative « Pour le renforcement des contrôles des entreprises. Contre la sous-enchère » repose sur les principes suivants :

- augmentation du nombre d'inspectrices et d'inspecteurs cantonaux pour atteindre un ratio de 1 pour 10 000 salarié·es, et protéger ainsi ces effectifs contre toute tentative de coupe budgétaire ;
- création d'une nouvelle inspection des entreprises (IPE), avec les mêmes prérogatives de contrôle que l'inspection cantonale (en particulier la loi sur le travail). Les compétences de l'IPE se limitent toutefois à l'instruction de dossiers et à l'invitation à se conformer à la loi. Elle est donc essentiellement un organe de surveillance et n'a pas le pouvoir de prononcer des sanctions, qui restent de la compétence exclusive de l'inspection cantonale ;
- les 28 inspectrices et inspecteurs de l'IPE sont désigné·es à moitié par les syndicats et à moitié par les associations patronales ; ils et elles sont nommé·es par le Conseil d'État (gouvernement cantonal), en respectant le même ratio de 1/10 000. Les inspectrices et inspecteurs non professionnel·les travaillent à temps partiel – la moyenne de temps de travail est 20 % – et sont recruté·es parmi les militant·es et secrétaires syndicaux ainsi que parmi des chef·fes de (petites et moyennes) entreprises membres des associations patronales et leurs secrétaires. Les inspectrices et inspecteurs sont défrayé·es par jetons de présence à hauteur de 65 francs suisses (68 euros) de l'heure ;
- l'IPE dispose des prérogatives nécessaires pour mener à bien sa mission ; elle peut notamment accéder à toute heure à tout lieu de travail et à toute documentation nécessaire pour le contrôle, et a le droit d'interroger le personnel hors de la présence de l'employeur ;
- ayant le statut d'une Commission officielle de l'État, l'IPE est autonome dans son fonctionnement. Elle est coordonnée par un Bureau composé de quatre personnes, soit deux représentant·es de chaque partie, qui valide les contrôles et les constats des contrôles. L'IPE s'appuie aussi sur un secrétariat de trois juristes et d'un·e assistant·e administratif ;
- afin d'optimiser la co-exécution, l'IPE, l'inspection cantonale et les organismes en charge des assurances sociales échangent toutes les informations nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées par la loi ;
- afin de développer les contrôles paritaires, les commissions paritaires peuvent charger l'IPE du contrôle des CCT.

Source : C. Dubouchet, J. Varone, *OCIRT-IPE. Dispositif genevois de contrôle du marché du travail*, 2024.

syndicale de la nouvelle inspection comporte selon l'exécutif « une atteinte à la liberté économique des employeurs » (Secrétariat du Grand Conseil, 2012:26). De l'autre, la « milice syndicale » fait « fi des principes du paritarisme et du tripartisme sur lesquels repose le fonctionnement du marché du travail en Suisse » (*ibid*:33). Les associations patronales dénoncent quant à elles « son caractère inamical à l'égard de la partie patronale », incompatible avec le dispositif tripartite existant (*ibid*:46).

À la surprise générale, le parlement genevois, pourtant dominé par une majorité de droite, décide le 30 novembre 2012 de valider l'initiative et la soumettre ainsi au vote populaire. Qualifiant ce vote de « putsch contre le partenariat social » (ATS, 2012), le patronat forme aussitôt un recours contre la décision parlementaire au Tribunal fédéral, instance juridique suprême du pays. Pour la première fois, celui-ci est ainsi appelé à se prononcer sur la légalité d'une participation directe des syndicats à l'exécution de l'ensemble des dispositions encadrant le travail. Le tribunal tranche en faveur de l'argumentation syndicale, en admettant que l'inspection des entreprises s'insère pleinement dans une démarche de co-exécution admise par le législateur fédéral. Les juges fédéraux donnent toutefois raison aux requérant·es sur un point, considérant que la composition exclusivement syndicale de l'IPE est incompatible avec les exigences d'impartialité de la Constitution suisse[30]. L'arrêt ouvre ainsi la porte à une négociation tripartite concernant les ressources à octroyer à l'IPE. L'accord est vite trouvé entre syndicats, patronat et État : la future inspection sera composée à moitié par des représentant·es des travailleuses et travailleurs et à moitié de représentant·es des employeurs. Fort de ce soutien tripartite, le projet de loi bénéficie d'un appui politique transversal et est voté à l'unanimité par le parlement cantonal le 14 décembre 2015, rendant ainsi superflu un vote populaire. L'IPE entre en fonction le 1er mai 2016.

