

**Evaluation de la loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des
mesures en matière de lutte contre le travail au noir
(loi sur le travail au noir, LTN)**

Rapport final
(Résumé et chapitre 8 Synthèse en français)

Christian Bolliger, Marius Féraud

Collaboration: Maud Krafft (MaudKrafft Consulting), Claudine Morier

Berne, le 14 mai 2012

Résumé

Le présent rapport retrace le déroulement et les résultats de l'évaluation de la loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir, LTN) réalisée en 2011/2012 sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

► **Objet.** La LTN entrée en vigueur en 2008 a pour objectif de lutter contre le travail au noir par des simplifications administratives, des contrôles et des possibilités de sanction accrues. Les auteurs de l'évaluation ont examiné *premièrement* la procédure de décompte simplifiée pour les salaires de minime importance (introduite par la loi), en particulier dans le domaine des services aux ménages privés. Les simplifications administratives lors de l'inscription et de la déclaration aux assurances sociales et au fisc visent à accroître le pourcentage des emplois conformes au droit dans ce secteur. Il s'agissait *deuxièmement* de passer au crible les contrôles prévus par la LTN, qui visent à accroître la probabilité que les cas de travail au noir soient découverts. L'élément central à cet égard est l'organe cantonal de contrôle chargé de la lutte contre travail au noir. D'une part, il est habilité à contrôler si les entreprises et les personnes respectent leurs obligations en matière d'annonce et d'autorisation prévues par le droit des étrangers, le droit des assurances sociales et le droit de l'impôt à la source ; d'autre part, ils constituent la plaque tournante de l'échange d'informations entre les autorités spéciales impliquées sur les cas transmis par l'organe cantonal de contrôle. L'examen a porté *troisièmement* sur d'autres mesures prévues par la loi, comme la nouvelle possibilité de sanction, la collaboration entre la Confédération et les organes cantonaux de contrôle ainsi que le financement desdits organes.

► **Déroulement.** L'étude a reposé en un premier temps sur une enquête écrite auprès de 22 organes cantonaux de contrôle ainsi que sur des analyses quantitatives de données existantes ayant trait à la mise en œuvre de la loi et sur d'autres statistiques. Dans un second temps, 52 entretiens qualitatifs d'approfondissement ont été conduits dans six cantons, avec des représentants d'organes de contrôle, de caisses de compensation, d'autorités fiscales et des migrations, d'autorités de police et d'aide sociale, de ministères publics et de tribunaux. Treize entretiens ont également été menés avec des représentants de caisses de compensation professionnelles, d'organes d'exécution de la loi sur l'assurance-accidents ainsi que des autorités fédérales des migrations, des assurances sociales et du fisc. Une analyse de la littérature et de divers documents a complété l'étude.

Procédure de décompte simplifiée

► **Utilisation croissante.** Le *nombre d'employeurs* qui utilisent la procédure de décompte simplifiée *est allé croissant* pour atteindre 24 000 en 2010. Cette procédure est majoritairement utilisée par le principal groupe cible, celui des employeurs domestiques. La nouvelle procédure a apporté dans une certaine mesure des simplifications pour les employeurs. Les recettes encaissées par le fisc et les assurances sociales par le biais de cette mesure sont faibles. On peut supposer que la procédure et l'obligation de déclaration en général sont maintenant *bien connues du groupe cible principal* mais non considérer cette connaissance comme allant de soi.

► **Sensibilisation plus importante que l'utilisation de la procédure de décompte simplifiée.** Il n'est pas possible de déterminer de manière probante si la procédure de décompte simplifiée a entraîné une augmentation du nombre d'emplois déclarés et de salaires minimaux décomptés correctement. On peut supposer un *petit effet*. Des indications en provenance d'un canton montrent que la majorité des employeurs du groupe cible principal déclaraient encore en 2010 le salaire de leurs employés selon la procédure standard et que l'utilisation de cette procédure a connu la même croissance depuis 2008 que la procédure simplifiée. Elles sont l'indice de ce que *le renforcement de la thématique du travail au noir* auprès du grand public à partir de 2008 *a davantage conduit à une sensibilisation que la création de la procédure de décompte simplifiée*. Les services auprès des ménages privés continuent à constituer une branche à risque pour le travail au noir.

► **Potentiel d'amélioration.** La diffusion de la thématique du travail au noir, de l'obligation de déclarer et des possibilités de s'affilier s'est révélée le facteur principal jouant en faveur de l'affiliation d'employeurs et de la déclaration par eux des salaires minimaux de leurs employés. Par contre, les différents aspects de la procédure semblent avoir moins retenu l'attention du public. Les auteurs de l'évaluation recommandent par conséquent de poursuivre de manière ciblée le travail de communication sur les modalités du décompte correct des salaires de minimale importance. Ils ne jugent pas comme urgentes des modifications de la procédure simplifiée elle-même. Ils recommandent en revanche d'examiner si le *niveau existant des cotisations sociales et de l'impôt à la source* dans la procédure de décompte simplifiée se justifie.

Activité de contrôle des organes cantonaux de contrôle

► **Les organes de contrôle sont diversement dotés en personnel:** *La dotation en personnel des organes de contrôle varie d'un facteur 10* suivant la taille du marché du travail. Les différences ne sont qu'en partie liées au plus ou moins grand risque auquel sont exposés les cantons.

► **Les organes de contrôle ne contrôlent pas tous à la même fréquence:** Une part de la grande disparité entre les cantons en matière de *fréquence des contrôles* s'explique par les différences au niveau des *ressources* (dotation en personnel) ; les *dissemblances dans la façon de procéder aux contrôles* et les différences de méthode dans la *saisie statistique* de l'activité de contrôle devraient être en partie responsables des écarts.

► **Les contrôles ciblent en partie les branches à risque:** Le travail au noir ne se limite pas à certaines branches. Il est toutefois vrai que toutes les branches ne sont pas frappées par le travail au noir dans la même ampleur : on peut surtout considérer comme *branches à risque* l'hôtellerie-restauration, le secteur principal et le second œuvre de la construction, les ménages privés, la branche du nettoyage, l'agriculture, l'industrie du sexe et la branche de la coiffure et des instituts de beauté. *Certaines branches à risque font l'objet de moins de contrôles que les autres* (surtout l'agriculture, les ménages privés et en partie la branche du nettoyage). On considérera en outre d'un œil critique le fait que certains cantons *ne planifient pas leurs contrôles de manière stratégique*.

► **Manières divergentes de procéder :** Un grand nombre de cantons effectuent des contrôles principalement *suite à un soupçon* ; un petit nombre de cantons effectuent en revanche *une grande partie de leurs contrôles sous la forme de contrôles aléatoires ciblés de manière stratégique*. Un troisième groupe

observe une manière mixte de procéder. Les organes de contrôle diffèrent aussi eu égard au pourcentage de contrôles comprenant une visite sur place, eu égard au nombre de documents contrôlés ou à l'intensité de la collaboration avec les autorités de police. L'intensité des phases de préparation et de traitement suite aux contrôles varient aussi vraisemblablement.

► **Les compétences actuelles permettent difficilement d'établir la preuve du travail au noir:** La difficulté la plus importante rencontrée par les organes de contrôle est celle de l'apport de la preuve de l'existence du travail au noir ou tout du moins de son ampleur et de sa durée. Les contrôles réalisés sur la base de la LTN constituent le plus souvent une simple photographie d'une situation à un moment donné ; par ailleurs la récupération des moyens de preuve se heurte souvent à des limites. D'autres difficultés mises en avant par les organes de contrôle sont le manque de ressources en personnel, l'absence d'accès à des banques de données et le manque de formation des inspecteurs. Les organes de contrôle déplorent également l'absence de définition de la notion de travail au noir dans la loi.

Echange d'informations et autres aspects

► **Ressources et engagement limités des autorités spéciales :** Les ressources et l'engagement des autorités spéciales représentent une *limite à l'efficacité de la loi*. Malgré le soulagement des autorités spéciales apporté par les activités des organes de contrôle, le traitement d'annonces de soupçons d'infractions entraîne pour les autorités en question un *surcroît de travail* qui n'est pas pris en compte dans le modèle de financement de la LTN. En même temps, l'exécution de la LTN constitue pour les caisses de compensation et surtout pour les autorités responsables de l'imposition à la source *plutôt une préoccupation secondaire*.

► **Zones d'ombre sur les faits constitutifs du travail au noir:** Des *zones d'ombre ou un désaccord* partiels existent entre les organes de contrôle et les autorités spéciales quant aux faits constitutifs du travail au noir. Cela est probablement dû en partie à l'absence de définition de cette notion dans la loi mais aussi vraisemblablement au fait que les conceptions des uns et des autres n'ont pas encore été clarifiées dans le cadre d'une explication commune. Tel devrait être *une des causes essentielles des lacunes persistant* dans l'échange d'informations.

