

10.110

**Message
relatif à l'abrogation de l'arrêté fédéral tendant à
encourager le travail à domicile**

du 3 décembre 2010

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet concernant l'abrogation de l'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 décembre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'arrêté fédéral du 12 février 1949 tendant à encourager le travail à domicile¹ doit être abrogé avec effet au 1^{er} janvier 2012.

Contexte

Depuis 1949, la Confédération encourage à titre subsidiaire le travail à domicile lorsqu'il joue un rôle social ou qu'il est utile au pays, en particulier lorsqu'il est de nature à améliorer les conditions d'existence des populations montagnardes. Cet encouragement concerne le travail à domicile traditionnel des employés de l'industrie et de l'artisanat ainsi que celui des personnes visant l'autosuffisance par le biais de produits artisanaux.

Les principaux bénéficiaires des subventions de la Confédération prévues par l'arrêté fédéral sont l'Office Suisse du Travail à Domicile, le canton d'Uri et le Centre de cours Ballenberg.

Contenu du projet

L'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile et la subvention qu'il prévoit doivent être abrogés avec effet au 1^{er} janvier 2012. Depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté, le marché du travail à domicile en Suisse a changé. La demande concernant des travailleurs à domicile a baissé, et cette activité n'a plus autant d'importance dans la garantie d'un revenu minimal d'existence. Par ailleurs, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a instauré des instruments financiers tenant suffisamment compte des conditions particulières dans lesquelles vivent les populations montagnardes. Par conséquent, l'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile est devenu caduc.

¹ RO 1949 543

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

L'arrêté fédéral du 12 février 1949 tendant à encourager le travail à domicile² est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1949. L'intervention de la Confédération se fonde sur un principe de politique structurelle inscrit dans la Constitution (Cst., RS 101) lui permettant de soutenir les régions économiquement menacées et de promouvoir des branches économiques (art. 103 Cst; art. 131^{bis} aCst.). L'arrêté fédéral a été introduit dans le cadre de mesures visant à prévenir l'indigence, à protéger la famille et à lutter contre le dépeuplement des régions de montagne.

L'arrêté fédéral prévoit que la Confédération doit promouvoir le travail à domicile lorsqu'il joue un rôle social ou qu'il est utile au pays, en particulier lorsqu'il est de nature à améliorer les conditions d'existence des populations montagnardes. La promotion du travail à domicile doit être en premier lieu le fait d'organisations privées et des cantons.

Par *travail à domicile* on entend tout travail qu'une personne fournit à son domicile ou dans un atelier situé dans sa région, et non pas dans les bureaux ou les locaux d'un employeur. La loi fédérale du 20 mars 1981 sur le travail à domicile (loi sur le travail à domicile)³ et l'ordonnance du 20 décembre 1982 concernant le travail à domicile⁴ posent les bases de la réglementation liée aux conditions de travail (en particulier pour ce qui est de la protection de la vie et de la santé). Elles comprennent également des dispositions que ni la loi sur le travail, ni le code des obligations ne prévoient. L'encouragement visé dans l'arrêté fédéral ne concerne que le travail à domicile traditionnel des employés de l'industrie et de l'artisanat. Le code des obligations régleme le travail à domicile des employés dans les domaines de la science, de l'art, du commerce et de la technique (par ex. télétravail) ainsi que le travail à domicile des personnes indépendantes.

La base de données statistiques concernant le marché du travail à domicile est petite, les personnes qui travaillent à domicile en Suisse n'étant plus recensées. La dernière enquête portant spécifiquement sur le travail à domicile a été menée en l'an 2000 par les organes cantonaux d'exécution. Selon cette statistique, le nombre de travailleurs à domicile oscillait entre 19 447 (1990) et 10 506 (2000) personnes.

A l'heure actuelle, nous disposons d'un comparatif sous la forme des données annuelles de l'Enquête Suisse sur la Population Active (ESPA). Cette enquête ne fournit par contre pas de données se rapportant exclusivement au travail à domicile au sens classique du terme. Les résultats de l'enquête ne peuvent être interprétés dans ce cadre que sous l'angle du lieu de travail (travailleurs à domicile dans leurs appartements). Notons que le phénomène du télétravail doit en être exclu. Le télétravail ne faisant plus l'objet d'un recensement systématique ces dernières années, le nombre de télétravailleurs a été augmenté de manière forfaitaire en 2007 de 6000

2 RO 1949 543

3 RS 822.31

4 RS 822.311

personnes, comme l'indique le tableau ci-dessous, de façon à permettre un comparatif des résultats.