Pour la presse, les syndicats ont réussi à convaincre l'ensemble des acteurs qu'« un meilleur contrôle des règles du marché du travail » est préférable à « la fermeture des frontières »[31]. Pour les représentants patronaux, le fait que l'IPE entérine pour la première fois en Suisse une forme de co-exécution qui donne accès aux entreprises à des inspectrices et inspecteurs syndicaux semble le juste prix à payer pour garantir aux entreprises l'afflux de main-d'œuvre nécessaire (*ibid.*). Sur ce point, l'interlocutrice patronale interviewée admet la victoire syndicale : « On n'a pas perdu, mais ils ont été plus forts. Ils ont obtenu au niveau syndical ce qu'ils voulaient sur ce coup-là. (…) C'est finalement un outil que, dans notre conception, à l'origine, on n'avait pas trop imaginé, mais finalement, puisqu'il existe, avançons ensemble[32]. » Et du côté de l'État : « L'introduction de l'IPE, c'était un pur travail de rapport de force, l'exemple type que

30. Tribunal fédéral (2014), *Arrêt du 19 mai 2014*, IC 33/2013, p. 14.

31. E. Budry, « Montée en puissance du contrôle des entreprises », *Tribune de Genève*, 2 mars 2020, https://bit.ly/42cYjFP.

32. Représentante du Département des associations professionnelles, Fédération des entreprises romandes (FER), Genève.

les partenaires sociaux peuvent être d'accord contre le Conseil d'État, qui a un moment donné a eu l'intelligence de dire : on change de position[33] ».

En somme, l'émergence de l'IPE a été favorisée par les facteurs identifiés plus haut, tels qu'un environnement socio-économique et politique favorable à ce type de régulation du marché du travail, l'appropriation des enjeux de l'inspection du travail par les organisations syndicales régionales et l'existence d'un cadre institutionnel propice à l'expérimentation en matière de co-exécution. Sur ce dernier point, le dispositif tripartite préexistant, dont le Tribunal fédéral a confirmé la possibilité de le faire évoluer en renforçant les droits syndicaux, couplé aux instruments de démocratie directe (l'initiative législative) a ainsi formé un terrain idéal pour que les syndicats puissent déployer leur stratégie. Le Tribunal fédéral ayant obligé les syndicats à ouvrir le dispositif à des inspectrices et inspecteurs patronaux, son impact sur l'activité de contrôle va toutefois dépendre de la collaboration sur le terrain des inspections entre partenaires sociaux, mais aussi avec les inspectrices et inspecteurs étatiques.

C'est dans la pratique de ces collaborations que se matérialisent les rapports de force entre ces différents acteurs de la régulation du marché du travail. La section suivante est consacrée à l'analyse des premières années de fonctionnement de l'IPE.

III.3. L'IPE dans la pratique

Depuis sa création en 2016, l'IPE a contrôlé environ 5 000 salarié·es par année et mis en lumière un taux d'infraction moyen de 60 % dans les entreprises inspectées, quasi exclusivement suisses[34]. L'IPE a déposé cinq dénonciations pénales contre des employeurs particulièrement récalcitrants, une procédure rarissime en Suisse. Elle a contrôlé, sur mandat des commissions paritaires, les carrosseries, garages, salons de coiffure et boulangeries du canton et soutenu ponctuellement les contrôleuses et contrôleurs paritaires du secteur de la construction. Elle a œuvré, pour le compte de la commission tripartite, à l'application des salaires minimaux dans l'industrie des machines, le commerce de détail ou encore les transports. L'IPE a finalement mené des campagnes de contrôle thématiques, notamment sur l'accès à la lumière du jour dans les centres commerciaux, les mesures en lien avec le grand froid ou la canicule dans le bâtiment, ou l'enregistrement du temps de travail dans les hôtels et restaurants[35]. Il semble donc que, même en l'absence d'un pouvoir de sanction, l'IPE a pu renforcer le dispositif d'inspection sur le territoire genevois, soit l'un des deux objectifs affichés lors de sa création.