► **Indications des autorités spéciales à l'organe de contrôle:** Dans la pratique, les indications sur des éléments constitutifs de travail au noir que les autorités spéciales transmettent à l'organe de contrôle varient en importance d'un canton à l'autre. Les autorités spéciales font plutôt preuve de retenue pour éviter de transmettre des cas de minime importance ; on ne peut pas exclure que les autorités spéciales retiennent des informations qui pourraient avoir une valeur pour d'autres domaines du droit.

► **Annonces des organes de contrôle aux autorités spéciales:** Les annonces par les organes de contrôle aux autorités spéciales de cas où ils soupçonnent une infraction *ne sont pas toujours utiles*. Les autorités spéciales n'éclaircissent pas les situations communiquées lorsqu'elles considèrent l'infraction suspectée comme *trop minime* ou lorsque *l'absence de certaines données* empêche de procéder à de plus amples investigations.

- ▶ **Retours d'information des autorités spéciales aux organes de contrôle sur les sanctions prises:** Les retours d'information des autorités spéciales aux organes de contrôle sur les sanctions prises servent à cerner l'efficacité des contrôles et constituent la base sur laquelle il est possible de prélever des émoluments pour les contrôles auprès des personnes contrôlées. *Le nombre de retours d'information est faible dans l'ensemble. Il varie selon le domaine du droit concerné mais surtout d'un canton à l'autre. Les obstacles au retour d'information sont surtout la longue durée de la procédure d'investigation et le changement de mains du dossier.*
- ▶ **Echange direct d'informations entre les autorités spéciales:** L'échange direct d'informations entre les autorités spéciales (art. 12 LTN) est *peu pratiqué* dans les faits.
- ▶ **Autres instruments et mesures de la LTN:** Le *soutien à l'exécution apporté aux cantons par la Confédération a été faible jusqu'à présent* du point de vue des organes de contrôle. La majorité des cantons *n'ayant encore réduit ou supprimé les aides publiques à aucun employeur ni exclu aucun employeur des marchés publics*, il faut considérer l'impact de cette possibilité comme faible. La *qualité des données* transmises dans le cadre du rapport annuel sur l'exécution de la LTN *est encore insuffisante*. La répartition des coûts de l'exécution de la LTN entre les cantons et la Confédération peut être considérée comme judicieuse sur le principe ; une grande partie des cantons ne perçoivent toutefois que *peu de recettes provenant des émoluments*.

Efficacité et bilan de l'activité de contrôle et de l'échange d'informations

- ▶ **Dans l'ensemble faible ampleur du travail au noir décelé :** Les données disponibles ne permettent que d'estimer sommairement l'effet direct de l'activité de contrôle des organes de contrôle cantonaux et de l'échange d'informations. Sur l'ensemble de la Suisse, l'activité des organes de contrôle cantonaux créés par la LTN a conduit en 2010 à la détection de cas de travail au noir dans 0,2 à 1,1 % des entreprises actives en Suisse et chez 0,02 à 0,2 % des personnes occupées en Suisse, soit quelques centaines à quelques milliers de cas selon les cantons. *La contribution à l'endiguement du travail au noir est donc modeste. On peut supposer que la loi a par ailleurs un effet préventif (guère mesurable). En matière d'efficacité, il existe des différences entre les cantons et entre les différents domaines du droit concernés.*
- ▶ **Le bien-fondé de la démarche s'est confirmé dans l'ensemble :** Malgré ce faible effet mesurable, on peut retenir que le bien-fondé de la démarche de la LTN s'est confirmé dans l'ensemble. On trouve au centre de la lutte contre le travail au noir *les organes de contrôle cantonaux spécialisés dans cette lutte et par conséquent particulièrement intéressés par la détection d'infractions, avec leurs tâches de contrôle et de coordination*. Les problèmes que constituent la complexité du flux d'informations entre différentes autorités et la faible importance de la lutte contre le travail au noir au sein des autorités spéciales peuvent être résolus en partie. La lutte contre le travail au noir demeure cependant une tâche exigeante car elle nécessite une bonne collaboration entre de nombreuses autorités différentes.
- ▶ **Le potentiel de la LTN n'est pas utilisé de la même manière par tous les cantons :** Le mécanisme de la LTN permet certes en principe une lutte efficace contre le travail au noir mais *l'impact effectif de cette lutte dépend fortement de la façon dont l'exécution est assurée et de l'engagement des can-*

tons. Les grandes variations entre les cantons amènent à la conclusion que certains cantons pourraient atteindre une efficacité plus grande dans l'exécution de la LTN actuellement en vigueur.

► **Perceptions différentes du problème** : Les efforts pour concilier les intérêts et les perceptions du problème de toutes les autorités n'ont pas été entièrement fructueux jusqu'à présent. Ainsi les organes de contrôle, les caisses de compensation et les autorités de l'impôt à la source conservent-ils encore aujourd'hui des *conceptions partiellement différentes de ce qui est un élément constitutif du travail au noir*. Cela rend la collaboration difficile et perturbe le flux ciblé des informations.

► **Obstacles légaux à une plus grande efficacité**: Certains obstacles à une plus grande efficacité de la lutte contre le travail au noir sont vraisemblablement d'origine légale. Les principaux freins qui sont apparus sont les *difficultés dans l'établissement des preuves*, en partie dues aux compétences en matière de contrôle, qui sont ressenties comme insuffisantes. Par ailleurs, les *sanctions* prévues par la LTN se sont révélées *peu efficaces*.

Potentiel d'amélioration chez les organes de contrôle et dans l'échange d'informations

L'évaluation aboutit, sur la base de ces constats, à onze recommandations concernant les organes de contrôle et l'échange d'informations:

► **Traitement des disparités cantonales** : La question de savoir quel degré d'hétérogénéité peut être admis dans la lutte contre le travail au noir demande une réponse de nature politique. S'il existe une volonté politique de s'attaquer au travail au noir dans tous les cantons avec un minimum d'intensité – qui reste à définir –, il est recommandé d'accentuer le rôle de la Confédération (renforcer la surveillance, accroître les incitations financières, améliorer la formation et l'aide à l'exécution).

► **Organes de contrôle**: Pour améliorer l'efficacité, il est recommandé de mettre à l'étude une extension des compétences des organes de contrôle en prenant en compte leurs ressources ; il est également souhaitable que tous les cantons procèdent, outre aux contrôles suite à un soupçon, à des contrôles aléatoires planifiés de manière stratégique. Les auteurs de l'évaluation n'aboutissent pas à une conclusion catégorique sur la question de l'octroi aux organes de contrôle de compétences en matière de sanction ; l'octroi de telles compétences constituerait une atteinte importante au mécanisme d'action actuel de la loi. L'inclusion de l'aide sociale dans l'objet du contrôle mérite d'être étudiée. Celle des impôts directs est également à considérer, dans la mesure où l'on peut s'attendre à des recettes supplémentaires. Une variante plus légère serait l'introduction d'obligations d'annonce pour les organes de contrôle au cas où ils détiendraient des indices (de manière analogue à ce qui est pratiqué pour la taxe sur la valeur ajoutée).

► **Echange d'informations**: Une définition légale concrète de la notion de travail au noir et l'apport de précisions à la notion d'objet du contrôle seraient les bienvenus. Ils devraient contribuer à éliminer les divergences entre les autorités spéciales et les organes de contrôle quant au degré minimal de gravité des faits à poursuivre. Les cantons devraient veiller à ce que les besoins d'information mutuelle soient clarifiés de manière durable et à ce que les autorités concernées soient connues. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait d'examiner si d'autres autorités de-

vraient être incluses dans l'échange d'informations et devraient par conséquent être mentionnées dans la LTN.

► **Collecte de données:** Il est recommandé pour finir d'améliorer la collecte de données relatives à la LTN pour obtenir à l'avenir des informations plus fiables sur l'efficacité et sur l'optimisation de l'exécution. Les auteurs de l'évaluation recommandent à cet effet en particulier de systématiser et de compléter la pratique des autorités spéciales en matière de retour d'informations aux organes de contrôle.

Sommaire

8	Synthèse	9
8.1	<i>Procédure de décompte simplifiée</i>	9
8.1.1	Principaux résultats et bilan	9
8.1.2	Discussion sur les éventuels potentiels d'amélioration	10
8.2	<i>Organes de contrôle, échange d'informations et autres aspects</i>	11
8.2.1	Principaux résultats concernant l'activité de contrôle des organes de contrôle	12
8.2.2	Principaux résultats concernant l'échange d'informations et la collaboration	14
8.2.3	Principaux résultats concernant les autres aspects	15
8.2.4	Estimation de l'efficacité de la loi.....	16
8.2.5	Bilan global de la LTN.....	17
8.2.6	Discussion sur les éventuels potentiels d'amélioration	18

8 Synthèse

Ce chapitre est consacré à la récapitulation des résultats et déductions des différents chapitres et à la discussion des adaptations possibles. Le paragraphe 8.1 se fonde sur les résultats du chapitre 3 pour se consacrer au premier plan à la procédure de décompte simplifiée. Le paragraphe 8.2 a pour thème l'activité des organes de contrôle et leur collaboration avec les autres autorités, sur la base des chapitres 4 à 7.

