



Berne, le 7 décembre 2018

Train de mesures pour atténuer les effets négatifs de la libre circulation dans les cantons limitrophes

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 13.3945 Regazzi du
27 septembre 2013

Table des matières

1	Introduction.....	4
1.1	Mandat.....	4
1.2	Délimitation de la matière	4
2	Dispositifs contre les doubles impositions avec les pays limitrophes et imposition des travailleurs frontaliers.....	5
2.1	En général.....	5
2.1.1	Élimination des différences d'imposition entre les résidents suisses et les frontaliers.....	5
2.1.2	Augmentation en faveur de la Suisse des recettes fiscales résultant de l'imposition des frontaliers	7
2.2	Mesures prises	7
2.3	Mesures pour l'avenir	8
2.4	Conclusion intermédiaire.....	8
3	Échange d'informations avec les pays limitrophes sur les gains réalisés par les entreprises étrangères.....	9
3.1	En général.....	9
3.2	Mesures prises	9
3.3	Mesures pour l'avenir	9
3.4	Conclusion intermédiaire.....	10
4	Obligation de payer la taxe sur la valeur ajoutée pour des prestations inférieures à 10 000 francs.....	11
4.1	En général.....	11
4.1.1	Bases légales.....	11
4.1.2	Lacunes du système d'imposition	12
4.2	Mesures prises	12
4.3	Mesures pour l'avenir	13
4.4	Conclusion intermédiaire.....	13
5	Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes	15
5.1	En général.....	15
5.2	Mesures prises	16
5.2.1	Modification de la législation et durcissement des sanctions	16
5.2.2	Amélioration constante de l'exécution	16
5.2.3	Renforcement du soutien financier	17
5.3	Mesures pour l'avenir	18
5.4	Conclusion intermédiaire.....	18
6	Lutte contre l'indépendance fictive.....	19
6.1	En général.....	19
6.1.1	Cadre légal.....	19
6.1.2	Fourniture transfrontalière de prestations par des indépendants	19
6.2	Mesures prises	20
6.2.1	Contrôles effectués dans le cadre des mesures d'accompagnement (FlaM).....	20
6.2.2	Évaluation de l'efficacité des mesures.....	21
6.2.3	Amélioration de l'exécution	21
6.3	Mesures pour l'avenir	21
6.4	Conclusion intermédiaire.....	22
7	Conclusion	23

1 Introduction

1.1 Mandat

Le postulat 13.3945 du conseiller national Fabio Regazzi du 27 septembre 2013 («Train de mesures pour atténuer les effets négatifs de la libre circulation dans les cantons limitrophes») invitait le Conseil fédéral à évaluer la situation dans les cantons frontaliers relative aux problèmes liés au travail frontalier, à la sous-enchère salariale et aux faux indépendants, et à présenter un programme de mesures afin d'en atténuer les effets négatifs. En particulier, l'auteur du postulat demandait une analyse des problématiques sur les aspects suivants:

1. une révision des conventions passées entre la Suisse et les pays limitrophes, afin d'atténuer la charge fiscale pour les cantons touchés et d'éliminer les différences d'imposition entre Suisses et frontaliers;
2. la possibilité d'échange d'informations avec les pays limitrophes sur les revenus réalisés par les entreprises étrangères;
3. une révision à la hausse des financements fédéraux pour les organismes de contrôle cantonaux;
4. des mesures de lutte contre le phénomène des faux indépendants;
5. l'obligation de payer la TVA pour des prestations inférieures à 10 000 francs;
6. un durcissement des sanctions pour les personnes qui ne respectent pas la loi.

Le Conseil fédéral a proposé le 20 novembre 2013 de rejeter le postulat en raison du fait que, même si les questions variées soulevées dans le postulat étaient importantes, plusieurs initiatives étaient déjà en cours à l'époque au niveau fédéral afin de trouver des solutions à ces questions. Le Conseil national a adopté le postulat le 24 septembre 2015.

1.2 Délimitation de la matière

Le présent rapport donne suite au postulat 13.3945 du conseiller national Fabio Regazzi. Bien que les problèmes soulevés dans le rapport soient de nature très différente, le rapport suit une structure uniforme pour chaque thème. Ainsi, pour chaque sujet abordé, la problématique est d'abord résumée de manière générale, puis les mesures prises depuis 2013 pour remédier aux différents problèmes soulevés sont présentées, et enfin les éventuelles mesures à prendre à l'avenir sont expliquées. Le rapport se concentre donc exclusivement sur les thèmes évoqués par l'auteur du postulat.

2 Dispositifs contre les doubles impositions avec les pays limitrophes et imposition des travailleurs frontaliers

2.1 En général

2.1.1 Élimination des différences d'imposition entre les résidents suisses et les frontaliers

2.1.1.1 L'imposition des personnes physiques en Suisse

La procédure de taxation ordinaire des personnes physiques en Suisse a lieu sur la base d'une déclaration d'impôts. Néanmoins, tout travailleur étranger, domicilié ou en séjour en Suisse, sans autorisation d'établissement (permis «C»), ainsi que tout travailleur ayant son domicile principal à l'étranger (indépendamment de sa nationalité) est soumis à l'imposition à la source s'il exerce une activité lucrative dépendante en Suisse. Le prélèvement de l'impôt à la source constitue en fait une simplification administrative de la procédure, qui présente un certain nombre d'avantages, autant pour le contribuable que pour les autorités fiscales. L'imposition à la source est régie dans ces cas au niveau fédéral par les art. 91 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11) et 35, al. 1, let. a, de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14). En réalité, le traitement fiscal des frontaliers varie en fonction, d'une part, de leur État de domicile et, d'autre part, du canton où ils travaillent, car les règles bilatérales conclues avec les pays limitrophes concernant l'imposition des travailleurs frontaliers tiennent compte du contexte spécifique des relations transfrontalières avec chacun des pays concernés et peuvent donc différer¹.

La charge fiscale finale des frontaliers devrait en principe être comparable (taux de l'impôt à la source fixé par les cantons) à celle des résidents suisses, voire plus lourde (quand le salaire est imposable dans l'État de résidence, soit exclusivement, soit avec l'application d'un crédit de l'impôt à la source suisse afin d'éviter la double imposition). En effet, le système de l'impôt à la source, bien qu'étant un système qui se fonde sur une manière de calcul différente, vise en principe à obtenir une charge fiscale comparable aux personnes imposées ordinairement. Néanmoins, les simplifications de l'imposition à la source effectuées au moyen des forfaits peuvent déboucher dans certains cas sur une imposition qui diverge par rapport au régime de la taxation ordinaire. Les barèmes de l'impôt à la source contiennent certaines déductions forfaitaires fondées sur des valeurs moyennes. D'un côté, ils s'inscrivent dans le cadre des efforts consentis pour simplifier le système fiscal, de l'autre, en raison du système tel qu'il est conçu, ils ne peuvent pas tenir compte entièrement de la situation personnelle des travailleurs. Le Tribunal fédéral a constaté, dans un arrêt du 26 janvier 2010², certains problèmes liés au système d'imposition à la source, en particulier, en ce qui concerne les non-résidents soumis à l'impôt à la source. Des mesures ciblées dans le domaine de l'impôt à la source suisse ont donc été prises.

