Rapport N° 37

20 novembre 2012

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2081.10 Jean-Daniel Wicht/Jacques Morand à propos de la lutte contre le travail au noir

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport relatif au postulat déposé par les députés Jean-Daniel Wicht et Jacques Morand.

1. Résumé du Postulat Wicht/Morand

Par postulat déposé et développé le 9 septembre 2010, les députés Jean-Daniel Wicht et Jacques Morand demandent au Conseil d'Etat des informations sur l'efficacité de la lutte contre le travail au noir dans le canton de Fribourg. Ils remettent en cause les sanctions infligées aux fraudeurs et souhaitent obtenir des informations précises sur cette question dans un rapport.

Le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat, a accepté ce postulat lors de sa séance du 7 septembre 2011 et chargé le Conseil d'Etat de répondre aux questions des postulants.

2. Introduction

La loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN) est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. En vertu de l'article 4 LTN, le Service public de l'emploi (SPE) a été désigné pour exercer la fonction d'autorité cantonale LTN.

Le 30 septembre 2008, le Conseil d'Etat a promulgué, sur la proposition de la Commission de surveillance du marché du travail, la stratégie cantonale en matière de lutte contre le travail au noir. Il définit cette stratégie de la manière suivante:

> la priorité dans la lutte contre le travail au noir est mise sur la prévention;
> le travail au noir est combattu par des interventions ciblées, dont l'exécution répond aux exigences ci-dessous:
  > toutes les dénonciations doivent faire l'objet d'investigations;
  > chaque année, la Commission de surveillance du marché du travail désigne deux branches économiques qui feront l'objet d'une attention particulière;
  > le SPE définit des objectifs quantitatifs et qualitatifs dans un contrat d'objectifs avec ses partenaires.

En date du 8 février 2011, le Conseil d'Etat a décidé de reconduire cette stratégie jusqu'à la fin de 2013.

3. Autorités LTN

Selon l'article 72 LEMT, le SPE effectue les contrôles prévus par le droit fédéral par le biais de la surveillance du marché du travail. Au sein de la section Marché du travail, la surveillance est composée de deux types d'inspections: l'inspection de l'emploi et l'inspection du travail au noir. Trois inspecteurs travail au noir contrôlent tous les secteurs de l'économie, à l'exception de la construction et du nettoyage industriel.

Dans ces domaines, ce sont les inspecteurs de l'Association fribourgeoise de contrôle qui procèdent aux contrôles selon l'article 6 LTN. L'article 75 LEMT dispose que, sur la proposition de la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail (CEMT), les activités de contrôle peuvent être déléguées conformément au droit fédéral. Sur la base de cet article, un mandat de prestations a été signé entre le Service public de l'emploi et l'Association fribourgeoise de contrôle pour 2012 et 2013.

La CEMT devra se déterminer avant la fin de 2013 sur la nécessité de renouveler ce mandat.

Il n'existe en revanche qu'une seule autorité de dénonciation pour le canton, la section Marché du travail du SPE, qui examine tous les rapports de contrôles des inspecteurs et procède ensuite aux dénonciations éventuelles auprès des différentes autorités.

4. La lutte contre le travail au noir sur le terrain

Les inspecteurs interviennent toujours à deux au minimum dans les entreprises. En fonction de la taille de celles-ci et de la configuration des locaux, il arrive également que trois ou quatre inspecteurs collaborent au bon déroulement d'une inspection. La Police cantonale peut aussi être appelée en renfort si la situation sur place le nécessite ou si les infractions suspectées dépassent le cadre du travail au noir.

Les inspections se font sur la base de dénonciations, lors de visites spontanées ou lors d'actions particulières dans des domaines désignés par la CEMT. Ces branches particulières, dites à observation renforcée, sont représentées en rouge dans la colonne Total entreprises, dans le tableau sous chiffre 5.

Une fois sur le terrain, selon l'article 7 LTN, les inspecteurs peuvent:

> pénétrer dans une entreprise ou dans tout autre lieu de travail pendant les heures de travail des personnes qui y sont employées;
> exiger les renseignements nécessaires des employeurs et des travailleurs;
> consulter ou copier les documents nécessaires;
> contrôler l'identité des travailleurs;
> contrôler les permis de séjour et de travail.