33. Représentant de l'inspection cantonale du travail de Genève.

34. E. Budry, « Montée en puissance du contrôle des entreprises », *Tribune de Genève*, 2 mars 2020. https://bit.ly/42cYjFP.

35. C. Dubouchet, J. Varone, *OCIRT-IPE. Dispositif genevois de contrôle du marché du travail,* 2024.

Dans ce cadre, le changement le plus frappant concerne la conduite des contrôles en entreprise. Toute inspection décidée par le Bureau de l'IPE est exécutée par un binôme d'inspectrices ou inspecteurs de chaque partie. La notion d'« impartialité » imposée par l'arrêt du Tribunal fédéral se décline ainsi sur le terrain différemment que ce que la plupart des organes étatiques entendent par l'impératif abstrait d'« indépendance » tel qu'inscrit dans les normes de l'OIT. Cette impartialité n'est pas « neutre », mais négociée dans la pratique en permanence entre des intérêts *a priori* divergents à travers une « pluralité » d'interprétations pour « accoucher d'une vision impartiale »[36]. Selon un expert, il semble d'ailleurs que le fait que les inspectrices et inspecteurs soient des membres militant·es de leurs associations respectives, ne disposant pas de compétences techniques mais favorisant la recherche de compromis négociés, renforce la légitimité de leur action envers les salarié·es et les employeurs. Aussi, l'inspection cantonale leur a confié des campagnes sensibles comme les arrêts de chantier en cas de canicule, où l'ingérence étatique est vue avec méfiance dans un secteur où le « partenariat social » est très fort[37].

L'expérience montre que l'IPE a aussi contribué à faire évoluer les pratiques d'inspection et le tripartisme. L'IPE a impulsé les contrôles conjoints des entreprises entre l'IPE et l'inspection cantonale durant la pandémie de Covid-19 dans un contexte où l'État manquait de personnel sur le terrain. Selon les expert·es interrogé·es, si le manque de formation technique des inspecteurs et inspectrices IPE pouvait au début heurter l'identité professionnelle des inspecteurs et inspectrices étatiques, des liens de confiance interpersonnels se sont ensuite formés, facilitant l'émergence d'une communauté de pratiques. Celle-ci a permis aux inspecteurs et inspectrices étatiques de questionner leur propre fonctionnement en observant la manière dont l'approche « généraliste » de l'IPE permettait de dépasser les silos entre les aspects de protection de la santé, sécurité au travail et contrôle de salaires[38]. L'IPE a en parallèle renforcé ses compétences, *via* des formations communes avec les inspecteurs et inspectrices étatiques et le recrutement de trois juristes qui assistent les inspections de terrain[39].

Enfin, l'IPE a fait évoluer la stratégie de pilotage des priorités d'inspection. Celle-ci se fonde sur un arbitrage permanent au sein du Bureau de l'IPE entre deux représentant·es syndicaux et patronaux, à l'instar du fonctionnement des commissions paritaires, où le choix des entreprises, des secteurs ou des sujets à contrôler dépend d'une multitude de facteurs, dont les intérêts des associations patronales, plus enclines à lutter contre la concurrence déloyale que promouvoir la protection des salarié·es. Or,

36. Représentant syndical de l'IPE de Genève.

37. *Ibid.*

38. Représentante de l'inspection cantonale du travail de Genève ; Représentant syndical de l'IPE de Genève.

39. *Ibid.*

employeurs et syndicats s'accordent sur le fait que le rapport de force particulier ayant donné naissance à l'IPE et la volonté syndicale de continuer à peser sur la régulation du marché du travail ont fait de celle-ci « une zone de négociation permanente » et un « espace d'expérimentation »[40]. L'activisme de l'IPE a notamment permis d'améliorer les salaires dans de nombreux CTT, et d'introduire de nouvelles mesures de protection en lien avec la canicule ou des procédures d'arrêt de chantier jusque-là inaccessibles par la seule voie conventionnelle[41].