¹ Pour plus de détails sur les différentes règles en matière d'imposition des travailleurs frontaliers, consulter le rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2013 donnant suite au postulat 11.3607: <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-51382.html>. À noter que depuis la publication du rapport en 2013, la Suisse et le Liechtenstein ont conclu en 2015 une nouvelle convention contre les doubles impositions (RS 0.672.951.43); les règles de partage en matière d'imposition des frontaliers avec le Liechtenstein n'ont pas subi de modifications importantes.

² ATF 136 II 241

2.1.1.2 La notion de travailleur frontalier

S'agissant des travailleurs frontaliers salariés (ci-après travailleurs frontaliers) exerçant une activité lucrative en Suisse, il convient de faire une distinction entre les travailleurs frontaliers relevant de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP; RS 0.142.112.681) de ceux relevant plus spécifiquement de solutions bilatérales en matière fiscale conclues avec les pays limitrophes.

Selon l'ALCP (art. 7, al. 1, de l'Annexe 1), un travailleur frontalier est «un ressortissant d'une partie contractante qui a sa résidence sur le territoire d'une partie contractante et qui exerce une activité salariée sur le territoire de l'autre partie contractante en retournant à son domicile en principe chaque jour, ou au moins une fois par semaine».

À la différence de l'ALCP, les solutions bilatérales en matière fiscale retenues par la Suisse avec les États limitrophes ne prévoient pas en principe le séjour semainier mais se fondent sur l'obligation du retour quotidien en règle générale au domicile principal. L'ALCP n'affecte pas la notion de travailleur frontalier telle que définie dans les différents dispositifs contre les doubles impositions conclues par la Suisse avec les pays limitrophes (art. 21, al. 1, ALCP³).

2.1.1.3 L'imposition des travailleurs frontaliers actifs en Suisse

La règle générale applicable en matière d'imposition des revenus provenant d'activités salariées telle que prévue dans le Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune de l'OCDE (ci-après Modèle OCDE), reprise par la Suisse, prévoit que ces revenus sont imposables dans l'État où le travail salarié est effectivement exercé. Le commentaire du Modèle OCDE indique qu'aucune règle pour les travailleurs frontaliers n'a été prévue dans le Modèle «car il est préférable que les problèmes résultant de conditions locales soient résolus directement par les États intéressés»⁴.

Concernant l'imposition des travailleurs non-résidents, la Suisse a conclu des règles spéciales qui dérogent à la règle générale prévue dans le Modèle OCDE uniquement avec ses cinq États limitrophes. Cela découle en principe du fait que la main-d'œuvre provenant de ces pays est la seule en mesure de regagner quotidiennement le domicile et donc de générer des charges supplémentaires à l'État de résidence par rapport à des personnes qui rentrent avec une fréquence moindre à leur domicile (cf. aussi ch. 2.1.2).

Comme indiqué dans le rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2013 donnant suite au postulat 11.3607, les accords conclus par la Suisse avec les États limitrophes concernant l'imposition des travailleurs frontaliers tiennent compte du contexte spécifique des relations transfrontalières avec chacun des pays concernés. Les règles actuelles sont le résultat de développements historiques des relations bilatérales économiques et commerciales dans les régions de frontière. Chacune de ces régions, qu'il s'agisse des cantons suisses ou des zones limitrophes des pays voisins, a ses particularités. Ces spécificités peuvent uniquement être prises en compte si des règles spéciales sont prévues. De ce fait, les solutions actuellement en vigueur divergent sensiblement et sont donc difficilement comparables.

³ «Les dispositions des accords bilatéraux entre la Suisse et les États membres de la Communauté européenne en matière de double imposition ne sont pas affectées par les dispositions du présent accord. En particulier les dispositions du présent accord ne doivent pas affecter la définition du travailleur frontalier selon les accords de double imposition.»

⁴ Par. 10 du commentaire à l'art. 15 du Modèle OCDE.

2.1.2 Augmentation en faveur de la Suisse des recettes fiscales résultant de l'imposition des frontaliers

Les différentes solutions convenues avec les États limitrophes en matière d'imposition des frontaliers permettent, soit une imposition à la source en Suisse (pleine ou limitée), soit un paiement compensatoire en faveur des cantons⁵. En cas de pleine imposition à la source en Suisse (c.-à-d. sans limitation sur le plan bilatéral du prélèvement de l'impôt à la source suisse), un paiement compensatoire en faveur de l'État ou des communes limitrophes est dû.

Parmi les arguments généralement invoqués pour une imposition des travailleurs frontaliers différente de celle des autres travailleurs non-résidents, les coûts générés pour les collectivités publiques respectives des deux États jouent un rôle déterminant. D'autre part, il faut aussi considérer que le travailleur frontalier aura un impact plus grand sur les services de l'État de résidence comparé à une personne qui ne rentre qu'occasionnellement dans l'État de résidence (infrastructures socio-sanitaires, sportives et de loisirs, écoles, aménagements urbain et routier, etc.). Historiquement, ce partage des ressources a été fait par le biais d'une répartition des recettes fiscales, par le prélèvement d'un pourcentage sur les salaires bruts ou par un droit d'imposition restreint en faveur de l'État du domicile fiscal. L'évolution des moyens de transport ainsi que l'entrée en vigueur de l'ALCP n'ont en principe pas modifié le besoin de partage des ressources. En effet, les dispositions en matière de frontaliers restent applicables uniquement aux travailleurs qui rentrent, en règle générale, quotidiennement à leur domicile et qui continuent donc à engendrer des coûts sur les infrastructures des deux côtés de la frontière.

2.2 Mesures prises

En ce qui concerne les différences d'imposition entre les résidents et les frontaliers qui résultent des simplifications retenues dans le système de l'imposition à la source, des mesures ont été prises suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 26 janvier 2010. Faisant l'objet de la loi fédérale sur la révision de l'imposition à la source du revenu de l'activité lucrative⁶, adoptée par le Parlement le 16 décembre 2016 et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021, ces mesures visent à supprimer, dans les limites du possible et à certaines conditions strictes, les inégalités de traitement entre les personnes imposées à la source et celles soumises au régime fiscal ordinaire.