8.1 Procédure de décompte simplifiée

La procédure de décompte simplifiée vise à réduire l'obstacle à franchir pour faire une déclaration de rapports de travail et donc pour avoir une assurance et un décompte fiscal en bonne et due forme, ceci, avant tout dans les ménages privés. La simplification de l'annonce et du décompte des cotisations d'assurance sociale et des impôts a pour but d'augmenter la probabilité que des rapports de travail soient correctement déclarés auprès des autorités et de combattre le reproche latent fait à ces démarches de générer une charge administrative disproportionnée. Grâce à ces structures incitatives, le législateur espère voir diminuer le nombre de rapports de travail illégaux et, par conséquent, améliorer la protection des travailleurs et faire rentrer des recettes supplémentaires dans les caisses des assurances sociales et du fisc. Pour que ce mécanisme soit efficace, il est nécessaire que les groupes ciblés connaissent cette possibilité, qu'ils la perçoivent réellement comme étant plus simple que la procédure standard et qu'ils soient conscients des risques et des problèmes du travail au noir. Même le risque de sanction peut en principe jouer un rôle. L'évaluation s'est intéressée non seulement à ces aspects, mais aussi à la question du rapport coûts et avantages du point de vue des autorités compétentes, donc en particulier des caisses de compensation. De plus, elle devait aborder la question d'une intégration automatique de l'assurance-accidents, qui n'est pas garantie dans le modèle du décompte simplifié actuellement répandu. A ce sujet, les expériences de deux cantons dotés de tels modèles ont fait l'objet d'une étude plus approfondie.

8.1.1 Principaux résultats et bilan

De 2008, date de l'instauration de la procédure simplifiée de décompte, à 2010, le nombre des employeurs qui l'utilisent a augmenté pour passer à plus de 24 000. Cette procédure est utilisée en majorité par le groupe cible principal, à savoir les employeurs du secteur des ménages privés. La nouvelle procédure a effectivement contribué à des simplifications pour les employeurs, mais il ne faut pas les surestimer. Sporadiquement, la procédure est également utilisée dans le but d'une optimisation fiscale. Les caisses de compensation estiment que les charges sont dans l'ensemble supportables, même si quelques voix critiques se manifestent. En Suisse romande, on disposait dès avant 2008 de possibilités de décompte simplifié. Le recours à la procédure de la LTN est en conséquence faible dans les cantons francophones. La charge financière générée par le taux d'imposition fixe de 5 % et la prime d'assurance-accidents forfaitaire de 100 CHF peut être quali-

fiée d'importance au regard des bas revenus qui sont déclarés dans le cadre de la procédure simplifiée de décompte.

On peut supposer que la procédure est très bien connue dans le groupe cible principal, mais on ne peut pas considérer d'emblée cette notoriété comme allant de soi. Les effets de la campagne contre le travail au noir menée par le SECO et ceux des articles parus dans les médias, ainsi que le travail de conseil des caisses de compensation, montrent que faire connaître cette procédure est une tâche de longue haleine.

Les données disponibles ne permettent pas de déterminer d'une manière définitive que la procédure simplifiée de décompte ait conduit, dans ses groupes cible, à une fréquence de déclaration et de décompte légal des rapports de travail plus élevée qu'auparavant. **On peut supposer un petit effet, mais on ne devrait pas le surestimer.** Les indications fournies par un canton signalant que la majorité des employeurs du groupe cible a encore utilisé la procédure de décompte standard en 2010 et que l'on enregistre une augmentation dans cette procédure du même ordre de grandeur que celle constatée dans la procédure simplifiée, sont le signe que c'est moins la procédure simplifiée que l'accent renforcé d'une manière générale sur la question du travail au noir qui a conduit à une sensibilisation du grand public depuis 2008. Selon les expériences faites par les organes de contrôle, le secteur des prestations domestiques doit toujours être qualifié de branche à risque.

8.1.2 Discussion sur les éventuels potentiels d'amélioration

En ce qui concerne la légalisation des rapports de travail dans les ménages privés, il s'est avéré, au vu des résultats résumés ci-dessus, que la notoriété de la question du travail au noir, l'obligation de décompte et les possibilités, somme toute assez simples, de faire une déclaration ont été les facteurs de succès les plus importants. C'est la raison pour laquelle il semble judicieux de continuer d'accorder de l'attention à l'information du public par des mesures appropriées au niveau cantonal ou national. Pour toucher le groupe cible du travail en domicile privé, on pourra y rappeler aussi la simplicité de la procédure disponible.

Par contre, certains aspects de la forme concrète de la procédure simplifiée devraient revêtir une moindre importance pour motiver d'autres employeurs à déclarer leurs rapports de travail. Il s'est avéré cependant que la charge financière des revenus dans la procédure simplifiée de décompte devait être plutôt qualifiée d'élevée en raison du forfait de 100 CHF pour l'assurance-accidents et des 5 % de taux d'imposition à la source, puisque le revenu moyen décompté s'élevait en 2009 à 3500 CHF et était donc nettement inférieur au plafond maximum de 20 880 CHF. Il faudrait donc, non seulement veiller à faire connaître la procédure simplifiée de décompte, mais aussi examiner en complément si une baisse des charges financières (charges d'assurance sociale, impôt à la source) serait justifiée. Ce faisant, on devra toutefois tenir compte du fait que de telles adaptations accroîtront aussi l'attractivité de la procédure dans un but d'optimisation fiscale. Des mesures devraient être prises en conséquence pour contrecarrer cet effet.

Recommandation n° 1 : il convient de continuer d'accorder de l'attention à l'information du public quant à la promotion d'une procédure de dé-

compte correcte dans le cadre des rapports de travail.

Recommandation n° 2 : les charges salariales actuelles décomptées dans le cadre de la procédure simplifiée (charges d'assurance sociale, impôt à la source) devront être examinées pour déterminer si leur montant est justifié.

Une question a fait l'objet d'un examen spécifique : celle de savoir s'il serait judicieux d'intégrer également la souscription à l'assurance-accidents obligatoire dans la procédure simplifiée, comme c'est déjà possible dans certains cantons. Du point de vue de l'employeur, il s'ensuit certaines simplifications supplémentaires, car il n'a pas à se préoccuper de trouver une assurance. En contrepartie, il doit renoncer au choix libre de la compagnie d'assurance-accidents. Dans le cadre de la procédure simplifiée actuellement répandue, l'employeur peut également renoncer de facto à rechercher lui-même une assurance-accidents. Il peut indiquer l'assurance de son choix à la caisse de compensation ; s'il ne le fait pas, l'assurance se fait automatiquement par le biais de la caisse supplétive LAA. Si le forfait de cotisation s'avère injustement élevé dans la pratique, une adaptation à la baisse peut être examinée. Les chiffres actuels de l'utilisation, tout à fait équilibrés, ne permettent pas de conclure que l'une des deux procédures soit nettement supérieure à l'autre.

Compte tenu des différences plutôt faibles entre les deux procédures et de l'existence d'un facteur d'influence plus important sur la disposition à décompter correctement des rapports de travail (connaissance de la procédure), on ne peut pas émettre l'hypothèse que l'efficacité de la procédure simplifiée changerait de manière décisive du fait d'une adaptation, même si elle paraissait alors sans doute un peu plus attractive pour une partie des employeurs qu'elle ne l'est aujourd'hui dans sa version usuelle. Obliger les caisses de compensation à proposer les deux modèles irait à l'encontre de l'idée de simplicité et n'est donc pas une alternative à la situation actuelle.

Les recommandations suivantes découlent des résultats de la question concernant l'intégration de l'assurance-accidents :

Recommandation n° 3 : une modification généralisée de la procédure simplifiée afin que l'assurance-accidents obligatoire soit automatiquement incluse n'est pas urgente. Dans tous les cas, il faudrait éviter que les caisses de compensation soient dans l'obligation de proposer les deux modèles.