ESPA: chiffres 2001 à 2009 (arrondis)

Année	Travailleurs à domicile dans leurs appartements ¹			dont télétravail ²			Travailleurs à domicile
	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes	Total	
2009	54 000	22 000	76 000	10 000	8000	24 000	52 000
2008	56 000	24 000	80 000	10 000	8000	24 000	56 000
2007	51 000	15 000	66 000	10 000	8000	24 000	42 000
2006	44 000	20 000	64 000	10 000	8000	18 000	46 000
2005	41 000	15 000	57 000	10 000	8000	18 000	39 000
2004	38 000	18 000	56 000	10 000	8000	18 000	38 000
2003	46 000	16 000	63 000	(8000)	(4000)	12 000	51 000
2002	49 000	15 000	64 000	(8000)	(4000)	12 000	52 000
2001	52 000	15 000	67 000	(8000)	(4000)	12 000	55 000

¹ Sans les apprentis, les indépendants et les collaborateurs membres de la famille.

² La question du télétravail n'a été posée qu'en 2001 et 2004. Les chiffres en italiques sont des estimations du SECO. (chiffre): fiabilité statistique restreinte.

Selon l'ESPA, le nombre de travailleurs à domicile a légèrement augmenté au cours des dernières années, sans toutefois dépasser 1,5 % de la population active (nombre de personnes actives au sein de la population résidante permanente selon l'ESPA 2008: 4 375 373; population active selon le recensement fédéral de la population en l'an 2000: 3 946 988).

Notons cependant que l'analyse de l'ESPA ne fournit qu'une estimation grossière du phénomène du travail à domicile, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, elle ne tient pas compte des travailleurs à domicile qui exercent leur activité dans un atelier. Par ailleurs, toutes les personnes qui travaillent chez elles ne sont pas des travailleurs à domicile au sens classique du terme.

1.1.1 Bénéficiaires des subventions

Les principaux bénéficiaires des subventions de la Confédération prévues par l'arrêté fédéral sont l'Office Suisse du Travail à Domicile, le canton d'Uri et le Centre de cours Ballenberg.

Les subventions allouées à l'*Office Suisse du Travail à Domicile* servent, entre autres, à financer la coordination, la formation, le placement et l'attribution d'activités liées au travail à domicile. Le canton d'Uri utilise les subventions de l'Etat pour promouvoir le travail à domicile classique dans le domaine de l'industrie et de l'artisanat lorsque le travailleur exerce son activité à son domicile ou dans un atelier. Les subventions allouées au *Centre de cours Ballenberg* vont à la formation et à la formation continue dans le domaine du travail à domicile.

1.1.2 Montant des subventions

Le crédit de subvention se base sur l'arrêté fédéral du 12 février 1949 tendant à encourager le travail à domicile. L'abrogation de l'arrêté fédéral entraînera également la suppression de la base servant à l'allocation du crédit de subvention.

Crédit de subvention pour les années 2005 à 2011 (en CHF)

Année	Total	Office Suisse du Travail à Domicile	Travail à domicile canton d'Uri	Centre de cours Ballenberg	Divers
2005	390 200	205 900	85 900	95 900	2500
2006	396 000	207 840	87 830	97 830	2500
2007	397 980	208 500	88 490	98 490	2500
2008	408 000	211 900	91 800	101 800	2500
2009	414 100	214 000	93 800	103 800	2500
2010 ¹	420 300	216 000	95 900	105 900	2500
2011 ¹	415 900	2	2	2	2

¹ Chiffres selon plan financier.
² Donnée non disponible.

Le montant des subventions va en majeure partie aux trois bénéficiaires susmentionnés. D'autres institutions demandent ponctuellement des subventions.

Conformément à l'art. 4 de l'arrêté fédéral, les subventions ne doivent pas, en règle générale, excéder la moitié des sommes nécessaires à l'exploitation ou des dépenses restant à couvrir. L'octroi des subventions est subordonné à des prestations de tiers suffisantes. Le montant des subventions est fixé compte tenu de la capacité financière des cantons concernés et de la situation matérielle des bénéficiaires.