D'autre part, de manière générale, le Conseil fédéral a déjà reconnu dans le rapport du 15 novembre 2013 donnant suite au postulat 11.3607 qu'il est possible que certains aspects des solutions en matière d'imposition des travailleurs frontaliers puissent être modifiés lors de futures négociations de conventions contre les doubles impositions avec les États limitrophes. D'ailleurs, à l'occasion de la conclusion de la convention du 10 juillet 2015 entre la Confédération suisse et la Principauté du Liechtenstein en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (RS 0.672.951.43), certaines questions sur les règles en matière d'imposition des travailleurs frontaliers ont été davantage clarifiées. Avec l'Italie, un nouvel accord en matière d'imposition des frontaliers a été paraphé en décembre 2015, mais il n'a pas encore été signé. Cet accord prévoit une augmentation de la quote-part de l'impôt à la source en faveur des cantons qui rentrent dans son champ d'application et améliore la sécurité du droit pour les acteurs concernés.

⁵ Pour plus de détails sur les différentes règles en matière d'imposition des travailleurs frontaliers, consulter le rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2013 donnant suite au postulat 11.3607, mentionné plus haut. À noter que depuis la publication du rapport en 2013, la Suisse et le Liechtenstein ont conclu en 2015 une nouvelle convention contre les doubles impositions (RS 0.672.951.43); les règles de partage en matière d'imposition des frontaliers avec le Liechtenstein n'ont pas subi de modifications importantes.

⁶ Pour plus d'informations, consulter les documents en relation avec l'objet du Conseil fédéral 14.093.

2.3 Mesures pour l'avenir

La loi fédérale qui résout certaines inégalités dans le système de l'imposition à la source entre résidents et non-résidents entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021. En outre, lors des futures révisions des dispositions contre les doubles impositions avec les pays limitrophes, il est possible que sur initiative de l'un des deux États contractants des modifications puissent être apportées en ce qui concerne l'imposition des travailleurs frontaliers. Ces modifications pourraient toucher le taux du versement compensatoire, ou la limite d'imposition à la source en Suisse, par exemple suite à une analyse de l'évolution socio-économique, mais pourrait aussi couvrir d'autres aspects, comme la réciprocité.

2.4 Conclusion intermédiaire

Les solutions retenues avec les pays limitrophes en matière d'imposition des travailleurs frontaliers sont le fruit de compromis historiques qui ont été adaptés aux changements socioéconomiques lors des révisions intervenues. Ces dispositions reflètent des particularités régionales et permettent un partage de ressources nécessaires pour les infrastructures dans les zones frontalières. Pour cette raison, le Conseil fédéral est de l'avis que de telles règles sont importantes et qu'elles contribuent au développement et à la prospérité des cantons frontaliers et des zones limitrophes. Les solutions en place fonctionnent dans l'ensemble à la satisfaction des cantons, de la Confédération et des États voisins. À l'avenir, il est néanmoins important de veiller à ce que, si les conditions-cadres devaient changer, ces solutions soient mises à jour. D'autre part, la Suisse a déjà pris après 2013, année du postulat 13.3945, des mesures qui visent à supprimer, dans les limites du possible et à certaines conditions strictes, les inégalités de traitement aussi entre résidents et non-résidents.

3 Échange d'informations avec les pays limitrophes sur les gains réalisés par les entreprises étrangères

3.1 En général

À l'époque où le postulat a été déposé, la Suisse n'avait pas encore convenu d'introduire l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale, tel que prévu par la norme internationale applicable, avec deux pays limitrophes, à savoir l'Italie et le Liechtenstein. La coopération avec les autorités fiscales de ces États était limitée aux possibilités définies dans les conventions bilatérales contre les doubles impositions, dans leur version de 1979 pour ce qui est de l'Italie, et de 1995 pour ce qui est du Liechtenstein. Avec les autres États limitrophes, l'échange de renseignements sur demande avait été convenu en 2009 (Autriche), en 2010 (Allemagne) et en 2009 et 2014 (France). D'autres initiatives en faveur d'un accroissement de la transparence en matière fiscale étaient discutées au niveau international, mais n'avaient pas encore fait l'objet d'accords entre les pays.

3.2 Mesures prises

Ces dernières années, l'échange de renseignements entre la Suisse et l'ensemble de ses États limitrophes s'est grandement amélioré. Le 23 février 2015, la Suisse et l'Italie ont signé un protocole de modification (RO 2016 2769; FF 2015 6263) à la convention contre les doubles impositions qui reprend la norme internationale relative à l'échange de renseignements sur demande. Depuis le 13 juillet 2016, des demandes peuvent être déposées concernant des faits qui existaient ou ont été réalisés le jour de la signature du protocole ou après cette date. Avec le Liechtenstein, la Suisse a convenu d'introduire la norme relative à l'échange de renseignements sur demande le 10 juillet 2015 (RS 0.672.951.43). Les nouvelles dispositions sont applicables dès le 1^{er} janvier 2017. Par ailleurs, la Suisse met en œuvre l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale (EAR) avec les États membres de l'UE, dont tous ses pays limitrophes⁷. Elle a échangé pour la première fois des données sur une base automatique en septembre 2018 avec l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie notamment (et le fera en 2019 avec le Liechtenstein). En outre, la Suisse et ses États limitrophes appliquent les standards fixés dans le cadre du projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS) dans leurs relations réciproques⁸. Ces standards portent entre autres sur l'échange de renseignements relatifs à des décisions anticipées en matière fiscale (appelées aussi *rulings*). La Suisse échange de tels renseignements avec l'ensemble de ses États limitrophes depuis 2018. Elle échange également avec eux des déclarations pays par pays d'entreprises multinationales sur les périodes fiscales déclarables 2018 et suivantes.

3.3 Mesures pour l'avenir

D'autres mesures ne sont pas indiquées pour le moment.

⁷ RS 0.641.926.81

⁸ Pour plus d'informations, consulter www.sif.admin.ch > Fiscalité des entreprises > Standards minimum BEPS.

3.4 Conclusion intermédiaire

La tendance internationale à un accroissement de la transparence dans le domaine fiscal s'est traduite notamment par une nette amélioration de l'échange de renseignements avec les États limitrophes. La collaboration entre les autorités fiscales est conforme aux normes internationales. Aujourd'hui, les autorités fiscales disposent de beaucoup plus d'instruments qu'à l'époque où le postulat a été déposé pour examiner la situation fiscale des contribuables lorsqu'elles sont confrontées à des affaires transfrontalières.

4 Obligation de payer la taxe sur la valeur ajoutée pour des prestations inférieures à 10 000 francs

4.1 En général

4.1.1 Bases légales

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) grève la consommation sur le territoire suisse de biens et de services. Ainsi, les exportations de biens sont exonérées de la TVA, tandis que les importations de biens sont imposées. Les prestations de services sont frappées de la TVA si le lieu de ces prestations se trouve sur le territoire suisse.