Ils prennent contact avec le responsable et l'interrogent ainsi que les employés sur place. Les propos des différents interlocuteurs sont consignés dans un procès-verbal d'audition qui est signé immédiatement par les personnes concernées. Les inspecteurs demandent ensuite au responsable de leur faire parvenir différents documents tels que fiches de salaires, décompte aux institutions sociales, dans les dix jours. Pour mémoire, selon l'article 8 LTN, les personnes et entreprises contrôlées sont tenues de fournir aux personnes chargées des contrôles les documents et renseignements nécessaires.

Après examen de tous ces éléments, les inspecteurs déterminent s'il y a lieu de dénoncer l'entreprise contrôlée pour soupçon d'infraction à la LTN. Le SPE établit ensuite, le cas échéant, le rapport de dénonciation à l'intention des autorités concernées.

Dans la plupart des cas, les inspections se déroulent sans difficulté particulière, et les inspecteurs sont accueillis agréablement. Dans les entreprises où les responsables ne respectent pas la loi, la situation peut être plus délicate et nécessiter l'appui de la Police cantonale. A ce jour, deux plaintes pénales ont été déposées auprès du Ministère public à la suite de comportements inadéquats d'employeurs vis-à-vis des inspecteurs. Pour l'une d'elles, une conciliation entre les parties est intervenue, alors que, dans le second cas, l'affaire est en cours d'instruction.