8.2 Organes de contrôle, échange d'informations et autres aspects

Alors que la procédure simplifiée de décompte veut diminuer l'attrait du travail au noir en réduisant les obstacles administratifs, l'aménagement d'organes de contrôle, l'échange d'informations et les sanctions ont pour objectif de lutter contre le travail au noir existant. La LTN voit dans les organes de contrôle cantonaux des pivots et des points d'appui dans la lutte contre le travail au noir dans les différents cantons. Ce sont eux qui reçoivent les indices d'autres autorités et de tiers sur des cas possibles de travail au noir, qui réalisent des contrôles sur place et qui informent les autorités de l'assurance sociale, des migrations ou des impôts sur les cas où les indices se préci-

sent en un soupçon sérieux (communications des suspicions d'infractions). Celles-ci peuvent à leur tour procéder à d'autres investigations, imposer le respect des obligations et, si nécessaire, prononcer des sanctions. De même, les autorités spéciales peuvent déposer une plainte auprès du ministère public. Les organes de contrôle doivent être informés des sanctions prononcées (retours d'information). D'autre part, la loi oblige les autorités spéciales à un échange direct d'informations signalant les différentes formes de travail au noir. A cela viennent s'ajouter les sanctions prononcées en application de l'art. 13 LTN pour les cas particulièrement graves.

La loi institutionnalise ainsi d'une part une nouvelle autorité, d'autre part un système de flux d'informations entre les autorités impliquées dans la lutte contre le travail au noir, ceci dans l'intention de mieux coordonner et de renforcer les efforts déjà faits pour endiguer le travail au noir. Les évaluateurs ont examiné aussi bien l'activité de contrôle des organes de contrôle que les divers flux d'information et ont cherché à savoir dans quelle mesure ceux-ci ont fait la preuve de leur efficacité. En complément, un éclairage a été porté sur d'autres aspects.

8.2.1 Principaux résultats concernant l'activité de contrôle des organes de contrôle

Les organes de contrôle cantonaux chargés de la lutte contre le travail au noir ont fait l'objet d'une enquête concernant leur dotation en ressources, leur stratégie de contrôle, l'étendue de leurs activités de contrôle et la réalisation proprement dite de contrôles du travail au noir ; l'un des aspects importants de l'enquête portait sur les limites de l'activité de contrôle.

Les 22 organes de contrôle emploient un effectif total d'environ 67 personnes pour la lutte contre le travail au noir. La **situation en termes de ressources** varie très fortement dans les cantons : la dotation en personnel des organes de contrôle oscille entre presque 5 pour cent de postes équivalents plein temps et moins de 0.5 pour cent de postes équivalents plein temps pour 1000 employés. L'évaluation a montré que la dotation des organes de contrôle ne dépend que de matière limitée de la situation de risque dans les cantons. Dans la tendance générale, les organes de contrôle sont mieux dotés lorsqu'un canton compte un taux élevé d'étrangers. Il n'est toutefois pas possible d'établir un lien entre l'état des ressources des organes de contrôle et l'importance des principales branches à risque. D'autres facteurs devraient jouer un rôle significatif.

Outre la dotation en ressources, la **fréquence des contrôles** présente également de grandes différences selon les cantons. Le taux de contrôles renseigne sur la part des personnes employées resp. des entreprises établies dans un canton qui ont été contrôlées en un an par l'organe de contrôle. En ce qui concerne les employés, on peut constater que 0.8 % environ de toutes les personnes employées en Suisse ont été contrôlées en 2010, ce qui correspond en chiffres absolus à 37 001 contrôles de personnes. Dans la comparaison des cantons, ce taux oscille entre à peine 3 % et 0.1 % des employés. Du côté des entreprises, le taux de contrôle se situe à 2.8 % et s'élève à 12 223 contrôles. Une part des différences cantonales au niveau de la fréquence des contrôles peut s'expliquer par les différences de dotation en ressources ; l'art et la manière d'exécuter les contrôles et les différences de méthodes dans le recensement statistique de l'activité de contrôle devraient également contribuer à cette explication.

Toutes les branches ne sont pas concernées à égalité par le travail au noir : les branches pouvant être qualifiées de **secteurs à risque** sont avant tout la gastronomie, le bâtiment (gros œuvre et second œuvre), les ménages privés, le secteur du nettoyage, l'agriculture, l'industrie du sexe et les

branches de la coiffure et des cosmétiques. Dans l'ensemble, on peut retenir que les organes de contrôle cantonaux **axent** principalement **leur activité de contrôle** sur une partie de ces secteurs à risque. Il convient toutefois de tenir compte de différents aspects : Premièrement, il faut noter qu'à l'évidence certains cantons, ne prévoient pas consciemment de stratégie pour leurs contrôles. Deuxièmement, il ressort nettement que certaines branches désignées comme étant à risque présentent un taux de contrôles plutôt faible (surtout l'agriculture, les ménages privés, en partie aussi le secteur du nettoyage). Troisièmement, il y a entre cantons de nettes différences dans la priorité que les organes de contrôle accordent aux secteurs à risque.

Le **déclenchement de l'activité de contrôle** des organes de contrôle peut se faire sur des indices fournis par des tiers (p. ex. particuliers, autres autorités, organisations) ou l'activité peut être basée sur des contrôles aléatoires. Dans la pratique, les deux possibilités sont importantes. Les cantons se différencient toutefois en ce qui concerne l'importance des différents facteurs de déclenchement : de nombreux cantons contrôlent majoritairement à partir d'un soupçon et seulement pour une très petite part de manière aléatoire. Quelques rares cantons, en revanche, font une très grande place aux contrôles aléatoires, alors que les indices de tiers n'occupent chez eux qu'une importance relativement faible. Finalement, un troisième groupe présente une stratégie mixte.

L'activité de contrôle proprement dite est divisée en différentes phases : une phase de préparation, pendant laquelle les contrôleurs peuvent effectuer certaines premières investigations, puis le contrôle proprement dit et finalement le traitement des observations. A ce propos, on peut constater des différences importantes entre les cantons sur divers aspects. Ces différences concernent, par exemple, la part de contrôles réalisés sous forme de visites sur place, le nombre de documents contrôlés ou l'intensité de la collaboration avec les services de police. D'autre part, les interviews menées dans six cantons permettent de supposer que notamment les phases de traitement en amont et en aval diffèrent par leur intensité. Ces méthodes cantonales diffèrent également dans le temps consacré en moyenne à un contrôle.

Dans le cadre de leur activité de contrôle, les organes de contrôle se voient confrontés à toute une série de **difficultés**. La plus importante est de prouver le travail au noir en tant que tel ou du moins d'en chiffrer la durée et le volume. Les contrôles au sens de la LTN sont, en premier lieu, le reflet d'une situation momentanée : étant donné que le droit des assurances sociales et le droit de l'impôt à la source accordent aux employeurs des délais de 30 resp. de 8 jours pour déclarer l'emploi de personnes, une personne non déclarée que l'on va découvrir lors d'un contrôle unique peut souvent être déclarée comme étant une nouvelle recrue. De même, le manque de compétences ou des compétences trop faibles sont avancées comme étant des limites à l'activité de contrôle, qui rendent encore plus difficile la tâche de prouver la durée et le volume du travail au noir. Parmi les autres difficultés, citons l'impossibilité fréquente de consulter certains documents sur place, le manque de ressources en personnel, l'absence d'accès aux banques de données, le manque de formation professionnelle des inspectrices et inspecteurs, ainsi que la collaboration insuffisante avec les autorités spéciales. Les organes de contrôle voient une difficulté fondamentale dans le manque de définition légale de la notion de travail au noir.

8.2.2 Principaux résultats concernant l'échange d'informations et la collaboration

Dans le cadre de la LTN, les organes de contrôle collaborent avec différentes autorités spéciales dans la lutte contre le travail au noir. La répartition des compétences et des flux d'informations prévue aux termes de la loi est la suivante : les autorités spéciales informent les organes de contrôle lorsqu'elles relèvent des indices de travail au noir dans le cadre de leurs activités. De leur côté, les organes de contrôle exécutent les contrôles et communiquent les suspicions d'infractions aux autorités spéciales éventuellement concernées. Celles-ci clarifient les faits de manière définitive dans leur domaine juridique, prennent les mesures nécessaires et transmettent à l'organe de contrôle un retour d'information lorsque des mesures ont été prises.

Dans l'ensemble, on peut retenir que l'approche fondamentale de la loi a fait ses preuves (cf. ci-dessous le bilan général). Malgré tout, l'évaluation a constaté diverses difficultés dans la collaboration, comme ce fut déjà le cas en partie dans une ancienne étude concernant l'échange d'informations entre les autorités (Bolliger/Féraud 2010).