Si l'inspection genevoise a donc été renforcée grâce à l'IPE, il est moins certain que celle-ci ait atteint le second objectif qui lui avait été fixé, soit le renforcement des droits syndicaux. En dépit de l'accès donné à des représentant·es syndicaux aux entreprises et le potentiel ainsi ouvert de lier l'action de l'inspection à l'action syndicale, force est de constater que l'expérience de l'IPE se heurte à des limites, dans un contexte où les collectifs syndicaux organisés sur les lieux de travail n'ont cessé de s'affaiblir. En particulier, le cycle de renouveau syndical ouvert au début des années 2000 à Genève semble arriver à son terme, avec le remplacement de la génération issue des mouvements sociaux par des permanent·es syndicaux nommé·es par les centrales davantage aligné·es sur une orientation étroitement conventionnelle[42]. À de rares exceptions près, l'IPE n'a ainsi pas été utilisée pour appuyer la construction syndicale[43]. Les interventions des 14 délégué·es syndicaux de l'IPE sont presque toujours le résultat d'une autosaisine, de campagnes concertées avec les délégué·es patronaux ou les inspecteurs et inspectrices cantonaux, ainsi que de plaintes individuelles des salarié·es. La stratégie syndicale d'exploiter l'opportunité d'accéder aux entreprises pour établir un lien de confiance avec des collectifs de salarié·es n'a été réalisée que très partiellement[44].

Conclusion

Cet article a analysé l'émergence et le fonctionnement de l'Inspection paritaire des entreprises (IPE) à Genève comme modèle original de co-exécution des contrôles du marché du travail, issu d'une initiative portée par des syndicats en rupture avec l'orientation conventionnelle, dans un contexte frontalier sujet à des pressions salariales. L'IPE constitue une tentative de dépasser les limites de la *regulatory new governance* qui s'est imposée dans ce contexte avec la création d'amortisseurs sociaux (les mesures d'ac-

40. Représentant de l'inspection cantonale du travail de Genève.

41. Représentante de l'inspection cantonale du travail de Genève ; représentant syndical de l'IPE de Genève. Représentante de l'inspection cantonale du travail de Genève ; représentant syndical de l'IPE de Genève ; représentante du Département des associations professionnelles, Fédération des entreprises romandes (FER), Genève.

42. C. Dethurens, « Licencié, un ex-employé d'Unia saisit la justice », *Tribune de Genève*, 6 janvier 2025.

43. La grève des salarié·es de l'entreprise de distribution Epsilon qui, en articulation avec une inspection de l'IPE, a débouché sur le paiement d'arriérés salariaux à hauteur de 600 000 francs suisses (un peu plus de 626 000 euros), est restée un cas isolé.

44. Représentant syndical de l'IPE de Genève.

compagnement) et de structures paritaires de contrôle des entreprises qui se révèlent souvent inefficaces pour lutter contre la sous-enchère salariale. En ce sens, elle constitue aussi une réponse aux tentatives d'instrumentaliser la politique migratoire dans les débats sur la mise en concurrence des salarié·es.

Dans ce cadre, l'IPE a significativement renforcé la surveillance du marché du travail à Genève. Malgré l'absence de pouvoir de sanction directe, elle a permis d'augmenter, en partenariat avec les inspections cantonales, le nombre des inspections dans les entreprises. L'IPE a en outre développé les droits de participation des salarié·es à travers la possibilité d'intervenir dans les activités d'inspection et favorisé la création d'un espace de négociation permanent entre représentant·es des travailleurs et travailleuses et des employeurs. Cette co-exécution a également influencé les pratiques de l'inspection cantonale qui ont évolué vers des démarches plus collaboratives en matière de contrôle.

Toutefois, l'objectif de renforcer les droits syndicaux sur les lieux de travail n'a été que partiellement atteint ; l'opportunité d'établir des liens avec les salarié·es semble avoir été peu exploitée par les syndicats, et l'IPE s'est régulièrement substituée à l'action syndicale dans les entreprises. Enfin, il est important de souligner que l'IPE demeure une expérience isolée en Suisse. À l'exception d'une interpellation au Parlement fédéral[45], les centrales syndicales ne s'y sont que peu intéressées, alors que les faîtières patronales et le Secrétariat d'État à l'économie se sont explicitement opposés à son application dans d'autres cantons. Ainsi, l'administration fédérale – faisant fi de l'arrêt du Tribunal fédéral – continue à affirmer que l'IPE est incompatible avec la délégation de compétences dans le cadre tripartite et paritaire[46]. Et il est peu probable que l'IPE, qui est le fruit d'un rapport de force local temporairement favorable aux syndicats, fasse le poids face au glissement à droite du paysage politique à la suite de l'acceptation de l'initiative « contre l'immigration de masse » en 2014[47]. Ce glissement semble ne plus épargner Genève : la pérennité de l'IPE pourrait être menacée après le remplacement des directions syndicales locales et le soutien jusque-là inédit des associations patronales à une coalition incluant les partis d'extrême droite lors des dernières élections cantonales.