En règle générale, l'entreprise qui fournit la prestation facture la TVA au destinataire de la prestation et établit un décompte de la TVA à l'intention de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Cependant, pour certaines prestations d'entreprises étrangères, ce ne sont pas ces dernières qui sont assujetties à la TVA, mais les destinataires des prestations. De cette manière, les entreprises étrangères ne sont pas obligées de s'inscrire au registre des assujettis à la TVA de l'AFC juste parce qu'elles ont fourni de telles prestations sur le territoire suisse. Cette manière de procéder permet aussi de réduire les difficultés liées à la perception de l'impôt. En effet, dans le cas de prestataires dont le siège se trouve dans un État avec lequel la Suisse n'a pas conclu de traité international, la perception de l'impôt n'est en principe pas possible sur le plan juridique ou ne l'est qu'au prix d'efforts considérables. Lorsqu'elle est perçue auprès du destinataire de la prestation plutôt qu'auprès du fournisseur de la prestation, la TVA est qualifiée d'*impôt sur les acquisitions*.

L'impôt sur les acquisitions est régi par les art. 45 à 49 de la loi sur la TVA (LTVA; RS 641.20) et les art. 109 à 111 de l'ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA; RS 641.201). Sont soumises à l'impôt sur les acquisitions:

- les prestations de services dont le lieu se situe sur le territoire suisse en vertu de l'art. 8, al. 1, LTVA, lorsqu'elles sont fournies par des entreprises qui ont leur siège à l'étranger et ne sont pas inscrites au registre des assujettis, à l'exception des prestations de services en matière de télécommunications ou d'informatique fournies à des destinataires n'étant pas assujettis;
- la livraison de biens immobiliers sur le territoire suisse, lorsque cette livraison n'est pas soumise à l'impôt sur les importations et qu'elle est effectuée par une entreprise qui a son siège à l'étranger et n'est pas inscrite au registre des assujettis, exception faite de la mise à disposition de tels biens immobiliers à des fins d'usage ou de jouissance;
- la livraison d'électricité transportée par lignes, de gaz transporté par le réseau de distribution de gaz naturel ou de chaleur produite à distance à des assujettis sur le territoire suisse par des entreprises ayant leur siège à l'étranger.

S'il est déjà inscrit au registre des assujettis à la TVA, le destinataire de la prestation doit l'impôt sur toutes ses acquisitions de prestations dès le premier franc. Sous réserve des art. 29 et 33 LTVA, il peut toutefois déduire à titre d'impôt préalable l'impôt qu'il a déclaré sur ses acquisitions dans le cadre de son activité entrepreneuriale (art. 28, al. 1, LTVA).

En revanche, s'il n'est pas inscrit au registre des assujettis à la TVA (ce qui est le cas par exemple des particuliers), le destinataire de la prestation doit s'annoncer auprès de l'AFC dès lors qu'il acquiert pour plus de 10 000 francs de ce genre de prestations au cours d'une année civile. Ce montant de 10 000 francs constitue une limite d'exonération, et non un montant exonéré d'impôt. Autrement dit, s'il acquiert, par exemple, pour 11 000 francs de telles prestations durant une année civile, le destinataire des prestations est redevable de l'impôt sur les acquisitions sur la totalité de ces 11 000 francs.

4.1.2 Lacunes du système d'imposition

Les personnes qui ne sont pas assujetties à la TVA peuvent acquérir des prestations soumises à l'impôt sur les acquisitions en provenance de l'étranger jusqu'à un montant de 10 000 francs par année en franchise de TVA, alors qu'elles devraient payer la TVA si elles achetaient des prestations similaires à des entreprises suisses. Aujourd'hui, l'impôt sur les acquisitions grève entre autres les prestations de publicité, de conseil, de fiduciaire, de gestion de fortune et de traduction. Les livraisons relevant d'un contrat d'entreprise du secteur principal de la construction et du second œuvre ne sont quant à elles plus soumises à cet impôt depuis 2015, mais sont frappées de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse (cf. ch. 4.2). Les lacunes en matière d'imposition qui existaient jusqu'à la fin de l'année 2014 dans cette branche constituaient dès lors un point central du présent postulat.

En théorie, une diminution ou une suppression de la limite d'exonération permettrait de réduire voire d'éliminer complètement cette inégalité de traitement des fournisseurs suisses par rapport aux fournisseurs étrangers. En pratique néanmoins, une telle mesure n'aurait guère d'effet, car les acquisitions de prestations en provenance de l'étranger qui sont soumises à l'impôt sur les acquisitions doivent être déclarées à l'AFC par les personnes domiciliées sur le territoire suisse qui les réalisent. Or, il n'existe aucune incitation pour ces personnes à déclarer leurs acquisitions. En effet, aucune mesure ne nécessitant pas des moyens disproportionnés ne permet d'obliger ces personnes à le faire. En règle générale, l'AFC ne dispose pas des informations nécessaires pour identifier les personnes redevables de l'impôt sur les acquisitions.

Une telle difficulté existe indépendamment de la limite d'exonération de 10 000 francs. Dans les années 2010 à 2016, entre 600 et 700 personnes non assujetties à la TVA ont annoncé chaque année de telles acquisitions à l'AFC. Il s'agissait le plus souvent de services de collectivités publiques, d'associations, de fondations, de holdings ou d'entités similaires, et, seulement dans de très rares cas, de particuliers. En outre, il est apparu que certaines personnes avaient déclaré des acquisitions alors qu'elles n'avaient pas dépassé la limite de 10 000 francs et n'étaient donc pas tenues légalement de le faire. D'un autre côté, des acquisitions à hauteur de millions de francs ont aussi été déclarées. Il est difficile d'imaginer que seules 600 à 700 personnes physiques et morales non assujetties à la TVA remplissent effectivement les conditions de la déclaration de l'impôt sur les acquisitions. On peut donc supposer qu'il existe un grand nombre de cas inconnus des autorités.

4.2 Mesures prises

Depuis le dépôt du postulat en 2013, diverses mesures ont été prises pour combler les lacunes du système de la TVA:

- L'art. 9a OTVA a été introduit le 1^{er} janvier 2015. Il prévoyait que les livraisons relevant d'un contrat d'entreprise par des entreprises étrangères n'étaient plus soumises à l'impôt sur les acquisitions, mais que les entreprises étrangères elles-mêmes devenaient assujetties à la TVA en Suisse si elles fournissaient de telles prestations et d'autres prestations soumises à l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse pour au moins 100 000 francs par année.
- La révision partielle de la LTVA est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Elle a permis de remplacer l'art. 9a OTVA et d'apporter d'autres modifications en matière d'assujettissement. Du fait de cette révision, les fournisseurs de prestations étrangers sont désormais assujettis à la TVA en principe dès le premier franc de chiffre d'affaires réalisé sur des prestations fournies sur le territoire suisse. Seuls les fournisseurs étrangers qui réalisent à l'échelle mondiale un chiffre d'affaires de moins de 100 000 francs à partir de prestations qui seraient imposables selon la LTVA si elles étaient fournies sur le territoire suisse ne sont pas concernés par cette règle.