Les **ressources et l'engagement des autorités spéciales** constituent une limite critique à l'efficacité de la loi. La LTN permet certes d'obtenir un allègement de la tâche des autorités spéciales du fait qu'une grande partie des investigations (contrôles compris) ainsi que la coordination (communications aux autres autorités) sont exécutées par l'organe de contrôle, mais une partie substantielle du travail reste toutefois à la charge des autorités spéciales, notamment sous la forme du traitement des communications de suspicions d'infractions. Ce travail supplémentaire n'est pas pris en compte dans le modèle de financement de la LTN. En outre, il s'avère que la lutte contre le travail au noir en liaison avec la LTN constitue plutôt un sujet marginal pour les autorités spéciales. Ceci vaut pour les caisses de compensation et en particulier pour les autorités en charge de l'impôt à la source, mais moins pour les autorités des migrations. De plus, on peut constater entre les autorités spéciales l'existence de structures d'incitation différentes qui pourraient exercer une influence sur l'engagement dans la lutte contre le travail au noir. Ceci peut avoir des effets sur différents aspects de la collaboration.

Il règne entre les organes de contrôle et les autorités spéciales certaines **divergences ou incertitudes** sur les **faits à qualifier de travail au noir**. Ceci devrait être en partie lié à l'absence de définition légale de ce terme, mais en partie également au fait que plusieurs cantons ne sont pas encore parvenus à une clarification réciproque de leurs points de vue. Cette unanimité encore lacunaire devrait avoir des effets inhibiteurs sur les différents flux d'informations prévus par la loi. Il y a effectivement encore quelques déficits sur ce point, comme les résultats ci-dessous le révèlent.

Les indices de travail au noir transmis par les autorités spéciales à l'organe de contrôle (selon art. 11, al. 2 LTN) ont une certaine importance dans la pratique. Les grandes différences cantonales montrent qu'il existe encore un potentiel en la matière dans de nombreux cantons. On peut retenir que les autorités spéciales disposent d'une marge de manœuvre autonome importante pour décider du moment où elles transmettent un indice à l'organe de contrôle ; elles exercent ainsi une fonction de filtre. Il est a priori réjouissant de voir que les autorités spéciales ne communiquent pas n'importe quel indice à l'organe de contrôle, mais la grande marge d'interprétation a aussi des aspects négatifs, la réserve exercée dans la pratique de l'annonce pouvant avoir d'autres raisons, par exemple la protection de leur propre clientèle. On ne peut pas exclure que les

autorités spéciales ne transmettent pas certaines informations qui seraient peut-être également intéressantes pour d'autres domaines juridiques. Mais c'est précisément là l'une des tâches importantes des organes de contrôle (coordination des flux d'informations adressés aux autorités compétentes) qui ont une vision globale, alors que les autorités spéciales se focalisent sur leur propre domaine juridique.

L'art. 12 de la LTN, qui prévoit **l'échange direct d'informations entre les autorités spéciales**, est plutôt mal connu des autorités spéciales dans les cantons interrogés et son importance y est faible.

Les **communications de suspicions d'infractions aux autorités spéciales par les organes de contrôle** sont en partie qualifiées d'utiles. L'évaluation signale que les autorités spéciales ne peuvent pas examiner ou vérifier définitivement les suspicions d'infractions dans tous les cas. Dans le domaine de l'assurance sociale et dans le domaine fiscal, les raisons devraient en être le faible volume des revenus décelés ; de même, le manque de données peut empêcher les autorités spéciales d'obtenir de plus amples précisions. Les plaintes pénales sont rares, notamment en droit des assurances sociales et en droit de l'impôt à la source. Les résultats disponibles montrent bien aussi que les ministères publics et les tribunaux ont rarement à faire, dans les cantons, à des cas liés à du travail au noir. Les cas les plus fréquents sont encore ceux de l'emploi illégal d'étrangers. Les tribunaux et les ministères publics ont un jugement réservé sur l'efficacité de la LTN.

L'un des aspects critiques de la collaboration réside dans les **retours d'information des autorités spéciales aux organes de contrôle** sur les mesures prises. D'une part, le nombre de ces retours d'information est dans l'ensemble faible, d'autre part leur fréquence varie selon le domaine juridique et d'un canton à l'autre. L'évaluation a montré qu'il devrait y avoir toute une série de raisons à ce nombre généralement faible de retours d'information. Ce peut être des motifs en amont, par exemple le fait qu'un soupçon n'a pas été corroboré ou que les autorités spéciales ne vérifient pas systématiquement les indices (p. ex. parce qu'ils jugent les délits insignifiants). Mais, il pourrait aussi y avoir des obstacles pratiques qui empêchent que des infractions constatées soient communiquées en retour à l'organe de contrôle (p. ex. longue durée de la procédure, transfert).

8.2.3 Principaux résultats concernant les autres aspects

D'autres instruments et mesures de la loi ont été encore examinés. En ce qui concerne la collaboration des organes de contrôle avec le SECO, on peut noter que de leur point de vue, **l'aide à l'exécution de la loi** est jusqu'ici restée minime pour les cantons. Les organes de contrôle ont notamment un besoin dans le domaine de formation des inspectrices et inspecteurs.

Quatre ans après l'instauration de la LTN, la majorité des cantons n'a pas fait usage des **possibilités de sanctions figurant à l'art. 13 de la LTN** à l'encontre des employeurs (exclusion des aides financières publiques ou des marchés publics). L'utilisation des sanctions prévues dans la LTN peut échouer du fait de l'absence des conditions juridiques requises. D'autre part, il arrive fréquemment que le recours aux sanctions ne soit pas considéré comme judicieux en raison de l'absence des conditions pratiques requises : les entreprises pour lesquelles les marchés publics ou les aides financières publiques sont effectivement importantes ne représentent qu'une petite minorité aux yeux des cantons, si bien que ces sanctions ne sont pas appropriées dans la plupart des

cas de découverte de travail au noir. Viennent s'ajouter à cela d'autres causes, différentes d'un canton à l'autre, qui sont à l'origine du faible recours à cet article (manque de volonté politique, aucune autorité compétente connue, manque de connaissances de la part de l'autorité compétente).

Dans le cadre du **rapport annuel**, les cantons transmettent à la Confédération des indicateurs importants sur leur activité de contrôle. A l'heure actuelle, la qualité des données doit être jugée comme insuffisante à différents points de vue. Il faut en particulier partir du principe que les cantons ont une interprétation très différente des notions de contrôles d'entreprises, contrôles de personnes, retour d'information et surtout de celle de suspicion d'infraction. Enfin, on manque de clarté sur les raisons du nombre peu élevé des retours d'information concernant les sanctions effectivement prises par les autorités spéciales. Différents aspects ne peuvent pas être examinés de manière satisfaisante en raison du manque de fiabilité du matériel statistique, en particulier la question de l'efficacité de la LTN.

La répartition des **coûts financiers** pour l'exécution de la LTN peut être jugée a priori comme judicieuse. De plus, une partie des coûts est encaissée par le prélèvement d'émoluments et d'amendes chez les personnes contrôlées lorsque des infractions à la LTN ont été découvertes. Le constat actuel est que les coûts des contrôles ne sont couverts que pour une faible part par les émoluments et amendes. Dans une grande partie des cantons, ces recettes sont de peu d'importance. Le potentiel de cette source de revenus est difficile à évaluer en raison des incertitudes qui règnent sur la pratique du retour d'information de la part des autorités spéciales.

8.2.4 Estimation de l'efficacité de la loi

Quel est le résultat de l'activité des organes de contrôle cantonaux et des autorités spéciales et celui obtenu par l'échange d'informations entre ces différents services ? Il est difficile de répondre à ces questions. Les incertitudes en ce qui concerne le matériel de données disponible rendent difficile une analyse précise.

Les estimations grossières réalisées dans l'évaluation indiquent un faible volume de travail au noir démasqué par l'activité des organes de contrôle et des autorités spéciales. Vue sur l'ensemble du territoire suisse, la collaboration des organes de contrôle créés par la LTN a permis de constater du travail au noir dans 0.2 à 1.1 % des entreprises établies dans toute la Suisse et chez 0.02 % à 0.2 % des personnes employées. Ceci correspond respectivement à quelques centaines ou quelques milliers de cas. La LTN a donc a priori fourni la preuve que son arsenal d'instruments peut être efficace, mais la contribution à l'endigement du travail au noir reste modeste. On peut supposer que la loi a aussi un effet préventif, mais il n'est pas possible de mesurer sa contribution à l'endigement du travail au noir. La faible probabilité des sanctions dans la plupart des branches nous invite à évaluer avec prudence ce type d'effet.

L'efficacité de la loi doit être différenciée à plusieurs points de vue. Il y a effectivement de grandes différences entre les cantons, mais également entre les différents domaines juridiques : alors que l'effet exercé par les mécanismes de contrôle créés par la LTN est comparativement élevé dans le domaine des étrangers, où le travail au noir est relativement facile à constater, et dans celui de l'assurance-chômage (perception injustifiée de prestations), il est plus faible dans les autres domaines. Les assurances sociales par exemple, et en particulier les autorités fiscales, n'enregistrent guère de recettes substantielles complémentaires notoires, en raison du nombre

restreint de cas détectés, pour lesquels souvent la possibilité de prouver le travail au noir ne concerne que des revenus faibles et de courte durée.