Ces résultats mettent en évidence le potentiel de la co-exécution impulsée par les syndicats pour renforcer le contrôle du marché du travail, mais aussi les limites d'un tel dispositif dans la création d'un rapport de force plus favorable aux salarié·es sur les lieux de travail. Si, sur plusieurs aspects (participation, ressources, collaborations, etc.), l'IPE est en rupture avec le cadre de la *regulatory new governance*, les limites que nous avons

45. « Renforcement décidé à l'unanimité du contrôle du marché du travail à Genève. Quels enseignements pour le Conseil federal ? », Interpellation de P.-Y. Maillard, 23.3179, Parlement federal, 15 mars 2023, https://bit.ly/3YvIVDa.

46. A. Fumagalli, « Genfer Modell stösst beim Bund auf Kritik », *Neue Zürcher Zeitung*, März 15., 2019.

47. Les centrales syndicales prônent, au moins partiellement, le retour à une « préférence pour la main-d'œuvre résidente » (Pelizzari, 2017).

mises en évidence (absence de sanctions, faible investissement syndical, etc.) soulèvent de nombreux enjeux. Il serait donc intéressant de prolonger la recherche afin d'analyser les continuités et les ruptures de l'IPE avec le système de régulation du travail suisse, ainsi que son impact concret sur la protection des salarié·es par rapport aux formes de co-exécution mises en œuvre dans différents contextes nationaux. Un tel programme permettrait de (re)mettre le syndicalisme au centre des recherches sur l'inspection du travail.

Références bibliographiques

- Amengual M. (2010), « Complementary labor regulation: The uncoordinated combination of state and private regulators in the Dominican Republic », *World Development*, vol. 38, n° 3, p. 405-414, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.09.007.
- Amengual M. (2014), « Pathways to enforcement: Labor inspectors leveraging linkages with society in Argentina », *ILR Review*, vol. 67, n° 1, p. 3-33, https://doi.org/10.1177/001979391406700101.
- Amengual M., Fine J. (2017), « Co-enforcing labor standards: The unique contributions of state and worker organizations in Argentina and the United States », *Regulation & Governance*, vol. 11, n° 2, p. 129-142, https://doi.org/10.1111/rego.12122.
- ATS (2012), « Genève pourra voter sur l'initiative des syndicats », *Le Courrier*.
- Aubert G. (1989), « Les conventions collectives et la paix du travail en Suisse », *Revue internationale du travail*, vol. 128, n° 3, p. 411-426, http://archive-ouverte.unige.ch:/unige:13224.
- Aubert G. (dir.) (1994), *Inspection du travail : quel avenir ? = Arbeitsinspektion wohin?*, Zürich, Schulthess.
- Basu A. K., Chau N. H., Kanbur R. (2010), « Turning a blind eye: Costly enforcement, credible commitment and minimum wage laws », *The Economic Journal,* vol. 120, n° 543, p. 244-269, https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2009.02298.x.
- Baumberger D. (2021), « Les conventions collectives de travail résistent au changement structurel », *La Vie économique*, 2 juillet, https://bit.ly/42BG6AV.
- Berenstein A., Mahon P., Dunand J.-P. (2018), *Labour Law in Switzerland*, 3rd ed., Alphen aan den Rijn, Stämpfli.
- Best U., Biniok P. (2024), « Are there types of OHS regimes? Findings from European case studies », Communication au Congrès suisse de sociologie, Bâle, 10 septembre.
- BIT (2006), « Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail », Troisième question à l'ordre du jour du conseil d'administration, GB.297/ESP/3, novembre, https://bit.ly/43V1OSK.
- Bonanno A. (2020), « Aux guichets de l'inspection du travail », *La nouvelle revue du travail,* n° 17, https://doi.org/10.4000/nrt.7176.

