

De nouvelles compétences pour les inspecteurs chargés de lutter contre le travail au noir

La loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, introduite en 2008, a fait ses preuves. Les inspecteurs cantonaux fournissent une contribution essentielle à cette action. C'est pourquoi leurs compétences doivent être renforcées lors d'une révision législative. *Peter Jakob*

Abrégé Le travail au noir porte gravement atteinte à l'ensemble de l'économie. À elles seules, les assurances sociales subissent un manque à gagner de plusieurs millions de francs. D'après les estimations actuelles, la pratique a reculé ces dernières années. Le travail des inspecteurs cantonaux a notamment contribué à ce résultat. En 2014, une septantaine de contrôleurs ont agi en collaboration étroite avec les autorités concernées dans les cantons. Introduite en 2008, la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN) a subi une évaluation. C'est ce qui a décidé le Conseil fédéral à présenter une proposition de révision donnant davantage de compétences aux inspecteurs. Ceux-ci doivent pouvoir transmettre aux autorités des informations sur des entreprises n'ayant pas de rapport avec l'économie souterraine, par exemple en ce qui concerne l'aide sociale. En outre, ils doivent pouvoir infliger des amendes.

L'économie souterraine est d'une ampleur impressionnante. Une estimation de 2002 l'a chiffrée à 37 milliards de francs, soit 9,3% du produit national brut. À l'époque, ces deux chiffres avaient été cités dans le message concernant la loi fédérale contre le travail au noir (LTN; RS 822.41)¹. Certes, d'après le Conseil fédéral, cette estimation présentait des «lacunes considérables», puisque, par sa nature même, l'économie souterraine n'est pas quantifiable, dans la mesure où il s'agit d'une activité cachée. En outre, il convient de noter que la notion d'économie souterraine est plus large que celle de travail au noir. Malgré ces deux restrictions, il était alors clairement apparu à ce moment-là que le travail au noir constituait un problème grave contre lequel il fallait lutter.

Même en faisant preuve de toute la retenue requise par rapport aux chiffres précités, si l'on part du principe que la part du travail au noir ne représente qu'un dixième de ces estimations, les pertes de recettes pour les diverses assurances sociales atteindraient à elles seules encore plus de 400 millions de francs par an. À quoi viennent s'ajouter d'autres effets néfastes, comme les distorsions de la concurrence et les pertes de recettes fiscales.

Aujourd'hui, soit un peu plus de treize ans plus tard, rien n'a changé. D'après les dernières estimations, toujours assorties des mêmes lacunes que dans le passé, la part de l'économie souterraine a diminué de 1 à 2%. Le préjudice se chiffre toujours en milliards et il faut continuer de lutter systématiquement contre le travail au noir.

La LTN, aboutissement d'une longue histoire

Dans les années nonante, le travail au noir a été de plus en plus perçu comme un problème et discuté par les milieux politiques. Certains cantons, en particulier en Suisse romande, ont alors commencé à mettre en place des organes de contrôle spécialisés pour lutter contre cette pratique. Au niveau fédéral, un groupe de travail a été créé. Mandaté à diverses reprises par le Parlement, il a publié un rapport de près de 200 pages sur le sujet. Ce document a servi à élaborer un projet de nouvelle loi: la LTN.

À son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la LTN avait déjà une histoire mouvementée. Après avoir reçu en janvier 2002 le message du Conseil fédéral concernant le projet de loi, le Parlement a eu du mal à s'entendre sur son contenu. Les Commissions de l'économie et des redevances (CER) des deux chambres ont formé cha-

cune des sous-commissions qui ont largement débattu du projet et proposé de nombreuses adaptations. Le texte finalement adopté par le Parlement au milieu de l'année 2005 différait donc de celui du Conseil fédéral sur des points essentiels. Ainsi, le Parlement a supprimé la définition du travail au noir et l'a remplacée par une description indirecte. Par conséquent, il y a aujourd'hui travail au noir lorsque l'on constate le non-respect *des obligations en matière d'annonce et d'autorisation conformément au droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source*.

Les inspecteurs cantonaux, piliers de la loi

Malgré toutes les modifications, le cœur du projet est resté pour l'essentiel inchangé. Dans chaque canton, un organe a été créé, qui effectue des contrôles interjuridictionnels et travaille en étroite collaboration avec les autorités spéciales compétentes: les caisses de compensation dans le domaine des obligations liées à l'AVS/AI, les services de l'immigration pour le droit des étrangers ou les autorités fiscales en matière de droit de l'impôt à la source. Si

Encadré 1. La campagne d'information noir-orange

L'introduction de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN), début 2008, s'est accompagnée d'une campagne d'information sur le thème «Pas de travail au noir. Tout le monde y gagne». L'objectif était de susciter une prise de conscience dans la population, pour laquelle le travail au noir était considéré comme un délit mineur. Pendant deux ans, les affiches noir-orange ont attiré l'attention de la population sur la nouvelle loi avec leurs slogans accrocheurs (p. ex. «Économie pour l'un, précarité pour l'autre» ou «Les bas coûts sont en fait des coups bas»).

¹ FF 2012 3605.

un contrôle débouche sur une suspicion de travail au noir, le dossier est transmis à l'autorité spéciale compétente en vue d'éclaircissements supplémentaires. Si le soupçon se confirme, il incombe à la même autorité de réclamer les arriérés de cotisations ou même d'imposer des amendes, conformément à la législation.