8.2.5 Bilan global de la LTN

La loi fédérale contre le travail au noir est entrée en vigueur en 2008. Le Conseil fédéral considère la LTN comme le « principal corollaire » du projet de lutte contre le travail au noir (Conseil fédéral 2002: 3606/3371) : elle doit contribuer à endiguer le travail au noir en Suisse de manière efficace et pragmatique.

Le bilan global de cette évaluation de la LTN s'avère partagé. **L'ordre de grandeur estimé du travail au noir effectivement démasqué évolue dans des limites très étroites** – compte tenu des estimations disponibles sur le volume du travail au noir en Suisse et compte tenu de l'endigement visé par le Conseil fédéral. Il faut en chercher les raisons, l'évaluation l'a montré, à divers niveaux : aussi bien dans l'exécution de la LTN que dans la loi elle-même. L'étude des facteurs expliquant l'effet limité de la loi nous conduit pourtant à un jugement dans l'ensemble un peu plus positif de la LTN que ne le laissent supposer au premier abord les seules estimations des effets.

La lutte contre le travail au noir est « une tâche complexe et de longue haleine » (Conseil fédéral 2002 : 3371), car elle requiert la collaboration de nombreuses autorités et autres organisations, ainsi que la coordination des actions. Devant cette toile de fond, on **peut retenir que la démarche de principe, exigeante mais intelligente de la LTN a fait ses preuves**. Au cœur de la lutte contre le travail au noir se tiennent les organes de contrôle cantonaux spécialisés et donc particulièrement intéressés à démasquer les infractions. Ces organes de contrôle reçoivent des indices de travail au noir, réalisent des contrôles sur place et d'autres investigations, transmettent les suspicions d'infractions à la règle aux autorités spéciales compétentes et coordonnent l'ensemble des activités des différents acteurs. Cette démarche leur assure une vision globale. Les faiblesses structurelles d'une situation sans les organes de contrôle, comme notamment les flux d'informations compliqués entre les différentes autorités et l'importance comparativement faible de la lutte contre le travail au noir au sein des autorités spéciales, peuvent être en partie surmontées par la répartition des compétences entre les organes de contrôle et d'autres services impliqués. L'évaluation a montré que ce modèle fonctionne bien dans différents cantons.

Ce jugement globalement positif de la conception du projet est confronté pourtant à des difficultés et à des limites importantes. La limitation principale à l'efficacité de la loi résulte actuellement du fait que la mise en œuvre de la LTN se fait dans les conditions-cadres du fédéralisme d'exécution : dans l'exécution de la LTN, les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre autonome pour décider comment et surtout avec quelle intensité ils vont lutter contre le travail au noir. L'évaluation fournit une évidence empirique très nette sur les différences notoires qui existent entre les cantons dans l'application de la LTN. Ces différences concernent, par exemple, la dotation en personnel des organes de contrôle, la fréquence des contrôles d'entreprises et des contrôles de personnes et l'orientation stratégique des organes de contrôle. Certains cantons font des efforts nettement plus importants pour débusquer les infractions à la LTN. Les grandes différences entre cantons nous amènent à conclure que le mécanisme de la LTN, s'il permet a priori de lutter efficacement contre le travail au noir, est fortement tributaire

de l'art et de la manière dont la loi est exécutée et de l'engagement des cantons. Ces différences cantonales sont favorisées par un pilotage dans l'ensemble très faible de la part de la Confédération. **La grande variation entre cantons nous amène à conclure que, dans les conditions-cadres données par la LTN, on dispose encore certainement d'un potentiel pour en améliorer l'efficacité.**

Le concept de la LTN, qui misait sur la collaboration de différentes autorités, s'est heurté à une autre limite pratique au cours de sa mise en œuvre : **on n'a pas réussi complètement, jusqu'à maintenant, à concilier à la fois les intérêts des autorités impliquées et la prise en compte de leurs problèmes.** C'est ainsi que les organes de contrôle, d'un côté, et les caisses de compensation et les autorités en charge de l'impôt à la source, de l'autre, ne partagent pas jusqu'à maintenant les mêmes opinions sur ce qui constitue le délit de travail au noir, ce qui ne facilite pas la collaboration et perturbe le flux ciblé d'informations.

Le faible niveau d'efficacité constaté en général devrait pouvoir s'expliquer aussi, jusqu'à un certain point, par les limites qui existent au sein de la LTN. L'évaluation a montré que, dans le cadre de leurs activités de contrôle, les organes de contrôle ont toujours de grandes difficultés à prouver la durée et le volume du travail au noir. Ce problème pourrait être lié à une difficulté effective d'apporter des preuves, p. ex. en raison de l'absence fréquente de documents écrits qui pourraient fournir la preuve du travail au noir. Il faut cependant **tenir compte du fait que les compétences de contrôle mises à la disposition des organes de contrôle par la LTN sont plutôt faibles.** La stratégie de contrôle dressée dans la LTN correspond pour l'essentiel à une situation momentanée : le respect des obligations de communication et d'autorisation est contrôlé à un moment précis. Fournir la preuve d'une plus longue durée de travail au noir est donc rendu systématiquement plus difficile. Les sanctions prévues dans la LTN se sont également avérées peu efficaces. On peut donc présumer qu'il serait possible d'augmenter l'efficacité en procédant aussi à des adaptations de la loi elle-même, mais le potentiel de telles adaptations de la loi est très difficile à évaluer et on ne devrait pas l'estimer de manière trop optimiste.

8.2.6 Discussion sur les éventuels potentiels d'amélioration

Le présent chapitre s'attachera à présenter des potentiels d'amélioration de la LTN, qui feront ensuite l'objet d'une discussion et de recommandations en vue d'un perfectionnement de la loi et de son exécution. La structure du paragraphe se réfère aux chapitres empiriques 4 à 6, mais nous reviendrons d'abord sur certains points découlant d'une vision globale.

Comportement face aux différences cantonales dans la mise en œuvre

L'évaluation a nettement montré que sous plusieurs aspects il y a de très grandes différences cantonales dans l'exécution de la LTN. Dans de nombreux cantons, la LTN n'a produit jusqu'à maintenant que peu d'effets. Au niveau fédéral, aucun objectif précis n'avait été défini quant au volume de travail au noir que l'on comptait démasquer avec l'exécution de la LTN. Les différences cantonales doivent-elles être à l'avenir réduites resp. doit-on s'assurer que le travail au noir soit au moins poursuivi avec une certaine intensité dans tous les cantons ? Ces questions relèvent de la politique et l'évaluation ne peut y répondre.

Si l'on doit adopter une telle stratégie d'uniformisation de l'exécution au niveau cantonal, il semble judicieux, compte tenu de l'évaluation, que la Confédération joue à l'avenir un rôle plus actif. Pour ce faire, différentes approches sont envisageables : une première option serait de renforcer l'activité de surveillance de la Confédération sur l'exécution de la LTN. D'autre part, on pourrait instaurer de plus grandes incitations financières pour la lutte contre le travail au noir ; conformément à l'évaluation, on y tiendrait compte du fait qu'une partie des dépenses irait à l'exécution de la LTN par les autorités spéciales. Le renforcement du soutien à l'exécution ou la formation des inspectrices et inspecteurs constituent également des approches possibles. S'agissant d'encourager une bonne collaboration et une bonne coordination entre les organes d'exécution impliqués dans les cantons, il est crucial que les actions émanant de la Confédération bénéficient de ce soutien non seulement au sein du SECO, mais aussi au sein des autorités des autres domaines juridiques impliqués (OFAS, AFC, OFM).

Jusqu'à maintenant, un tel pilotage et une telle surveillance ne sont guère perceptibles du côté du SECO. Des accords de prestations ont, certes, été passés avec une majorité de cantons, mais pas avec tous. Un accord sur le nombre de contrôles à réaliser par l'organe de contrôle n'a été passé que dans certains cas rares. C'est aussi dans les domaines de l'aide à l'exécution et de la formation que les actions de la Confédération sont actuellement faibles.

Recommandation n° 4 : s'il existe une volonté politique de poursuivre le travail au noir dans tous les cantons avec un minimum d'intensité qu'il conviendra de définir, il est recommandé de renforcer le rôle de la Confédération au niveau de la mise en œuvre de la LTN (renforcement de la surveillance, renforcement des incitations financières, amélioration de la formation et de l'aide à l'exécution).