1.2 Motifs de l'abrogation de l'arrêté fédéral et conséquences possibles

1.2.1 Généralités

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a changé au cours des soixante dernières années. De nouveaux instruments financiers ont été créés. Bien que l'article relatif à la politique structurelle ait été maintenu dans la Constitution (art. 103 Cst.), l'encouragement du travail à domicile n'est, selon la nouvelle législation, plus du ressort de la Confédération.

En outre, la demande sur le marché suisse du travail à domicile a nettement reculé depuis les années 40. L'industrie et l'artisanat confient de plus en plus de mandats à l'étranger au lieu de les attribuer à des travailleurs à domicile, parce que même avec des coûts salariaux bas, le travail à domicile n'est plus concurrentiel en Suisse. Il faut dès lors se demander si la forme même du travail à domicile est encore adaptée de nos jours pour améliorer les conditions d'existence de la population montagnarde.

1.2.2

Canton d'Uri

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a instauré des instruments financiers tenant compte des conditions particulières dans lesquelles vivent les populations montagnardes. Par ailleurs, les tâches et les responsabilités entre Confédération et cantons sont réglementées plus clairement grâce à la RPT. L'attribution des tâches repose sur le principe de subsidiarité. Selon ce principe, l'organe étatique supérieur (la Confédération) ne doit se charger que des tâches qu'elle est indiscutablement apte à mieux remplir que les organes qui lui sont subordonnés (cantons). Dans le cadre de la décentralisation financière, les subventions à affectation spéciale sont supprimées. En contrepartie, les nouveaux instruments de la péréquation financière (péréquation des ressources et compensation des charges) laissent aux cantons davantage de liberté dans l'utilisation des moyens à disposition pour remplir leurs tâches de manière autonome. Les charges spéciales qui pèsent sur les cantons de montagne et sur lesquelles aucune influence ne peut être exercée font l'objet d'une compensation géo-topographique. La RPT fournit aux cantons des instruments de péréquation dotés de moyens considérables. Ces instruments leur permettent de fixer leurs propres priorités en fonction de la structure de leur canton et de financer eux-mêmes certains projets ou domaines. En 2011, le canton d'Uri doit percevoir environ 84 millions de francs au titre de la péréquation financière. S'il estime que l'encouragement du travail à domicile compte parmi ses objectifs majeurs, il dispose donc des ressources financières nécessaires par le biais de la RPT.

Le canton d'Uri reçoit des aides dans le cadre de la mise en œuvre de divers projets de politique économique relevant eux de la nouvelle politique régionale (NPR). Le but de la NPR est d'améliorer les facteurs locaux et les conditions de régions spécifiques – régions de montagne, milieu rural en général, régions frontalières. Une politique d'incitation et un financement de départ doivent soutenir des projets visant l'autonomie après une phase de démarrage. Les aides de la Confédération ne doivent pas causer une dépendance durable du côté des projets ou des acteurs.

1.2.3

Centre de cours Ballenberg

Le centre de cours Ballenberg dispense des cours dans le domaine de l'artisanat traditionnel et de la conception contemporaine. Les cours d'artisanat traditionnel contribuent à préserver un domaine qui compte de moins en moins d'emplois pour les travailleurs à domicile. Les cours dans le domaine de la conception contemporaine ont davantage de débouchés commerciaux mais s'inscrivent de plus en plus dans le cadre des activités de loisir.

Le travail à domicile ne peut contribuer à assurer l'existence que lorsqu'il y a des possibilités d'emploi et des débouchés commerciaux pour les produits du travail à domicile indépendant ou non. Aujourd'hui, l'accroissement de la mobilité facilite la prise d'un emploi également hors de la région d'habitation. Le travail à domicile de salariés mal rémunérés est ainsi en concurrence avec le travail en entreprise mieux payé dans la plupart des cas.

Le montant des subventions doit aider des personnes vivant dans les régions périphériques à suivre une formation continue, puis à exercer cette capacité dans le cadre du travail à domicile pour assurer leur subsistance. L'efficacité des subventions fédérales pour le Centre de cours Ballenberg est attestée en ce qui concerne l'utilisation de l'argent, mais plus marginale en ce qui concerne l'encouragement du travail à domicile. Par ailleurs, le groupe cible réel (formation continue, garantie de l'existence, régions de montagne, travail à domicile) ne représente qu'une partie des participants aux cours.