La LTN n'a pas introduit de nouvelles obligations; le but était seulement de pouvoir contrôler de manière plus efficace les dispositions existantes. Il s'agit donc d'une loi-cadre qui entend soutenir l'application des dispositions légales existantes.

En 2008, les cantons ont facturé à la Confédération les coûts salariaux² d'un peu plus de cinquante inspecteurs³. Six ans plus tard, ces derniers étaient déjà près de septante. Pendant cette période, entre 34 000 et 37 000 contrôles de personnes ont été effectués chaque année. Dans environ un quart d'entre eux, des cas suspects ont été transmis aux autorités spéciales. Ajoutons à cela de nombreuses annonces communiquées à ces autorités par les inspecteurs sans contrôle préalable.

Les inspecteurs s'intéressent à l'ensemble des branches. Un contrôle peut intervenir suite à des informations transmises. D'autres peuvent être spontanés sans soupçon préalable. Le bâtiment, le second œuvre et la restauration font partie des branches les plus contrôlées. Les cantons les considèrent comme particulièrement exposées au travail au noir.

L'évaluation révèle des potentiels d'amélioration

En 2011 et 2012, un bureau externe a interrogé les inspecteurs, ainsi que d'autres autorités et instances concernées. Le rapport qui en a résulté a conclu que les mesures prévues par la LTN étaient prometteuses sur le fond, mais qu'on pouvait les améliorer leur efficacité contre le travail au noir⁴.

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco),

Encadré 2. La procédure de décompte simplifiée a fait ses preuves

La LTN a aussi introduit la *procédure de décompte simplifiée*. Cette mesure avait pour objet d'inciter les employés à procéder au décompte (notamment dans le domaine des emplois à domicile, comme les femmes de

ménage) auprès des caisses de compensation.

Cette procédure permet de régler les cotisations sociales et d'imposer le revenu du travailleur. Depuis 2008, le nombre de décomptes de cotisations n'a

cessé d'augmenter. Alors qu'au cours de la première année, environ 5,8 millions de francs avaient été encaissés par cet intermédiaire, le montant a dépassé 15,6 millions en 2012. La tendance reste à la hausse.

contacté ensuite par le Conseil fédéral, est lui aussi parvenu, en collaboration avec les autres offices fédéraux concernés, à la conclusion que la loi devait être ponctuellement révisée. Il a été unanimement reconnu que les instruments contenus dans la LTN et l'approche adoptée pour lutter contre le travail au noir devaient être maintenus et renforcés. La loi ayant fait globalement ses preuves, son orientation ne devait pas être modifiée en profondeur. Les travaux ont été clôturés au début de cette année, afin que le Conseil fédéral puisse engager la procédure de consultation sur la révision de la LTN le 1^{er} avril⁵.

Les contrôleurs doivent pouvoir infliger des amendes

L'un des atouts de la LTN réside dans le maillage et l'échange d'informations. Grâce à leur interconnexion avec les autorités directement concernées, les organes de contrôle sont devenus un interlocuteur essentiel lorsque du travail au noir est suspecté. La révision doit permettre d'accroître cet avantage: d'autres autorités pouvant être confrontées à des cas de travail au noir (par exemple celles chargées de l'aide sociale) doivent également être habilitées à transmettre leurs soupçons à l'organe de contrôle concerné.

En même temps, les organes de contrôle doivent avoir la possibilité de signaler aux autorités compétentes certains indices laissant supposer des comportements répréhensibles dans l'exécution d'un travail, mais qui ne sont pas assimilables à du travail au noir. Comme ils procèdent à des contrôles sur place et peuvent avoir accès à divers documents, ils tombent aussi sur des faits qui ne relèvent pas du droit des as-

surances sociales, des étrangers ou de l'imposition à la source.

Les organes de contrôles cantonaux – et il s'agit là d'un revirement par rapport au système en vigueur – doivent désormais pouvoir infliger des amendes pour violation du devoir d'annoncer les nouveaux salariés aux caisses de compensation. Cette obligation existe déjà: c'est même la première que doit respecter un employeur après la conclusion d'un contrat de travail et qui peut être vérifiée par les organes de contrôles cantonaux. Son potentiel préventif n'est, toutefois, pas totalement épuisé.

Celui qui omettra de procéder à cette annonce dans les délais prescrits pourra se voir directement infliger une amende par les inspecteurs en vertu de la LTN. Les caisses de compensation cantonales et professionnelles donnent à l'employeur la possibilité de déclarer de nouveaux salariés et de procéder au décompte annuel de salaire en ligne, afin de limiter le travail administratif.

La position des organes de contrôle doit donc être renforcée. Cela s'impose d'autant plus que ce sont eux qui, chaque jour, inspectent directement sur place; ce sont donc les premiers à être confrontés au travail au noir.



Peter Jakob

Collaborateur scientifique, secteur Surveillance du marché du travail, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

² La Confédération prend en charge 50% des frais de personnel engagés par les cantons pour les contrôles.

³ En équivalents plein temps.

⁴ Le Parlement a ancré une obligation d'évaluation dans la LTN. Les mesures devaient faire l'objet d'une réévaluation dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la loi. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.seco.admin.ch, rubriques «Documentation» > «Publications et formulaires» > «Études et rapports» > «Travail» > «Évaluation de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir, LTN) – Rapport final».

⁵ Les documents peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.admin.ch, rubriques «Droit fédéral» > «Procédures de consultation» > «Procédures de consultation et d'audition en cours».