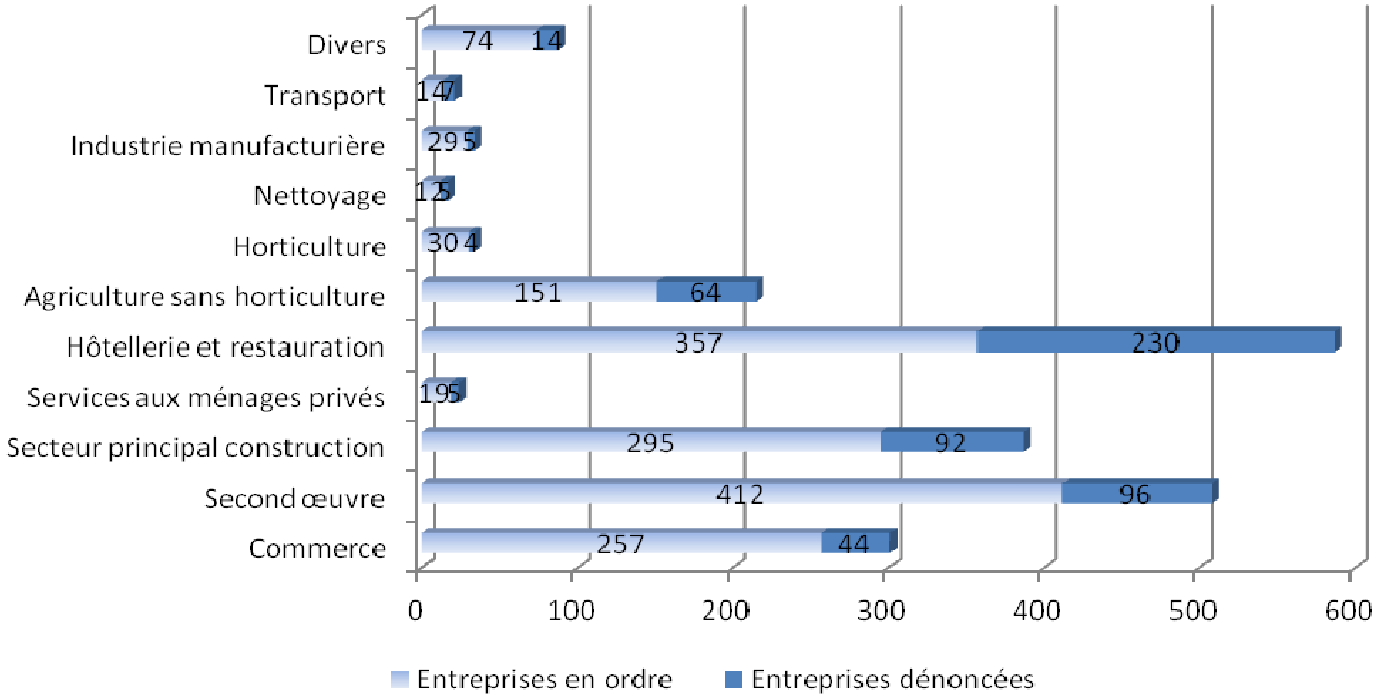
5. Questions posées

5.1. Quels sont le nombre de contrôles effectués et le nombre de cas dénoncés par année et par secteur d'activité?

5.1.1. Données chiffrées

	2008		2009		2010		2011		2012 (6 mois)		Total		Travailleurs	
Secteur d'activité	**Entr**	**Cas**	**Entr**	**Cas**	**Entr**	**Cas**	**Entr**	**Cas**	**Entr**	**Cas**	**Entr**	**Cas**	**Trav**	**Cas**
Commerce	41	6	60	4	72	18	52	10	76	6	301	44	1'297	88
Second œuvre	130	18	142	8	89	30	94	29	53	11	508	96	681	154
Secteur principal construction	80	8	90	7	124	39	75	36	18	2	387	92	509	128
Services aux ménages privés	8	0	3	0	6	3	5	2	2	0	24	5	38	8
Hôtellerie et restauration	91	33	171	66	123	55	114	50	88	26	587	230	2'713	557
Agriculture sans horticulture	31	12	56	16	54	19	55	15	19	2	215	64	952	220
Horticulture	4	1	5	0	8	2	2	0	15	1	34	4	158	5
Nettoyage	1	0	3	1	3	0	5	4	5	0	17	5	58	26
Industrie manufacturière	7	2	1	0	9	0	6	2	11	1	34	5	210	31
Transport	0	0	9	3	10	3	2	1	0	0	21	7	68	14
Divers	24	2	17	2	20	2	19	7	8	1	88	14	352	35
Total	**417**	**82**	**557**	**107**	**518**	**171**	**429**	**156**	**295**	**50**	**2'216**	**566**	**7'036**	**1'266**
Taux dénonciation		**20%**		**19%**		**33%**		**36%**		**17%**		**26%**		**18%**

Tableau 1: récapitulatif des activités de la lutte contre le travail au noir de 2008 au 30 juin 2012



Graphique 1: représentation des contrôles de travail au noir

Autorités	Cas travailleurs	Pourcentage
Assurances sociales	1 382	43,70%
Domaine étrangers	1 094	34,60%
Impôt à la source	687	21,70%
Total	**3 163**	**100,00%**

Tableau 2: récapitulatif des dénonciations 2008–2011

Il est bon de rappeler ici ce qui constitue une infraction à la loi sur le travail au noir. Selon l'article 6 LTN, l'autorité de contrôle cantonal examine le 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**.

Le nombre d'infractions suspectées (colonne «Cas» dans le tableau) fournit des indications sur le nombre de cas dans lesquels l'organe de contrôle suspecte l'existence de travail au noir après avoir effectué des contrôles, transmettant ensuite le cas aux autorités spéciales compétentes pour des investigations ultérieures.

En règle générale, un contrôle porte simultanément sur les trois aspects assurances sociales, droit des étrangers et imposition à la source. Par conséquent, il peut arriver que plusieurs infractions soient suspectées à l'occasion d'un seul contrôle.

Même si, lors de la dénonciation d'un cas, il n'est pas toujours certain qu'une infraction est bien avérée, le nombre d'infractions suspectées indique l'état de la procédure en cours après l'exécution des contrôles relatifs au travail au noir.

Le nombre d'infractions suspectées dépend du type de contrôle effectué par l'organe de contrôle (contrôles spontanés ou contrôles effectués sur la base de soupçons). Lors de contrôles effectués sur la base de soupçons, la probabilité de constater une infraction est plus importante que lors de contrôles spontanés.

En l'occurrence, le nombre des dénonciations adressées au SPE est en constante augmentation. Selon la stratégie cantonale, le SPE y donne suite et vérifie chacune d'elles dans la mesure des possibilités. La volonté est d'avoir une image aussi fiable que possible de la situation en matière de travail au noir dans le canton et de ne pas se contenter de poursuivre les «moutons noirs».