- Bonanno A. (2024), *L'inspection du travail à l'épreuve des recompositions managériales et des tensions sur les moyens*, Agence d'objectifs de l'Ires pour la CGT, décembre, https://bit.ly/3Y08vPy.
- Bonvin J.-M., Cianferoni N. (2013), « La fabrique du compromis sur le marché du travail suisse. Évolutions et défis actuels », *Négociations*, vol. 20, n° 2, p. 59-71, https://doi.org/10.3917/neg.020.0059.
- Bosch G., Hüttenhoff F., Weinkopf C. (2019), *Kontrolle von Mindestlöhnen*, Wiesbaden, Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-658-26806-0.
- Cianferoni N. (2012), « Répondre au dumping salarial par la grève ? Le cas de l'Aéroport international de Genève (AIG) », *Les Mondes du travail,* n° 12, p. 65-76, https://archive-ouverte.unige.ch/unige:103264.
- De Nicolo M. (1962), *Die Sozialpolitik des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes*, Winterthour, Keller.
- Degen B. (2015), « Durée du travail », *Dictionnaire historique de la Suisse*, traduit de l'allemand, https://hls-dhs-dss.ch/articles/013910/2015-01-21/.
- Deshusses F. (2014), *Grèves et contestations ouvrières en Suisse 1969-1979,* Lausanne, Éditions D'en bas.
- Dupont A.-S. (2021), « L'approche helvétique de la protection légale de la santé au travail », Communication au Colloque Santé et sécurité au travail à l'heure de l'industrie 4.0, Genève, 12 novembre, https://bit.ly/3REhHWl.
- Emmenegger P. (2014), *The Power to Dismiss: Trade Unions and the Regulation of Job Security in Western Europe*, New York, Oxford University Press.
- Fedorets V.A., Grabka M.M., Schröder C., Seebauer J. (2020), « Lohnungleichheit in Deutschland sinkt », *DIW Wochenbericht,* p. 91-97, https://bit.ly/2yWRVHQ.
- Fillieule O., Monney V., Rayner H. (2019), *Le métier et la vocation de syndicaliste : l'enquête suisse*, Lausanne, Antipodes.
- Fine J. (2017), « Enforcing labor standards in partnership with civil society: Can co-enforcement succeed where the state alone as failed? », *Politics & Society*, vol. 45, n° 3, p. 359-388, https://doi.org/10.1177/0032329217702603.
- Fine J., Gordon J. (2010), « Strengthening labor standards enforcement through partnerships with workers' organizations », *Politics & Society*, vol. 38, n° 4, p. 552-585, https://doi.org/10.1177/0032329210381240.

- Hardy T. (2011), « Enrolling non-state actors to improve compliance with minimum employment standards », *The Economic and Labour Relations Review*, vol. 22, n° 3, p. 117-140, https://doi.org/10.1177/103530461102200308.
- Katzenstein P.J. (1984), *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry,* Ithaca, Cornell University Press.
- Kretzen F., Schäppi H. (2023), « Eine neue Wende: Gewerkschaften und soziale Bewegungen », *Widerspruch*, n° 42, p. 87-96.
- Lehndorff S., Bosch G., Haipeter T., Latniak E. (2009), « From the "sick Man" to the "Overhauled Engine" of Europe? Upheaval in the German Model », *in* Bosch G., Lehndorff S., Rubery J. (eds.), *European Employment Models in Flux,* London, Palgrave Macmillan, p. 105-130, https://doi.org/10.1057/9780230237001_4.
- Martinelli A. (2021), « Suisse : les enjeux du vote sur l'initiative "Entreprises responsables" en Suisse », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 173, mars, p. 3-16, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C173-Suisse.pdf.
- Martinelli A. (2023a), « Les impacts sur le syndicalisme de relations de travail de plus en plus défavorables aux salarié·es en Suisse », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 181, mars, p. 47-53, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/03/C181_intro-1.pdf.
- Martinelli A. (2023b), « Le management de la frontière dans l'industrie des machines », *in* Sainsaulieu I., Leresche P. (dir.), *C'est qui ton chef ?! Sociologie du leadership en Suisse*, Lausanne, PPUR, p. 211-222, https://bit.ly/4lQ2L5h.
- Matthey B. (2012), « Une police des entreprises aux mains des seuls syndicats ? », *Entreprise romande*, 7 décembre.
- Mias A. (2015), « Autonomie des agents et légitimité de l'inspection du travail », *La nouvelle revue du travail,* n° 7, https://doi.org/10.4000/nrt.2314.
- Molo R. (2010), « La Convention 98 de l'OIT et la liberté syndicale en Suisse », *in* Andermatt A. *et al.* (dir.), *Droit collectif du travail,* Bâle, Helbing Lichtenhahn Verlag, p. 81-96.
- Najy C., Zülch W., Farman D. (2019), *Mesures d'accompagnement et accord institutionnel : 10 propositions pour construire un consensus interne en vue d'un accord institutionnel*, Policy Brief, Foraus, mars, https://bit.ly/4j4TB2a.