Groupes cibles atteints: 2006 à 2009 (réponses multiples possibles)

Élément(s) du groupe cible	2006	2007	2008	2009
Total des fréquentations de cours	1512	694	935	741
Formation continue	59 %	62 %	56 %	59 %
Garantie de l'existence	24 %	24 %	23 %	24 %
Région de montagne	44 %	41 %	44 %	44 %
Travail à domicile	13 %	13 %	15 %	14 %
Formation continue + région de montagne	42 %	41 %	44 %	44 %
Formation continue + région de montagne + garantie de l'existence	11 %	11 %	11 %	13 %
Formation continue + région de montagne + garantie de l'existence + travail à domicile	2 %	3 %	3 %	3 %

Source: Reporting sur la fréquentation des cours Ballenberg

Le tableau compare les objectifs des participants aux cours avec les objectifs visés par les subventions fédérales. Une grande partie des participants fréquentent les cours en tant que formation continue et vit dans une région de montagne. Il apparaît cependant que la formation continue relève dans la plupart des cas d'un intérêt personnel et n'a pas de rapport avec le travail à domicile. La combinaison d'au moins trois éléments visés par les subventions montre que leur effet est faible. Cela rend la poursuite du versement d'une aide financière de la Confédération au Centre de cours Ballenberg difficile à légitimer.

1.2.4 Office Suisse du Travail à Domicile

Lorsqu'un travailleur à domicile perd son emploi, il a droit au soutien et à l'aide au placement des autorités cantonales du marché du travail (loi sur le service de l'emploi⁵ et loi sur l'assurance-chômage⁶). Les cantons et, par leur biais, les offices régionaux de placement (ORP) n'ayant pas suffisamment de travailleurs à domicile

⁵ Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services, RS 823.11.

⁶ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0.

parmi leur clientèle pour développer les connaissances spécifiques au placement dans le domaine du travail à domicile, cette tâche a été déléguée au bureau compétent (Centrale suisse pour le travail à domicile) de l'Office Suisse du Travail à Domicile. Cette délégation doit être maintenue, et ce même une fois l'arrêté fédéral abrogé. Elle sera alors cofinancée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Le financement des activités de placement est prévu par le biais du crédit fédéral pour le service public de l'emploi. L'art. 11 de la loi sur le service de l'emploi stipule que la Confédération a la possibilité de verser des aides financières à des agences de placement privés.

Outre le placement de travailleurs à domicile, l'information et le conseil représentent des tâches importantes à l'Office Suisse du Travail à Domicile. Ce dernier soutient par exemple les personnes concernées lors de l'élaboration de contrats de travail à domicile et les renseigne sur le droit du travail et plus précisément du travail à domicile ainsi que sur la protection du travail. Une fois l'arrêté fédéral abrogé, les cantons pourront continuer à déléguer ces prestations à l'Office Suisse du Travail à Domicile, bien que sur le fond elles soient de leur compétence.

1.3 Consultation

Nous avons renoncé à une consultation au sens de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation⁷. Il s'agit, dans le présent cas, d'abroger un arrêté fédéral et non d'édicter ou de réviser une loi. Par ailleurs, la portée politique, économique et financière de cet objet est faible.

Les bénéficiaires des subventions ont été préalablement entendus. Ils rejettent l'abrogation de l'arrêté fédéral et indiquent que la suppression des subventions fédérales les empêcherait de poursuivre leurs activités.

Pour le canton d'Uri, le travail à domicile représente un élément socio-économique important pour le marché du travail. Le soutenir est d'une grande importance pour la capacité de subsistance des régions en partie éloignées. Le canton estime que les moyens nécessaires à l'encouragement du travail à domicile ne peuvent pas être compensés par la RPT.

Le Centre de cours Ballenberg indique que ses cours portent sur l'artisanat historique et la construction traditionnelle et qu'ils sont uniques dans le paysage culturel de Suisse. Leur offre large et facile d'accès est utilisée par de nombreux travailleurs à domicile. Les recettes des cours ne permettent pas d'en couvrir les coûts.