5.1.2. Résultats et collaboration

Depuis l'introduction de la loi sur le travail au noir, le 1er janvier 2008, 2216 entreprises ont reçu la visite des inspecteurs du travail au noir. La situation de plus de 7000 travailleurs a été examinée en détail sous l'angle des assurances sociales, de l'impôt à la source et du droit des étrangers. Comme nous pouvons le constater, dans les branches sensibles, les voyants sont au rouge et orange, indiquant qu'il faut toujours vouer

une attention particulière à ces domaines où traditionnellement le travail au noir a tendance à se manifester.

En matière de collaboration interinstitutionnelle, les autorités destinataires des dénonciations des inspecteurs ont parfaitement compris le bénéfice qu'elles pouvaient en tirer et collaborent maintenant au mieux avec l'autorité cantonale LTN. Chaque année d'ailleurs, tous les acteurs de la lutte contre le travail au noir se retrouvent dans le cadre d'une table ronde au cours de laquelle les divers aspects de la collaboration sont abordés systématiquement.

En matière d'assurances sociales, nous avons affaire à un grand nombre d'intervenants privés et étatiques (environ une centaine), également hors canton, pour lesquels la libre concurrence et la protection des données jouent un rôle de premier plan. Du reste, le SECO est en discussion avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) depuis de nombreuses années pour assurer un échange systématique des informations entre les différentes caisses et les autorités cantonales.

Toutefois, ces caisses nous assurent que chaque information qu'elles reçoivent concernant le travail au noir (notamment des inspecteurs) est intégrée dans un processus de suivi, aussi bien dans le cadre de l'encaissement des contributions que dans le cadre de la révision des employeurs. Les informations sont examinées dans le cadre de la législation fédérale sur l'AVS, AI, APG.

En ce qui concerne les autorités fiscales et celles qui sont chargées du droit des étrangers, la collaboration s'avère très bonne, et le traitement des dossiers s'en trouve facilité.

C'est également dans ces deux domaines que les sanctions sont les plus importantes. En effet, le Ministère public sanctionne sévèrement les entreprises qui n'ont pas respecté les prescriptions en matière de droit des étrangers et condamne les contrevenantes à plusieurs milliers de francs d'amendes et de créances compensatrices. Par la même occasion, des jours-amendes avec sursis sont également infligés.

Depuis 2008, près de 700 000 francs d'amendes, de frais et émoluments ont ainsi été facturés aux entreprises et aux travailleurs. Ces derniers sont d'ailleurs touchés dans une moindre mesure, que nous pouvons estimer à un quart du montant total.

5.2. Comment sont suivis les cas dénoncés?

Chaque organisation privée et publique qui reçoit un rapport de dénonciation de la part du SPE a la liberté de mener des investigations pour déterminer si les soupçons d'infractions relevés par les inspecteurs débouchent ou non sur des infractions.

Dans le **domaine des assurances sociales**, plusieurs milliers d'acteurs en Suisse s'occupent d'assurances accidents, de 2e pilier, d'AVS, AI, APG, d'allocations familiales. Des moyens répressifs, basés sur les législations fédérales, permettent aux différents acteurs du domaine de sanctionner les défauts d'assurances. Toutefois, il n'existe pas de base de données commune et il est dès lors impossible de vérifier si **ces instruments sont réellement mis en œuvre**. Certains acteurs du domaine craignent de perdre l'entreprise cliente du fait de la libre concurrence prévalant sur le marché des assurances sociales. Il est toutefois possible d'affirmer que les travailleurs sont assurés correctement après le passage des inspecteurs. Il faut préciser également qu'il existe deux types d'obligations pour les employeurs vis-à-vis des caisses d'assurances: l'obligation d'annonce et l'obligation de cotisations. Selon les législations fédérales en la matière, il n'est possible de déterminer si l'employeur a satisfait à ses obligations qu'en novembre de l'année suivante.

Pour ce qui est du **secteur de l'impôt à la source**, le Service cantonal des contributions (SCC) mène les enquêtes utiles pour vérifier si l'infraction est avérée. Si c'est le cas, le SCC récupère les montants soustraits et inflige une amende à l'entreprise mise en cause.