Ces mesures garantissent une égalité de traitement sur le plan de la TVA des entreprises étrangères et des entreprises suisses quant aux livraisons relevant d'un contrat d'entreprise. Par livraison relevant d'un contrat d'entreprise, on entend par exemple des travaux de peinture d'une maison, des travaux de jardinage ou l'installation d'une cuisine par une entreprise. Dans les régions frontalières, c'était justement l'inégalité de traitement des livraisons relevant d'un contrat d'entreprise qui était source de mécontentement.

S'agissant des acquisitions de prestations de services, il existe toujours une lacune dans le système d'imposition. La limite d'exonération de 10 000 francs par année civile pour les personnes qui ne sont pas assujetties à la TVA est en effet maintenue. Toutefois, comme ces prestations de services sont majoritairement des prestations de conseil, de publicité et de fiduciaire, qui ne sont que rarement acquises par des particuliers, cette lacune du système ne provoque pas de distorsion notable de la concurrence.

4.3 Mesures pour l'avenir

Les prestations destinées à des personnes qui ne sont pas assujetties à la TVA devraient toujours être imposées par l'entreprise qui les fournit, même si cette dernière n'a pas son siège sur le territoire suisse. Comme le recommande l'OCDE⁹, l'impôt sur les acquisitions devrait être limité aux prestations transfrontalières destinées à des personnes assujetties à la TVA. Tel est le cas aujourd'hui déjà des prestations de services en matière de télécommunications et d'informatique, et des livraisons d'électricité, de gaz ou de chaleur par le réseau.

En ce qui concerne les acquisitions de prestations sur des plateformes en ligne, il serait possible de faire prélever la TVA par ces plateformes, qui la reverseraient ensuite à l'AFC, plutôt que par les entreprises étrangères qui fournissent les prestations. En juin 2018, une motion dans ce sens a été déposée par le conseiller aux États Beat Vonlanthen (Mo. 18.3540). Actuellement, l'OCDE élabore aussi des recommandations en matière de perception de l'impôt par des tiers.

Les deux mesures permettraient de garantir l'égalité de traitement des prestations en provenance de l'étranger et des prestations de Suisse. Il serait possible de renoncer à l'impôt sur les acquisitions pour les personnes qui ne sont pas assujetties à la TVA.

4.4 Conclusion intermédiaire

Les lacunes de la législation en matière d'imposition des livraisons relevant d'un contrat d'entreprise, qui suscitaient un profond mécontentement dans les régions frontalières, ont été éliminées lors de la révision partielle de la LTVA, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 (cf. ch. 4.2). Le développement de la collaboration à l'échelle internationale a également permis d'améliorer la perception de l'impôt auprès des entreprises étrangères.

Actuellement, les personnes qui ne sont pas assujetties à la TVA peuvent acquérir certaines prestations de services de l'étranger jusqu'à une valeur de 10 000 francs par année en franchise de TVA. Il s'agit notamment de prestations de publicité ou de conseil. L'AFC analyse si elle pourrait combler cette lacune en remplaçant l'obligation de payer l'impôt sur les acquisitions des personnes non assujetties à la TVA par un assujettissement des entreprises étrangères. Elle examine également s'il serait judicieux d'intégrer les plateformes en ligne dans la perception de l'impôt afin de garantir une perception si possible sans faille de l'impôt dans les cas de livraisons de marchandises et de prestations de services de l'étranger (cf. ch. 4.3).

⁹ OCDE, 2017, Principes directeurs internationaux pour la TVA/TPS, Éditions OCDE, Paris, Cm 3.130

Pour un traitement fiscal équitable des prestations en provenance de Suisse et de l'étranger, il n'est pas opportun, par contre, de réduire la limite d'exonération de 10 000 francs s'appliquant aux prestations encore soumises actuellement à l'impôt sur les acquisitions. En effet, il n'existe guère d'incitation, pour les personnes qui acquièrent de telles prestations, à les déclarer et une exécution forcée n'est pas possible sans un recours à des moyens disproportionnés (cf. ch. 4.1.2).

5 Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

5.1 En général

Le SECO, en tant qu'autorité de surveillance au niveau fédéral, veille à une application efficace des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Il contribue ainsi à maintenir, d'une part, une situation de concurrence équitable entre les entreprises suisses et étrangères et, d'autre part, à garantir des conditions de travail et de salaire adéquates pour les travailleurs suisses et étrangers sur le marché du travail national.

Au cours de l'année 2013, la Suisse a connu un pic d'immigration associé notamment à un niveau de prises d'emplois de courte durée important et d'une activité frontalière élevée. C'est dans ce contexte que le postulat Regazzi a été déposé au Conseil national, le 27 septembre 2013. Comme le montre le rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes, le solde migratoire n'a dès lors cessé de diminuer et s'est depuis stabilisé.

L'impact de la libre circulation des personnes peut différer d'une région à l'autre. Les mesures d'accompagnement sont construites de telle façon que les organes d'exécution disposent de moyens adaptés aux défis spécifiques de leurs branches et de leurs régions. En effet, le législateur s'est délibérément prononcé en faveur d'un système d'exécution décentralisé et dual pour permettre aux autorités cantonales d'ajuster leur politique à leur réalité économique. Dans le cadre de la loi fédérale sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (loi sur les travailleurs détachés ou LDét; RS 823.20), des commissions paritaires (CP) et des commissions tripartites (CT) cantonales contrôlent sur place le respect des conditions de travail et de salaire en vigueur en Suisse (art. 7 LDét). Les CT cantonales ont, de plus, la responsabilité d'observer le marché du travail dans sa totalité (art. 360b, al. 3 à 5, du code des obligations [CO; RS 220]). Si nécessaire, elles peuvent demander aux autorités cantonales l'édition d'un contrat-type de travail (CTT) avec des salaires minimaux contraignants ou encore l'extension facilitée d'une convention collective de travail (CCT) existante. Les 25 CTT et les 2 extensions facilitées en vigueur en 2018 ont été mises en place par des cantons frontaliers (BS, GE, JU, TI, VS).

Une certaine flexibilité existe aussi en ce qui concerne le nombre de contrôles à effectuer. La Confédération, plus précisément le SECO, octroie des indemnités financières aux organes de contrôle. Les cantons sont indemnisés à hauteur de 50 % de la charge salariale des inspecteurs en charge des contrôles. Les CP sont, pour leur part, financées sur une base forfaitaire. Dans le cadre des accords de prestations entre la Confédération et les cantons, la situation spécifique des régions frontalières est prise en compte dans l'attribution des financements. De plus, depuis 2014, les organes de contrôle peuvent, dans des branches ou régions spécialement exposées, solliciter auprès de la Confédération une augmentation, limitée dans le temps, du nombre de contrôles financés. Les cantons du Tessin et de Genève ont, pour leur part, soumis une telle requête, qui leur a été accordée.

Dans le cadre légal existant, les organes d'exécution ont donc une marge de manœuvre relativement grande en ce qui concerne le nombre de contrôles, l'orientation des contrôles ou encore la politique en matière de sanctions. Par conséquent, les mesures d'accompagnement dans leurs formes actuelles permettent une application régionale avec des résultats ciblés localement.