L'Office Suisse du Travail à Domicile met l'accent sur son rôle de médiateur entre les employeurs, les travailleurs à domicile et les personnes qui cherchent un emploi sous la forme d'un travail à domicile. Ses activités sont axées sur les régions dont la structure est faible et sur l'emploi des femmes. Les cantons qui prennent déjà en charge une grande partie des emplois ne seront pas d'accord de payer davantage pour ces prestations. Il n'est pas possible d'augmenter la cotisation de membre des travailleurs à domicile.

D'autres entités ont également eu la possibilité de prendre position. Il s'agit du Groupement suisse pour les régions de montagne, de l'Union suisse des arts et

⁷ RS 172.061

ont été déléguées à l'Office Suisse du Travail à Domicile. Une fois l'arrêté fédéral abrogé, ces tâches ne pourront pas non plus être assumées uniquement par les cantons. Par conséquent, l'Office Suisse du Travail à Domicile devra continuer à apporter son savoir-faire pour le placement des travailleurs à domicile.

En termes de compétences, le placement des travailleurs à domicile sera financé à l'avenir par le crédit fédéral pour le service de l'emploi. Ce crédit est réglementé par les dispositions de la loi sur le service de l'emploi. La Confédération permet par ce biais l'octroi d'aides financières pour des tâches de placement sur l'ensemble du territoire national, lorsque celles-ci sont exécutées sur mandat du SECO. Par conséquent, ce crédit fédéral devra être augmenté de 200 000 francs dès 2012, sans compensation interne de la part du SECO ou du DFE.

La suppression de la subvention fédérale permettra une économie nette de 200 000 francs.

3.1.2 Conséquences pour les cantons

Bien que l'importance économique de l'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile ne soit pas anodine pour le canton d'Uri, elle reste marginale au niveau national. Le canton d'Uri est le seul à toucher des subventions directes pour l'encouragement du travail à domicile. Les cantons de Berne et des Grisons touchent des subventions indirectes par le biais d'un soutien de l'Office Suisse du Travail à Domicile à l'atelier *Heimarbeit*. Les cantons pour lesquels l'encouragement du travail à domicile représente une priorité trouvent différentes possibilités de financement dans le cadre de la RPT.

3.2 Conséquences économiques

En comparaison avec l'ensemble de la population active, le travail à domicile au sens classique du terme ne représente qu'un petit pourcentage, même s'il peut être un instrument important pour l'emploi dans certaines régions périphériques. La RPT tient compte de ce point.

3.3 Conséquences pour l'Office Suisse du Travail à Domicile

L'Office Suisse du Travail à Domicile reçoit pour l'encouragement du travail à domicile des contributions de la part de la Confédération, des cantons et de ses membres. Ses prestations lui permettent également en partie de se financer. La suppression des subventions fédérales pourrait conduire les cantons à réduire ou même à supprimer, eux aussi, leurs contributions. D'un autre côté, en continuant à déléguer à l'Office Suisse du Travail à Domicile les activités de placement, la Confédération montre que cet office reste nécessaire. Il est également de l'intérêt des cantons, dans le souci de réunir le savoir-faire existant, de continuer à déléguer et à encourager les tâches de protection des travailleurs dans le domaine du travail à domicile.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁹, ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011¹⁰. L'abrogation de l'arrêté fédéral découle de la RPT et de l'examen des tâches de l'administration fédérale.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'art. 103 de la Constitution permet à la Confédération de soutenir les régions économiquement menacées. En contrepartie, la Confédération peut également décider de mettre fin à son soutien.

5.2 Loi sur le travail à domicile

La loi sur le travail à domicile et l'arrêté fédéral sont deux dispositifs normatifs indépendants l'un de l'autre. L'arrêté fédéral poursuit des objectifs de politique sociale et nationale. La loi sur le travail à domicile donne un cadre juridique à la protection des travailleurs à domicile, ce que ni le code des obligations ni la loi sur le travail ne font. L'abrogation de l'arrêté fédéral n'a pas d'incidence sur la loi sur le travail à domicile.

5.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Dans le domaine du travail à domicile, il existe la Convention 177 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), adoptée en 1996. Les Etats signataires s'engagent à élaborer et à mettre en place une politique nationale visant à promouvoir le plus possible l'égalité de traitement entre les travailleurs à domicile et ceux qui sont intégrés dans une entreprise. La législation et la pratique helvétiques divergeant sur un seul point des dispositions de la convention, la Suisse n'a pas ratifié cette dernière.

⁹ FF 2008 639

¹⁰ FF 2008 7745