Dans le **secteur du droit des étrangers**, le Ministère public instruit les affaires et prononce des ordonnances pénales à l'encontre des entreprises et des travailleurs qui n'auraient pas respecté les prescriptions des lois en relation avec le travail et le séjour des étrangers.

Selon la loi sur le travail au noir, les autorités appelées à collaborer dans la lutte contre le travail au noir doivent communiquer à l'autorité cantonale une copie des décisions prises à la suite des dénonciations transmises. Cette disposition n'est que très peu appliquée mais fait l'objet de discussions régulières en particulier via la table ronde des acteurs de la lutte contre le travail au noir que le SPE convoque chaque année. Ce thème sera d'ailleurs à l'ordre du jour de la rencontre 2012 de ce groupe informel.

Le tableau ci-après résume les différentes ordonnances prononcées par le Ministère public (auparavant Office des juges d'instruction).

Ordonnances	2008	2009	2010	2011
Ordonnance pénale définitive	31	54	124	149
Ordonnance pénale frappée d'opposition	3	4	12	13
Ordonnance de classement (ordonnance de non-lieu jusqu'au 31.12.2010)	3	5	7	14
Acte d'accusation avec renvoi au juge de police (ordonnance de renvoi au juge de police jusqu'au 31.12.2010)	2	0	3	1
Ordonnance de non-entrée en matière (ordonnance de refus d'ouvrir l'action pénale jusqu'au 31.12.2010)	0	2	7	4
Ordonnance de suspension (ordonnance de classement jusqu'au 31.12.2010)	1	0	17	10
Dossier ouvert	0	0	2	17
TOTAL	**40**	**65**	**172**	**208**

Tableau 3: vue d'ensemble des ordonnances prononcées par le Ministère public 2008–2011

Le tableau 3 appelle les commentaires suivants de la part du Ministère public:

> En juin 2010, une nouvelle application informatique de la banque de données de l'ancien Office des juges d'instruction a été mise en fonction; cette nouvelle application a une influence directe sur les chiffres fournis, dès lors que depuis cette date une unité ne correspond plus à une dénonciation (même ouverte contre plusieurs prévenus) mais à un prévenu; ainsi, depuis juin 2010, une dénonciation formée contre plusieurs prévenus entraîne l'ouverture d'autant de dossiers. Il faut ainsi en tenir compte lors de la comparaison des chiffres des années 2008 et 2009 avec ceux de l'année 2010 et ceux de l'année 2011.

> L'entrée en vigueur du Code de procédure pénale unifié sur le plan fédéral au 1er janvier 2011 a entraîné des changements quant à l'intitulé de certaines ordonnances; leur portée demeurant toutefois en principe identique.

5.3. Quels sont les contrôles effectués et les mesures prises par les services concernés pour récupérer les impôts et les charges sociales soustraits?

Comme mentionné ci-dessus, chaque destinataire d'un rapport de dénonciation devrait y donner suite et procéder à des affiliations d'office, requérir le versement de primes non versées ou simplement exiger l'inscription d'un travailleur auprès de l'assurance. Il arrive aussi qu'une entreprise ne soit pas du tout affiliée auprès d'une institution, ce qui entraîne alors une affiliation automatique auprès de la caisse supplétive accident ou AVS.

En ce qui concerne l'impôt à la source, le SCC examine chaque dossier soumis par le SPE et fait le nécessaire pour récupérer les montants soustraits aux impôts.

5.4. Quelle somme d'impôts et d'AVS a pu être récupérée ensuite des rapports des inspecteurs?

En termes de montants récupérés pour l'AVS, il est très difficile d'avoir une vue d'ensemble. En plus de la caisse de compensation AVS du canton, nous traitons avec d'autres caisses qui ont une activité dans le canton ou qui assurent des entreprises domiciliées dans d'autres cantons. Toutes ces caisses, publiques, privées et professionnelles, sont en libre concurrence sur le marché des assurances sociales et rechignent donc à fournir des informations quant à leurs activités économiques.

Ce que les grandes caisses confirment en revanche, c'est qu'elles examinent chaque dossier transmis et qu'elles prennent les mesures utiles. Il se pourrait, toutefois, que certaines assurances se contentent d'affilier les travailleurs à la date de l'inspection et renoncent à percevoir des primes rétroactives, voire des pénalités. Il n'incombe pas à l'Autorité cantonale LTN de procéder à la surveillance de l'application des différentes législations fédérales en matière d'assurances sociales.