5.2 Mesures prises

Depuis leur introduction, les mesures d'accompagnement ont fait l'objet de diverses révisions et optimisations au niveau législatif et au niveau de l'ordonnance (ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse, Odét ; RS 823.201). De plus, l'exécution a été continuellement améliorée. Le présent chapitre n'inclut que les mesures prises depuis 2013, année du dépôt du postulat Regazzi 13.3945.

5.2.1 Modification de la législation et durcissement des sanctions

Le 1^{er} janvier 2013, des lacunes dans la législation relative aux mesures d'accompagnement ont été comblées et leur exécution rendue plus efficace. De nouvelles sanctions administratives prévoyant le paiement de 5000 francs au plus ont entre autres été incluses dans la loi pour sanctionner les employeurs qui engagent des travailleurs en Suisse et qui ne respectent pas les salaires minimaux des CTT. L'introduction de possibilités de sanction en cas d'infractions aux CCT étendues selon la procédure facilitée, ainsi que l'obligation des employeurs étrangers d'annoncer le salaire des travailleurs détachés, font également partie du renforcement des mesures d'accompagnement. L'obligation d'annoncer le salaire dans le cadre de la procédure d'annonce en ligne pour les prestataires de services en ce qui concerne les missions jusqu'à 90 jours par année civile est entrée en vigueur le 15 mai 2013.

Le 15 juillet 2013, la responsabilité solidaire renforcée pour les secteurs de la construction, du génie civil et du second œuvre est également entrée en vigueur. Désormais, l'entrepreneur contractant peut être rendu responsable du non-respect des conditions de travail et de salaire par ses sous-traitants.

En outre, le 1^{er} novembre 2014, le Conseil fédéral a décidé d'introduire une obligation d'annonce ou d'autorisation dès le premier jour des travaux pour les prestataires de services étrangers actifs dans la branche de l'aménagement et de l'entretien paysager.

Le 1^{er} avril 2017, la révision supplémentaire de la LDét est entrée en vigueur. Elle comprend l'augmentation du plafond des sanctions prévues par la LDét, de 5000 francs à 30 000 francs dans le cas d'infractions relatives aux conditions minimales de salaire et de travail. Les possibilités de sanction ont de plus été renforcées par l'introduction d'un cumul des amendes et des interdictions de prestations dans les cas graves.

5.2.2 Amélioration constante de l'exécution

Parallèlement aux adaptations de la loi et de l'ordonnance, l'exécution des mesures d'accompagnement (FlaM) a continuellement été améliorée, par exemple par le biais de directives et de recommandations formulées de la part du SECO aux organes d'exécution. L'optimisation de la façon de travailler des CP ainsi que l'amélioration de la collaboration entre les organes d'exécution (cantons - CP) fait, par exemple, l'objet d'un projet commun du SECO avec des représentants des CP, des associations de contrôle ainsi que des cantons. Dans ce cadre, une procédure modèle d'exécution de la LDét a été établie durant l'année 2013. Différents instruments et documents sont mis à disposition des organes d'exécution et des journées de formation spécifique ont été organisées par le SECO. Elles doivent permettre aux CP d'améliorer leurs processus internes, de les rendre plus efficaces et d'uniformiser l'exécution dans l'ensemble de la Suisse. De plus, les audits du SECO introduits en 2013 permettent d'identifier les manquements dans l'exécution des mesures d'accompagnement et de trouver des solutions d'amélioration en collaboration avec les organes d'exécution.

Durant l'année 2017, la priorité a été donnée principalement à la mise en œuvre du plan d'action par la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux en vue de l'amélioration de l'exécution des mesures d'accompagnement. Le 18 décembre 2015, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution fédérale, de renforcer sa lutte contre les abus sur le marché du travail par l'introduction de mesures supplémentaires. A cette occasion, le groupe de travail sur la nécessité d'améliorer la mise en œuvre et l'abus des mesures d'accompagnement – composé de représentants des partenaires sociaux, des cantons et de l'administration sous la direction du SECO – a été mandaté en vue de modifier certaines mesures. Le groupe de travail a informé le Conseil fédéral en février 2016 des résultats de ses travaux et proposé un plan d'action pour l'amélioration des mesures d'accompagnement. Le plan d'action a été adopté par le Conseil fédéral le 4 mars 2016 et la mise en œuvre de ses mesures concrètes validée le 23 novembre 2016. En fin d'année 2017, le DEFR (SECO) a informé le Conseil fédéral de l'état de la mise en œuvre du plan d'action.

L'objectif du plan d'action décidé par le Conseil fédéral est d'accroître la qualité et l'efficacité de l'activité de contrôle dans le cadre des mesures d'accompagnement. L'accent du plan d'action est mis sur un renforcement des contrôles orientés sur le risque, une réduction de la durée de traitement des dossiers de contrôle et la nécessité de synergies entre les différents organes d'exécution. De plus, le Conseil fédéral a décidé le 23 août 2017 d'augmenter l'objectif de contrôle minimum annuel figurant dans l'ODét de 27 000 à 35 000. Ce nouvel objectif minimum est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Dans ce contexte, les objectifs liés à l'exécution ont également été relevés. Dorénavant, 3 % des employeurs suisses devront faire l'objet d'un contrôle en 2018, respectivement 5 % dans les branches en observation renforcée. Parallèlement, en vue de respecter l'objectif du plan d'action de renforcer les stratégies de contrôles orientées sur les facteurs de risques, les objectifs de contrôle des prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce ont également été adaptés. Dès 2018, une marge de tolérance fixée entre 30 % et 50 % fera foi en tant qu'objectif national de contrôle.

5.2.3 Renforcement du soutien financier

Le SECO soutient financièrement les organes de l'exécution des mesures d'accompagnement selon les dispositions de la LDét et de l'ODét. La définition du volume de contrôle, sa répartition par canton et branche économique, ainsi que le financement, prennent en compte l'analyse de risque. Cette dernière a été élaborée d'un commun accord entre les partenaires sociaux, les cantons et la Confédération. En effet, le financement des cantons se fonde sur les coûts effectifs supportés par les cantons. Dans les régions ou secteurs à risque, le nombre de contrôles convenus entre le SECO et les organes de contrôle peut ainsi être augmenté d'entente entre les parties. Dans le canton du Tessin, par exemple, le nombre de contrôles effectués est nettement plus important que dans d'autres régions de Suisse.

Les différents objectifs de contrôle ainsi que le financement sont fixés dans des accords de prestations et de subvention que le SECO conclut avec les cantons et les CP. Les accords définissent tant le nombre des contrôles que les tâches à effectuer dans le cadre des contrôles. Le respect des objectifs à atteindre par les organes d'exécution en matière de contrôle est vérifié dans le cadre d'audits des organes d'exécution. La révision en 2017 de l'objectif de contrôle minimum annuel figurant dans l'ODét de 27 000 à 35 000 a de fait augmenté le soutien financier mis à disposition des organes de contrôle par le SECO.