- Noack A. M., Hoe A., Vosko L. F. (2020), « Who to inspect? Using employee complaint data to inform workplace inspections in Ontario », *Canadian Public Policy*, vol. 46, n° 3, p. 429-443, https://doi.org/10.3138/cpp.2018-065.
- Oesch D. (2007), « Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990 », *Swiss Political Science Review,* vol. 13, n° 3, p. 337-368, https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00081.x.
- Outhwaite O., Martin-Ortega O. (2019), « Worker-driven monitoring – Redefining supply chain monitoring to improve labour rights in global supply chains », *Competition & Change*, vol. 23, n° 4, p. 378-396, https://doi.org/10.1177/1024529419865690.
- Pedrina V. (2018), *De la politique de contingentement à la libre circulation des personnes*, Unia.
- Pedrina V., Schäppi H. (2021), *Die grosse Wende in der Bewerkschaftsbewegung*, Rotpunktverlag.
- Pelizzari A. (2014), « Suisse : les conséquences du vote anti-immigration sur les relations de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre, p. 82-95, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C147-6.pdf.
- Pelizzari A. (2017), « Suisse : les syndicats suisses et le débat sur la "préférence nationale" : vers un nouveau régime migratoire ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 158, juin, p. 56-71, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C158-5.pdf.
- Pelizzari A. (2022), « Protection de la santé et des revenus : hésitations et réussites syndicales », *in* Rosenstein E., Mimouni S. (dir.), *COVID-19. Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, Seismo, p. 193-207, https://doi.org/10.33058/seismo.20747.
- Pelizzari A., Pons-Vignon N., Martinelli A. (2024), « Les inspections du travail face aux transformations du marché du travail », *Rapport final*, n° 82686, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, février, https://bit.ly/3RmfNcI.
- Piore M. J., Schrank A. (2018), *Root-cause Regulation: Protecting Work and Workers in the Twenty-first Century*, New York, Harvard University Press.
- Pires R. (2008), « Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil », *International Labour Review*, vol. 147, n° 2-3, p. 199-229, https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2008.00031.x.

- Rieger A. (2021), *Organisations économiques et patronales en Suisse*, Document de travail, Unia, juin, https://bit.ly/4jujzMU.
- Rieger A., Gallusser D. (2023), *25 Jahre Mindestlohn-Kampagne der Schweizer Gewerkschaften. 1998 bis 2023*, Unia, Oktober, https://bit.ly/4luyMiV.
- Rieger A., Schärer C. (2013), *CCT-CTT-Loi : quelle stratégie ?*, Document interne, Unia.
- Ronconi L. (2010), « Enforcement and compliance with labor regulations in Argentina », *ILR Review,* vol. 63, n° 4, p. 719-736, https://doi.org/10.1177/001979391006300040.
- Schaub L., Cirigliano L. (2020), « Die Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Effektivität der kantonalen Arbeitsinspektorate: Analyse und Forderungen unter besonderer Berücksichtigung der ILO-Konvention Nr. 81 », *Zeitschrift für Arbeitsrecht und Arbeitslosenversicherung-Revue de Droit du travail et d'assurance-chômage*, n° 3, p. 183-200.
- Schweri M., Bolomey L. (2021), *Papyrus. La combinaison gagnante,* Genève, Slatkine.
- Seco (2023*), Rapport sur l'inspection du travail en 2023*, 15 août, https://bit.ly/4ip0GdF.
- Seco (2024), *Rapport FlaM 2023 – Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne*, Rapport d'exécution, 10 juin, https://bit.ly/3RoU3gm.
- Secrétariat du Grand Conseil (2012), *Rapport de la commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 151. Pour un renforcement du contrôle des entreprises. Contre la sous-enchère salariale*, 12 novembre.
- Sojourner A., Yang J. (2022), « Effects of union certification on workplace-safety enforcement: Regression-discontinuity evidence », *ILR Review*, vol. 75, n° 2, p. 373-401, https://doi.org/10.1177/0019793920953089.
- Steiger-Sackmann S., Guery Schindler M. (2018), « Zusammenspiel der Verfahren vor kantonalen Arbeitsinspektoraten und vor Arbeitsgerichten bei psycho-sozialen Belastungen: Kantonale Unterschiede », *Arbeitsrecht*, vol. 2018, n° 3, p. 183-194, https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/13906.
- Szarlej-Ligner M. (2016), « Les résistances des agents de l'inspection du travail à la reddition de comptes (1980-2013) », *Revue française d'administration publique*, vol. 160, n° 4, p. 1139-1153, https://doi.org/10.3917/rfap.160.1139.