Pour ce qui concerne les montants récupérés par le Service cantonal des contributions fribourgeois au chapitre de l'impôt à la source, ils sont illustrés dans le tableau ci-dessous. La complexité de certains cas ne permet pas toujours un traitement dans l'année même de la dénonciation. Cela explique la différence entre le nombre d'entreprises dénoncées et le total des cas traités durant une année donnée.

Année	Entreprises dénoncées	Dossiers classés s/suite	Entreprises en infraction	Montant récupéré en francs	Montant amende	Total des cas traités
2008	38	27	11	31 435.50		38
2009	104	63	41	93 987.95	12 650.00	104
2010	86	60	19	41 002.05	8 650.00	79
2011	75	19	7	3 295.20	4 100.00	26
2012	40	10	1	60.00		11
Total	**343**	**179**	**79**	**169 780.70**	**25 400.00**	**258**

Tableau 4: Vue d'ensemble de la situation pour l'impôt à la source

5.5. Des sanctions administratives ont-elles été prononcées; si oui, pour quels montants?

Ici également, chaque institution sociale concernée est soumise à sa législation fédérale spécifique et devrait, dès lors, facturer des frais administratifs, des amendes ou émoluments. Ces montants ne sont pas communiqués à l'autorité cantonale.

Pour le SCC, l'inspection fiscale examine s'il y a lieu de facturer ou non des amendes en fonction des montants soustraits au chapitre de l'impôt à la source (voir tableau ci-dessus).

Pour le Service de la population et des migrants (SPoMi), des sanctions administratives sont facturées aux contrevenants, et des mois sans possibilité de déposer une demande d'autorisation sont infligés.

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Montants en francs	31 450	43 400	38 500	49 300	28 800	191 450

Tableau 5: Vue d'ensemble des sanctions administratives facturées par la section Main-d'œuvre étrangère du SPoMi

Pour le Ministère public, des ordonnances pénales sont prononcées avec des peines pécuniaires en jours-amendes avec sursis, avec des amendes, des frais et émoluments. Pour **2011**, selon les chiffres du Ministère public, **165 000 francs** de peines (peines pécuniaires et amendes) ont été facturées dans le cadre des infractions travail au noir.

5.6. Quels montants ont été facturés aux fraudeurs, employeurs et travailleurs pour les travaux de contrôles?

Comme pour la question précédente chaque autorité ou institution peut prélever des frais de contrôles si l'infraction est avérée. Il s'agit pour certains de frais de dossiers, de frais administratifs ou d'émoluments.

Une fois encore, la loi sur le travail au noir n'impose pas aux différentes autorités de percevoir des frais, des sanctions administratives ou des amendes. L'action des différentes institutions est régie par les législations topiques: loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, loi sur l'asile, loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, loi fédérale sur l'assurance-accidents.

5.7. Quels sont les freins actuels à une meilleure efficacité de la lutte contre le travail au noir?

Il manque encore un échange systématique des informations entre les différents intervenants dans cette lutte contre le travail au noir. La LTN le permet et encourage même cette pratique. Or, d'autres législations fédérales, par exemple sur la prévoyance professionnelle ou les allocations familiales, ne connaissent pas encore de dispositions analogues. Ainsi, sous couvert de protection des données, les caisses AVS, par exemple, rechignent à communiquer des informations en relation avec le droit des étrangers. Elles ne transmettent pas les coordonnées des travailleurs annoncés par les employeurs et ne vérifient pas si ces travailleurs sont autorisés légalement par le SPoMi à œuvrer dans le canton. A leur décharge, elles affirment qu'une telle procédure de contrôle systématique engendrerait un coût administratif très important et nécessiterait l'engagement de forces de travail supplémentaires.

De même, le Service cantonal des contributions n'est pas en mesure de réaliser ces contrôles d'identités et d'autorisations de séjour ou de travail, spontanément, pour toute nouvelle affiliation à l'impôt à la source, lors de l'annonce par les employeurs. Ainsi, aucune information relative à une situation potentiellement illicite ne parvient à l'autorité cantonale LTN.