Dans le cadre de la mise en place du plan d'action, les autorités cantonales bénéficient également d'un financement additionnel à hauteur de 10 % de leurs subventions totales pour faire appel à des spécialistes, notamment juridiques ou informatiques, dans le cadre de l'exécution des FlaM. En ce qui concerne les CP, le financement forfaitaire a aussi été revu à la hausse. Le montant de l'indemnisation est de 650 francs par contrôle depuis 2018 contre 500 francs auparavant.

5.3 Mesures pour l'avenir

Un calculateur national de salaire est en cours de développement et prévu pour l'année 2019. Ce dernier se base sur les données de l'enquête suisse sur les salaires et estime un salaire usuel par canton. Un concept d'interface informatique est également en train d'être développé pour la même année dans un souci d'harmonisation du processus d'échange de données entre les CP et les autorités cantonales, le but étant d'améliorer la collaboration des organes de contrôle et de faciliter l'exécution.

Dans l'ensemble, les mesures d'accompagnement représentent une entité flexible qui se doit d'évoluer constamment pour répondre aux nouveaux défis liés à la libre circulation des personnes.

5.4 Conclusion intermédiaire

Le système d'exécution décentralisé et dual tend vers une approche orientée sur les risques spécifiques des différentes régions et des différentes branches de la Suisse. La législation en place permet une certaine flexibilité des moyens à disposition des organes d'exécution, lesquels restent les mieux placés pour définir les besoins de leurs régions. Depuis le dépôt du postulat Regazzi, l'entrée en vigueur de plusieurs mesures a permis de mettre en place une structure adaptée aux défis que rencontrent les cantons frontaliers. Les mesures d'accompagnement dans leurs formes actuelles permettent donc aux organes d'exécution de bénéficier de moyens conformes à la réalité économique de leurs régions.

La Confédération, les cantons et les partenaires sociaux s'emploient à lutter efficacement contre les abus sur le marché du travail. Seul un effort commun de tous les acteurs impliqués garantit des conditions équitables en matière de salaire et de conditions de travail à la population indigène et étrangère ainsi que des conditions de concurrence équitables aux prestataires indigènes et étrangers. Comme le confirme à nouveau le rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne de 2017, ce dispositif de protection semble agir de manière ciblée et efficace. Dans l'ensemble, les mesures d'accompagnement sont un dispositif de protection des conditions de travail et de salaire qui fonctionne, mais qui reste en constante évolution.

Le Conseil fédéral est dès lors de l'avis que le système actuel des mesures d'accompagnement est suffisamment flexible pour tenir compte des différentes réalités régionales.

6 Lutte contre l'indépendance fictive

6.1 En général

6.1.1 Cadre légal

Les indépendants de l'espace UE/AELE qui exécutent un mandat en Suisse dans le cadre d'une prestation de services transfrontalière ne sont pas soumis aux conditions minimales de travail et de salaire de la LDét, car ils ne sont pas salariés. Un prestataire de services qui simule une activité indépendante et qui est lié en réalité à un mandant par un rapport de travail similaire à celui d'un employé est ce qu'on appelle un «faux indépendant». Un statut d'indépendant est simulé dans le but de contourner les règles de protection du droit du travail et du droit des assurances sociales.

Les organes de contrôle de la LDét ayant été confrontés de plus en plus souvent au phénomène des faux indépendants, le SECO a mis en vigueur au 1^{er} janvier 2011 une directive à l'intention des organes d'exécution sur la marche à suivre pour vérifier le statut d'indépendant. Cette directive avait pour but de faciliter l'identification des cas d'indépendance fictive et de régler les compétences des organes de contrôle.

Afin de réduire encore davantage le risque d'abus, des nouvelles dispositions légales sur la lutte contre l'indépendance fictive ont été édictées en janvier 2013, et la directive susmentionnée a été adaptée en 2015. Le but premier de ces dispositions était de réduire les incitations à contourner les conditions de travail et de salaire applicables en Suisse par une indépendance fictive. À cet effet, plusieurs mesures ont été introduites, à savoir une obligation de fournir de la documentation, une obligation plus étendue de fournir des renseignements et la possibilité de sanctionner les fraudeurs par des amendes ou une suspension des travaux. Il s'agissait de faciliter ainsi le contrôle du statut des prestataires de services de l'UE/AELE qui se déclarent indépendants.

6.1.2 Fourniture transfrontalière de prestations par des indépendants

Selon le système d'information central sur la migration (SYMIC), environ 109 000 prestataires de services de l'UE/AELE ont annoncé un engagement en Suisse pour l'année 2013. Sur ce total, 18 603 prestataires¹⁰ étaient indépendants.

Le nombre de prestataires indépendants a fléchi pour la première fois en 2015. Par le passé, il avait constamment augmenté, tout en restant à un faible niveau. En 2017, 117 553 personnes (dont 28 599 indépendants¹¹) ont travaillé en Suisse comme prestataires de services soumis à l'obligation d'annonce. Les résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (prises d'emploi de courte durée auprès d'employeurs suisses comprises) ont dans l'ensemble fourni un volume de travail équivalent à 23 725 travailleurs à l'année. Par rapport au volume de travail total en Suisse, cela représente une part de 0,6 % (cf. tableau 1).

¹⁰ Sans les services à la personne (Code NOGA 620).

¹¹ 20 218 sans les services à la personne.

Tableau 1: Résidents de courte durée (jusqu'à 90 jours) soumis à l'obligation d'annonce, 2017

	Personnes soumises à l'obligation d'annonce		Résidents à l'année (volume de travail)		Pourcentage du volume national d'activité (EPT)
	Nombre	Part en %	Nombre	Part en %	
Prises d'emploi de courte durée auprès d'un employeur suisse	130 593	54 %	17 652	74 %	0,4 %
Prestataires de services indépendants	28 599		2 483		
<i>sans les services à la personne</i>	20 218	8 %	1 478	6 %	0,0 %
Travailleurs détachés	88 954	37 %	4 594	19 %	0,1 %
Total	239 765	100 %	23 725	100 %	0,6 %

Source: SEM, OFS (STATENT), propres calculs

En 2013, 9130 prestataires de services indépendants étaient actifs dans les cantons frontaliers qui sont particulièrement touchés par la prestation de service transfrontalière du Tessin, de Genève et Bâle, soit une part de 30 % des prestataires indépendants annoncés en Suisse. En 2017, 8368 prestataires de services indépendants étaient annoncés dans ces mêmes cantons, ce qui équivaut à une part de 28 %.