- Trampusch C. (2008), « Von einem liberalen zu einem post-liberalen Wohlfahrtsstaat: Der Wandel der gewerkschaftlichen Sozialpolitik in der Schweiz », *Swiss Political Science Review*, vol. 14, n° 1, p. 49-84, https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00096.x.
- USS (1984), *Sécurité et santé au travail*, Union syndicale suisse.
- Visser J., Hayter S., Gammarano R. (2016), « Tendances au niveau des taux de couverture de la négociation collective : stabilité, érosion ou déclin? », *Négociation collective et relations professionnelles. Note d'information*, n° 1, BIT, octobre, https://bit.ly/4lw6zIJ.
- Vogel L. (1998), *La prévention sur les lieux de travail : Suède, Finlande, Norvège, Autriche, Suisse*, Bureau technique syndical européen pour la santé et la sécurité, https://bit.ly/4jVnjb4.
- Vogel L. (2015), *Les rouages de la politique de santé et sécurité dans l'Union européenne. Histoire, institutions et acteurs*, Bruxelles, ETUI, https://bit.ly/44roqu3.
- Vogel L. (2016), « Inspection et syndicats : "rencontre et plus si affinités…" », *HesaMag*, n° 14, p. 18-20, https://www.etui.org/sites/default/files/Hesamag14_FR-18-20.pdf.
- Von Richthofen W. (2002), *Labour Inspection: A Guide to the Profession*, ILO, https://bit.ly/43RYd7Q.
- Vosko L. F. (2020), *Closing the Enforcement Gap: Improving Employment Standards Protections for People in Precarious Jobs*, Toronto, University of Toronto Press.
- Walters D. (2016), « Inspection du travail et santé et sécurité dans l'Union européenne », *HesaMag*, n° 14, p. 12-17, https://bit.ly/4irf70F.
- Walters D., Johnstone R., Frick K., Quinlan M., Baril-Gingras G., Thébaud-Mony A. (2011), *Regulating Workplace Risks: A Comparative Study of Inspection Regimes in Times of Change*, Cheltenham, Edward Elgar, https://doi.org/10.1177/1035304614556037.
- Weil D. (2008), « A strategic approach to labour inspection », *International Labour Review*, vol. 147, n° 4, p. 349-375, https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2008.00040.x.
- Weil D. (2018), « Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change », *Journal of Industrial Relations*, vol. 60, n° 3, p. 437-460, https://doi.org/10.1177/0022185618765551.

- Weissbrodt R. (2019), *L'intervention des inspecteurs du travail en matière de prévention des risques psychosociaux : effets des contrôles en entreprises et stratégies d'intervention des inspecteurs*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Lausanne, https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_3A85CE044EA5.P002/REF.pdf.
- Weissbrodt R., Krsmanovic B., Hannart S. (2021), « Transformation numérique, évolution des risques et efficacité des normes de protection de la santé au travail », *in* Dagron S., Dupont A.-S., Lempen K. (dir.), *Santé et sécurité au travail : À l'heure de l'industrie 4.0*, Éditions juridiques libres, https://arodes.hes-so.ch/record/9239?ln=fr&v=pdf.