Dans ces deux cas, les intervenants affirment également qu'il ne faudrait pas introduire des entraves administratives supplémentaires vis-à-vis des entreprises de notre canton en pratiquant des contrôles accrus dans le seul but de documenter la bonne application de la législation fédérale.

En matière de communication active, sur l'initiative de l'autorité partenaire, nous relevons l'excellente collaboration prévalant entre le SPoMi et le SPE. La communication des refus de permis ou d'autorisations a débouché souvent sur des dénonciations d'entreprises ayant malgré tout engagé les collaborateurs sans droits.

Pour ce qui concerne l'AVS, seul compte le décompte annuel des salaires effectivement versés pour apprécier si un employeur a rempli ou éludé son obligation de payer des cotisations. C'est à partir du moment où un travailleur ne figure pas sur la feuille de décompte que la caisse de compensation peut suspecter un cas de travail au noir. De l'avis des deux associations faîtières, les caisses de compensation ont toujours participé activement à la lutte contre le travail au noir, dans les limites du système des assurances sociales. Elles effectuent régulièrement des contrôles auprès des employeurs, pour vérifier que les cotisations d'assurances sociales sont correctement décomptées. Ces contrôles sont opérés depuis un certain temps sur la base de critères de risque.

Du côté du Ministère public, il existe une volonté manifeste de renforcer l'arsenal répressif et de prélever le plus souvent possible des créances compensatrices qui permettraient de récupérer les gains des employeurs sur les assurances sociales ou sur les différences de salaires par rapport à une CCT. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de lutte contre la criminalité, il est prévu de mettre sur pied un groupe de travail réunissant la Police cantonale, le Ministère public et le SPE. Ce groupe de travail, qui devrait voir le jour cette année encore, aura pour mission de coordonner les actions entre ces partenaires, de réfléchir aux interactions entre police et SPE et d'adapter certains documents aux besoins judiciaires.

5.8. Quelles solutions prône le Conseil d'Etat pour contrer les réponses classiques et systématiques des personnes contrôlées: «J'ai commencé mon travail dans l'entreprise ce matin»?

Cette phrase ne concerne que les aspects relatifs aux assurances sociales. Elle est servie la plupart du temps sur les chantiers dans le secteur de la construction et parfois aussi dans les établissements publics. Il est également courant de faire effectuer des stages de trois jours pour apprécier si la personne correspond au profil du poste.

La seule possibilité serait d'instaurer une reconnaissance ou une surveillance préalable des entreprises ou des chantiers et de glaner ainsi des informations quant à la présence d'une personne dans un lieu particulier, à une date précise. Cette option exigerait toutefois un investissement en temps et personnel très important. En effet, chaque entreprise à contrôler devrait être examinée au préalable sur le terrain avant chaque contrôle, ce qui aurait pour conséquence de diviser par deux le nombre d'entreprises visitées. En d'autres termes, cela reviendrait à engager trois inspecteurs supplémentaires.

Une autre possibilité reviendrait à exiger, dans tous les cas, un mois de cotisations sociales à tout employeur engageant un travailleur, ne serait-ce que pour un seul jour et d'exiger un certificat d'assurance avant tout début d'activité. Cela nécessiterait bien entendu une modification législative au niveau fédéral.

Cette problématique est reconnue par le SECO qui va contacter les différentes instances concernées pour améliorer la détection des infractions aux obligations d'annonce prévues par le droit des assurances sociales et de l'impôt à la source.

Le Conseil d'Etat ne peut dès lors pas intervenir dans ce domaine puisqu'il s'agit d'un problème de droit fédéral concernant tous les cantons.

5.9. Quels moyens sont mis en place par les services pour répondre rapidement aux problèmes liés au séjour et à l'établissement des étrangers en infraction?

Si les inspecteurs découvrent des personnes en situation illégale, en provenance de pays tiers qui ne sont pas au bénéfice de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), ils leur remettent directement un document les invitant à se rendre auprès du SPoMi pour y être entendues le lende-

main ou le surlendemain. L'employeur est également invité à accompagner son collaborateur et à lui fournir l'assistance nécessaire.