6.2 Mesures prises

6.2.1 Contrôles effectués dans le cadre des mesures d'accompagnement (FlAM)

Les prestataires de services indépendants font également l'objet de contrôles dans le cadre des mesures d'accompagnement (cf. chap. 5). Les organes d'exécution des mesures d'accompagnement disposent d'une certaine marge d'appréciation pour définir l'ampleur et les priorités des contrôles. L'exécution décentralisée des mesures d'accompagnement voulue par le législateur permet une prise en compte appropriée des réalités régionales. En 2017, environ un tiers des contrôles effectués auprès de prestataires de services indépendants en Suisse ont été menés dans les trois cantons frontaliers susmentionnés.

Sur les 6634 contrôles effectués en 2017 auprès de prestataires de services indépendants en Suisse, une indépendance fictive a été soupçonnée dans 461 cas (7 %). Dans 861 cas, des infractions à l'obligation de fournir de la documentation ont été constatées. Les autorités cantonales ont prononcé 587 amendes (226 dans les trois cantons frontaliers susmentionnés, soit 39 %) et 142 suspensions des travaux (46 dans les trois cantons frontaliers susmentionnés, soit 32 %). Dans l'ensemble, l'activité de contrôle menée par les organes d'exécution auprès des prestataires de services indépendants suit une tendance à la hausse depuis l'introduction des nouvelles dispositions légales en 2013. Le récent fléchissement s'explique par le recul simultané du nombre de prestataires annoncés (cf. tableau 2).

Tableau 2: Contrôles du statut d'indépendant des prestataires de services de l'UE/AELE par les CT cantonales et les CP

	Statut d'indépendance				Cas d'indépendance fictive				Proportion des cas soupçonnés d'indépendance fictive	Nombre d'infraction à l'obligation de documenter	Nombre d'amendes (art. 9 al. 2 let. a)	Nombre de suspensions de travail prononcées
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2017	2017	2017	
CT	3345	3673	3294	2888	237	168	221	151	5%	436		
CP	3493	3718	3616	3746	605	250	183	310	8%	425		
Total	6838	7391	6910	6634	842	418	404	461	7%	861	587	142

Source: SECO

Dans l'ensemble, on peut considérer que les nouvelles dispositions légales ont facilité les contrôles du statut d'indépendant des prestataires de services. Les autorités cantonales compétentes sanctionnent les infractions à l'obligation de fournir de la documentation essentiellement par des amendes. Dans certains cantons, elles ont également ordonné une suspension des travaux. Les données disponibles dans les rapports des organes d'exécution des mesures d'accompagnement indiquent que ce sont en premier lieu les infractions à l'obligation de fournir de la documentation qui sont sanctionnées. Cependant, il n'est pas certain que tous ces cas soient effectivement des cas d'indépendance fictive.

6.2.2 Évaluation de l'efficacité des mesures

Durant l'été 2013, le groupe de travail sur la libre circulation des personnes et les mesures du marché du travail, composé de représentants de la Confédération, des cantons et des partenaires sociaux, a été chargé de vérifier l'efficacité des mesures d'accompagnement. L'examen qu'il a mené portait également sur les dispositions légales de lutte contre l'indépendance fictive en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013. Le groupe de travail a recommandé au Conseil fédéral de charger le SECO de procéder, dans le courant des années 2014 et 2015, à une première estimation de l'efficacité des mesures prises dans ce domaine. Les principaux résultats de cet examen sont les suivants. Vu le rôle subordonné que jouent les prestataires de services indépendants dans la procédure d'annonce, la lutte contre l'indépendance fictive ne constitue pas une priorité aujourd'hui pour la majorité des organes d'exécution, hormis dans certaines branches. Pour une minorité de cantons, dont les trois cantons frontaliers susmentionnés, l'indépendance fictive est un réel problème, qui est au cœur de leur activité de contrôle.

Un sondage mené auprès des organes d'exécution des mesures d'accompagnement montre que les nouvelles obligations de fournir de la documentation et de fournir des renseignements ont, à elles seules, permis de faciliter les contrôles du statut d'indépendant des prestataires de services de l'UE/AELE, car elles ont favorisé une certaine forme écrite.

Il existe encore un potentiel d'amélioration dans la mise en œuvre de la directive du SECO. Les résultats du sondage indiquent que jusqu'à présent les organes d'exécution se sont intéressés à ce thème à différents degrés et que le processus d'apprentissage dans ce domaine n'est pas encore terminé.

6.2.3 Amélioration de l'exécution

Le SECO a reconnu la nécessité de prendre des mesures dans ce domaine. Depuis le début de l'année 2018, les organes d'exécution peuvent se référer à une procédure modèle lorsqu'ils procèdent à des contrôles du statut d'indépendant. Cette procédure leur a été expliquée et a été discutée avec eux lors de plusieurs formations.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action du Conseil fédéral visant une amélioration de l'exécution des mesures d'accompagnement, des critères ont été définis sur la base desquels les organes d'exécution doivent déterminer les prestataires de services indépendants qu'il faut contrôler en priorité.

6.3 Mesures pour l'avenir

D'autres mesures ne sont pas indiquées pour le moment.

6.4 Conclusion intermédiaire

Par rapport au marché du travail, le nombre des prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce est extrêmement faible. Cependant, leur concentration est plutôt élevée dans les régions frontalières.

Dans le cadre de l'exécution décentralisée des mesures d'accompagnement, les organes d'exécution peuvent moduler le volume et les priorités des contrôles en fonction des besoins. De cette manière, ils peuvent tenir compte des réalités régionales de manière appropriée. Il apparaît que l'activité de contrôle est plus élevée dans les régions frontalières.

Dans l'ensemble, on peut considérer que les nouvelles dispositions légales introduites en 2013 ont permis de faciliter les contrôles du statut d'indépendant des prestataires de services.

La Confédération s'emploie constamment à améliorer l'exécution de ces mesures. Elle a récemment défini une procédure modèle à l'intention des organes d'exécution, qui leur a été présentée lors de formations.

7 Conclusion

Depuis le dépôt du postulat Regazzi en 2013, l'entrée en vigueur de plusieurs mesures a permis l'introduction d'outils adaptés aux défis que rencontrent les cantons frontaliers. En particulier, des mesures ont été prises en matière d'imposition (impôts directs et indirects). Ces mesures, couplées à une transparence accrue en matière fiscale, ont permis d'une part d'améliorer l'égalité de traitement entre résidents et non-résidents et d'autre part d'éviter certains types d'abus. En ce qui concerne la libre circulation des personnes, les mesures d'accompagnement dans leurs formes actuelles permettent aux organes d'exécution de bénéficier de moyens conformes à la réalité économique de leurs régions.

La situation a donc passablement évolué depuis la date du dépôt du postulat Regazzi. Des mesures concrètes ont été prises sur tous les thèmes de nature très différente évoqués dans le postulat. Ces mesures ont produit ou devraient produire les effets escomptés dans les domaines concernés. Le Conseil fédéral continue à suivre de près la situation, afin de prendre, si nécessaire selon l'évolution de la situation, de nouvelles mesures dans le futur.