Extension de l'objet du contrôle

La question de savoir s'il serait judicieux d'étendre l'objet du contrôle de la LTN à l'aide sociale et aux impôts directs a été spécifiquement examinée. L'évaluation permet de supposer qu'une telle extension recèle par principe un potentiel de lutte contre le travail au noir. A notre avis, il convient de vérifier si une extension, qui serait liée à un déploiement important de moyens supplémentaires, est judicieuse compte tenu des ressources limitées dont disposent la plupart des organes de contrôle cantonaux. On doit également tenir compte du fait que, dans les deux cas, cette mesure touchera surtout les travailleurs ; actuellement, l'objet de contrôle de la LTN concerne principalement les employeurs. Le déploiement de moyens serait moindre si l'on instaurait une obligation de communication comme la connaît aujourd'hui la LTN pour la TVA (art. 9, al. 4 LTN).

Avant toute extension, il faudrait s'assurer d'un engagement en conséquence des autorités spéciales concernées. Les résultats disponibles permettent d'estimer que l'avantage attendu s'avère un peu plus sûr pour l'aide sociale que pour le domaine fiscal. Dans une partie des cantons, il existe déjà une collaboration entre les organes de contrôle et les autorités de l'aide sociale et elle semble dans l'ensemble porter ses fruits. En ce qui concerne les autorités fiscales, il est difficile de

faire un pronostic sur l'engagement espéré. En fin de compte, il devrait dépendre, pour elles, de la recette financière attendue. Si l'avantage supplémentaire attendu est aussi faible que pour l'impôt à la source, il ne faudra pas compter sur un grand engagement des autorités fiscales.

Recommandation n° 5 : l'extension de l'objet du contrôle de la LTN à l'aide sociale ou la création d'une obligation de communication par les organes de contrôle sur le modèle de l'art. 9 al. 4 LTN seront examinées de plus près. Les autorités chargées de l'aide sociale devront y participer.

Recommandation n° 6 : une extension de l'objet du contrôle de la LTN à la fiscalité directe ou la création d'une obligation de communication par les organes de contrôle sur le modèle de l'art. 9 al. 4 LTN doit être examinée de plus près si les autorités fiscales sont susceptibles d'en retirer un avantage financier supplémentaire significatif.

Élargissement des compétences des organes de contrôle

L'élargissement des compétences des organes de contrôle est considéré par un grand nombre d'organes de contrôle comme un moyen d'amélioration important pour l'exécution de la LTN. Les possibilités de faire des observations (c.-à-d. observation cachée sur une période prolongée), de procéder à des arrestations ou à la confiscation de documents sont jugées comme des instruments susceptibles d'accroître l'efficacité de la loi et de surmonter en partie les difficultés rencontrées dans l'activité de contrôle. Il est aussi parfois demandé de pouvoir effectuer des perquisitions dans les locaux privés de l'employeur, car ce sont justement les petites entreprises qui conserveraient le plus souvent des documents importants.

A priori, l'élargissement des compétences semble une mesure appropriée pour augmenter l'efficacité de l'activité de contrôle. On peut aussi le justifier au motif qu'il permettrait de fournir de meilleures bases décisionnelles aux autorités spéciales. Il convient pourtant de tenir compte de différents aspects dans ce contexte : les compétences proposées, comme les observations, sont des moyens à grande charge de travail ; le bien-fondé de tels instruments serait sans doute discutable au regard de la pénurie actuelle de ressources dans la plupart des cantons. Même avec des compétences supplémentaires, la problématique de la preuve du travail au noir demeurera, avant tout dans le droit de l'assurance sociale en raison des délais d'annonce propres à ce domaine. Tant que les démarches de contrôle sur place restent des états momentanés et que les salaires versés au noir ne sont retrouvés ni sur papier ni dans la comptabilité de l'employeur, il restera difficile de prouver le travail au noir. Enfin, les compétences mises à la disposition des inspectrices et inspecteurs devraient être axées sur l'objet du contrôle de la LTN.

Il n'est pas possible, dans le cadre de la présente étude, d'estimer le potentiel d'action des différentes mesures proposées.

Recommandation n° 7 : il convient d'examiner un élargissement des compétences des organes de contrôle cantonaux. Ce faisant, on tiendra suffisamment compte de leur dotation en ressources et de l'objet du contrôle de la LTN.

Compétence directe des organes de contrôle en matière de sanctions

Selon les organes de contrôle, le fait de disposer directement de sanctions contribuerait à accroître l'efficacité de la LTN. Pour l'instant, cette compétence relève de la responsabilité des autorités spéciales ; le rôle de l'organe de contrôle, lui, consiste dans l'exécution de l'activité de contrôle et dans la coordination des flux d'informations. Il a donc beaucoup d'une prestation de service.

L'évaluation en vient à conclure que la répartition des compétences actuellement prévue dans la LTN entre les organes de contrôle et les autorités spéciales peut être jugée a priori comme judicieuse (voir ci-dessus). L'affectation aux organes de contrôle d'une compétence en matière de sanctions aurait par contre des conséquences étendues : l'approche actuelle de la LTN, qui repose sur la collaboration des organes de contrôle et des autorités spéciales, serait significativement changée. Ce changement génèrerait une nette revalorisation des organes de contrôle.

Sur cette question, l'évaluation ne parvient à aucune conclusion claire et nette, même si on peut noter une certaine tendance en faveur de la répartition actuelle des compétences figurant dans la LTN. Cependant, le bon fonctionnement de la collaboration repose sur la condition que les organes de contrôle et les autorités spéciales partent de la même interprétation du travail au noir et connaissent leurs besoins réciproques en informations. Dans ces domaines, l'évaluation a constaté un potentiel d'amélioration et formulé des recommandations adéquates.

Pilotage stratégique de l'activité de contrôle

Le déclenchement de l'activité de contrôle des organes de contrôle peut se faire sur des indices donnés par des tiers (p. ex. particuliers, autres autorités, organisations) ou être basé sur le hasard. Il semble correct que les organes de contrôle vérifient les indices fournis par des tiers et, le cas échéant, déclenchent un contrôle, bien que, à notre avis, une activité de contrôle uniquement basée sur des indices de tiers renferme des risques. Premièrement, elle ne permet de constater qu'une certaine partie du travail au noir ; il y a le risque que des branches pour lesquelles l'organe de contrôle ne reçoit pratiquement pas d'indices, voire pas du tout, soient totalement exclues de cette activité de contrôle. En l'occurrence, on doit partir du principe que le travail au noir n'est pas visible de la même façon dans toutes les filières d'activité lucrative ou tous les types d'entreprises, et que de ce fait, l'activité de contrôle ne soit pas orientée en fonction des risques réels. Deuxièmement, une telle démarche est purement réactive ; elle exclut toute focalisation stratégique sur des priorités, p. ex. concernant des secteurs à risques. Troisièmement, on peut supposer que des contrôles aléatoires pourraient avoir un certain effet préventif supplémentaire.

Il va sans dire que des contrôles aléatoires stratégiquement sélectionnés ne sont possibles que si les organes de contrôle disposent de ressources suffisantes. Il faudrait garantir que les organes de contrôle vérifient tous les indices dignes de foi en plus de leurs contrôles aléatoires.

Recommandation n° 8 : dans la mesure du possible, les organes de contrôle effectuent une part significative de l'ensemble de leurs activités de contrôle lors de contrôles aléatoires. À cet égard, compte tenu des critères de risques, on accorde la priorité à certains secteurs ou types d'entreprises.

Terminologie

Actuellement, les bases légales ne permettent qu'une interprétation indirecte de la teneur du terme « travail au noir ». Il était donc particulièrement intéressant de savoir s'il serait judicieux d'en inscrire une définition concrète dans la LTN. Les organes de contrôle voient dans une définition légale l'avantage d'une plus grande clarté, en particulier pour les autorités impliquées. On devrait pouvoir y rattacher l'espoir non seulement d'une exécution plus homogène de la loi, mais aussi d'une amélioration de la coordination avec les autorités spéciales.

Il semble absolument nécessaire de parvenir à une entente des autorités impliquées sur la question de savoir ce qu'il faut entendre par « travail au noir » et quelles obligations de communication et d'autorisation des différents domaines juridiques l'objet du contrôle de la LTN doit effectivement englober. De même, nous considérons qu'il est important que les interprétations de la différence à faire entre les cas d'infractions mineures et les délits à poursuivre concordent entre les organes de contrôle et les autorités spéciales.

A priori, nous partageons l'opinion qu'une définition concrète inscrite dans la loi peut être considérée comme un point de départ judicieux pour résoudre différents problèmes de coordination actuellement rencontrés dans l'exécution de la LTN. On peut aussi concevoir que cette entente puisse se faire en-deçà du niveau de la loi (p. ex. au niveau d'une ordonnance, par des instructions éventuellement communes des autorités fédérales impliquées). Une définition uniquement dans la LTN, sans autres précisions au niveau de l'exécution, ne pourrait sans doute guère résoudre entièrement les problèmes existants.

Recommandation n° 9 : une définition légale concrète de la notion de travail au noir (dans la LTN ou ailleurs) ainsi qu'une précision de l'objet des contrôles sont salués. À cet égard, il faudra tenir compte de l'attitude des acteurs impliqués dans l'exécution de la LTN.

Clarification des besoins d'informations entre les autorités

Les résultats de la présente évaluation montrent qu'il y a un potentiel d'amélioration dans le cadre de l'échange d'informations entre les organes de contrôle et les autorités spéciales. Il concerne les indices de travail au noir transmis par les autorités spéciales à l'organe de contrôle selon art. 11, al. 2 LTN, les communications de suspicions d'infractions de l'organe de contrôle aux autorités spéciales ainsi que les retours d'information des autorités spéciales à l'organe de contrôle sur les

mesures prises. Une *partie* des difficultés devrait pouvoir être résolue, à notre avis, en améliorant la coordination, autrement dit par une clarification durable des besoins d'informations des différentes autorités. Les rencontres entre les autorités impliquées qui existent dans différents cantons constituent déjà en partie des structures institutionnalisées au sein desquelles une telle coordination pourrait avoir lieu. Cet aspect nous semble également important parce qu'il permettrait d'éliminer des flux d'informations inutiles, mais en revanche de garantir la transmission d'informations souhaitées.

Recommandation n° 10 : en ce qui concerne des différents éléments de l'échange d'informations (indices selon l'art. 11 al. 2 LTN, communications des soupçons d'infractions, retours d'information) entre les organes de contrôle et les autorités spéciales, les cantons doivent travailler dans le sens d'une clarification durable du besoin mutuel d'informations qui devra également être connu des autorités concernées.

Art. 11 LTN (Echange d'informations entre les autorités spéciales et l'organe de contrôle)

La question de savoir si l'art. 11 LTN devrait être révisé présentait un intérêt tout particulier. Cet article établit les bases de la collaboration de l'organe de contrôle avec d'autres autorités. L'évaluation a révélé que l'énumération figurant dans cet article, qui se limite aux autorités cantonales et fédérales ainsi qu'à des organisations privées, n'englobe pas toutes les autorités susceptibles de disposer d'indices de travail au noir. L'intégration d'autorités au niveau communal (notamment des autorités en charge de l'aide sociale, éventuellement d'autres comme les autorités de tutelles, celles de contrôle des habitants) mérite, à notre avis, d'être examinée de plus près. L'élément décisif pour la collaboration dans le cadre de l'exécution de la LTN ne devrait pas être le niveau étatique, mais l'avantage qu'en attend une autorité pour lutter contre le travail au noir. A priori, l'intégration d'autres autorités au niveau cantonal, comme cela a été demandé de temps à autre, nous semble également mériter un examen. Nous pensons qu'une liste nominative mais non exhaustive des autorités devrait être préférée à une formule générale, car elle créerait une plus grande clarté et engendrait probablement un plus grand engagement.

Dans les interviews, certains organes de contrôle se sont prononcés explicitement pour que la formulation de l'art. 11 al. 2 LTN soit adaptée de manière à ce qu'il en découle une obligation claire et nette d'information pour les autorités. Il faut retenir que, selon le SECO, la formulation actuelle initie déjà une obligation d'information. De plus, les problèmes d'exécution existants ne pourraient sans doute pas être résolus simplement en adaptant cet article. Comme évoqué ci-dessus, la clarification des besoins mutuels d'informations semble plus importante.

Recommandation n° 11 : l'intégration d'autres autorités, notamment au niveau communal, semble judicieuse. Elle sera examinée avec la participation des autorités en question (cf. aussi Recommandation n° 5).

Recommandation n° 12 : il n'est pas urgent de mettre l'accent sur l'obligation d'information (art. 11 al. 2 LTN) en cas d'indices de travail au noir que pourraient avoir les autorités spéciales.

Art. 12 LTN (Echange d'informations entre autorités spéciales)

L'évaluation a également examiné la question de savoir si l'art. 12 LTN, qui prévoit l'échange direct d'informations entre les autorités spéciales, devait être révisé. Dans la pratique, cet article a peu d'importance, mais il pose de grandes exigences aux autorités spéciales puisqu'il oblige les différentes autorités à déterminer durablement leurs besoins d'informations et à ancrer ce savoir au sein de l'autorité (Bolliger/Féraud 2010). De plus, ces informations ne sont d'aucune importance pour l'exécution immédiate de la tâche des autorités en possession de données. L'article inscrit ainsi dans la loi une autre logique de l'échange d'informations que celle figurant dans l'art. 11 LTN, qui couvre les échanges bilatéraux d'informations entre l'organe de contrôle et les autorités spéciales. Dans la pratique des autorités spéciales, l'article 12 n'a donc lui aussi que guère d'importance, ce qui n'est pas très étonnant non plus.

Du point de vue des évaluateurs, les flux d'informations tels qu'ils sont prévus à l'art. 12 LTN contredisent jusqu'à un certain point l'approche principale de la LTN, qui a créé avec les organes de contrôle un acteur central, disposant d'une vision globale, vers qui convergent tous les fils et qui transmet et répartit les informations aux différents services. Par conséquent, il ne semble pas opportun d'encourager en plus ce deuxième flux d'informations alternatif qui n'est guère utilisé par les autorités spéciales. Une optimisation de la collaboration dans le cadre de l'art. 11 LTN semblerait plus porteuse.

Recommandation n° 13 : il n'est pas urgent de réviser l'art. 12 LTN.

Rapport des cantons sur la lutte contre le travail au noir

Les cantons fournissent des indicateurs importants de leur activité de contrôle à la Confédération dans le cadre de leur rapport annuel. La qualité actuelle des données n'est pas encore satisfaisante. Dans une certaine mesure il est possible de renseigner de manière assez fiable sur la fréquence des contrôles et leur répartition dans les différentes branches. Le nombre des suspicions d'infractions que l'organe de contrôle transmet aux autorités spéciales ne dit rien sur le travail au noir démasqué parce que la pratique de contrôle des organes de contrôle diffère selon les cantons.

Potentiellement, les retours d'information des autorités spéciales aux organes de contrôle sur les sanctions prononcées constitueraient l'indicateur le plus pertinent sur les effets pouvant être obtenus grâce aux organes de contrôle et à leur collaboration avec les autorités spéciales. Malheureusement, il y a là aussi de grandes incertitudes quant à l'exhaustivité de ces renseignements et quant aux raisons expliquant l'absence de tels retours d'information. Comme la présente évaluation l'a montré, ceci explique que l'évaluation des effets de la loi soit très limitée.

L'établissement des rapports sur la lutte contre le travail au noir nécessite une prise en main. Il convient notamment d'améliorer et de développer la pratique du retour d'information. Une proposition serait qu'avec chacune des suspicions d'infractions annoncées aux organes de contrôle, les autorités spéciales leur transmettent en retour un rapport sur l'évolution ultérieure et non seulement sur les sanctions prises. Les organes de contrôle devraient pouvoir apprendre à partir de ces communications si un cas a été abandonné sans suite, s'il a été poursuivi mais classé sans résultat, s'il a été clos par une sanction ou s'il a été transmis aux autorités de poursuite pénale. Le rapport adressé à la Confédération devrait donner des informations sur ces retours d'information. Une telle extension et la systématisation de la pratique du retour d'information seraient sources d'avantages importants : on pourrait d'une part en tirer des données fiables sur l'efficacité de la LTN, et, d'autre part, il serait possible, à partir des données, d'acquérir des informations différenciées sur le fonctionnement de la collaboration. Les organes de contrôle pourraient en faire des déductions directes sur l'utilité et l'exploitation de leurs communications de suspicions d'infractions ; la poursuite de l'optimisation de l'échange d'informations entre les organes de contrôle et les autorités spéciales pourrait se faire sur une base solide de connaissances. Si la pratique du retour d'information fonctionne parfaitement, on pourra finalement compter sur une augmentation des recettes tirées des émoluments de contrôle facturables.

Une telle extension de la pratique du retour d'information serait liée à un surcoût, notamment du côté des autorités spéciales. Toutefois, si les données acquises sont systématiquement utilisées pour l'optimisation des communications de l'organe de contrôle et des flux d'information entre organe de contrôle et autorité spéciale, l'investissement devrait s'avérer rentable à moyen terme.

Recommandation n° 14 : la portée des retours d'information émanant des autorités spéciales aux organes de contrôle doit être étendue. Les retours d'information ne doivent pas seulement concerner les sanctions prononcées, mais aussi les cas auxquels on n'a pas donné suite, les cas auxquels on a donné suite sans résultat et les cas transmis aux autorités de poursuite pénale.