Au retour d'inspection, les informations sur ces personnes en situation illégale sont transmises directement au SPoMi. Ce dernier statue et applique les directives relatives au séjour et à l'établissement des étrangers.

Lors d'un contrôle, si les travailleurs ne disposent d'aucun titre de légitimation, les inspecteurs font appel à la Police cantonale qui emmène ces personnes au poste pour identification et pour les remettre au SPoMi.

Dans le tableau ci-dessous figure un résumé des activités réalisées par le SPoMi, section Asile et exécution des renvois, en réponse aux cas dénoncés dans le cadre de la lutte contre le travail au noir.

Dans la colonne «En fuite» figurent les personnes qui ont été convoquées au SPoMi par les inspecteurs et qui ne se sont pas présentées à l'entretien, de même que les personnes dont l'adresse de domicile est inexacte ou dont les identités sont manifestement fausses.

Dans la colonne «Autres cas» figurent les personnes au bénéfice d'autorisations ou engagées dans des procédures d'autres cantons.

Année	Travailleurs dénoncés	Décision de renvoi notifiée	En fuite	Autres cas
2008	40	6	14	20
2009	44	19	14	11
2010	52	30	15	7
2011	47	27	11	9
TOTAL	**183**	**82**	**54**	**47**

Tableau 6: Vue d'ensemble des activités déployées par la section Asile et exécution des renvois du SPoMi

5.10. Un contrôle systématique est-il effectué par les services de l'Etat afin de vérifier que les personnes contrôlées par les inspecteurs ne sont pas inscrites au chômage?

Le SPE contrôle systématiquement tous les travailleurs inspectés et vérifie si ces derniers sont inscrits au chômage et si le gain intermédiaire a été annoncé en bonne et due forme à la conseillère ou au conseiller ORP.

5.11. La collaboration interinstitutionnelle est-elle efficace?

Depuis les débuts de la collaboration en 2008, lors de l'entrée en vigueur de la loi, de grands progrès ont été réalisés dans les outils de lutte, les différents formulaires de contacts et les procédures. Tous les acteurs publics reconnaissent la nécessité et l'importance de cette lutte contre le travail au noir.

Comme déjà mentionné, les différents acteurs sur le terrain des assurances sociales mettent en avant les différentes législations et font état des aspects de protection des données pour ne pas transmettre d'informations à l'autorité cantonale. La situation est la même dans tous les cantons, raison pour laquelle le SECO négocie avec l'OFAS pour autoriser la transmission aux cantons de données jugées sensibles à l'heure actuelle par les assurances.

Pour Fribourg, le SPE a mis sur pied une «Table ronde travail au noir» qui se réunit chaque année et groupe les principaux intervenants publics dans la lutte contre le travail au noir: Caisse de compensation AVS, office AI, SUVA, Police cantonale, Ministère public, SPoMi, Service cantonal des contributions, inspecteurs travail au noir et autorité cantonale LTN. Des avancées régulières, comme l'adaptation des documents aux besoins des autorités, la connaissance de la pratique des différents intervenants, la connaissance accrue des mécanismes de lutte, la coordination des efforts de chacun vers un but commun et les propositions de chacun, permettent d'améliorer et de rendre plus efficace la lutte contre le travail au noir dans notre canton.

6. Efficacité de la lutte contre le travail au noir

Les mesures de prévention et d'information menées, dans un premier temps, dans les secteurs de l'agriculture et de l'hôtellerie-restauration portent leur fruit. Un concept de prévention est en cours d'élaboration. Il vise à prendre le relais de la campagne nationale massive qui a contribué à mieux faire connaître ce phénomène nuisible pour la société en général.

Le SPE souhaite se profiler comme un partenaire incontournable de la prévention du travail au noir dans le canton et entretenir des contacts avec les différents publics concernés par cette lutte: population, employeurs, employés, associations, médias et autres.

La notion d'efficacité peut faire appel à différents indicateurs: le nombre de cas dénoncés, le nombre de visites effectuées.

Il est également possible de prendre en compte le montant total des frais et amendes perçus ou le taux de dénonciations.

Dans sa stratégie cantonale, le Conseil d'Etat a pris le parti de favoriser la prévention plutôt que la répression. Il ne faut certes pas se voiler la face et nier les faits, mais le Gouvernement estime qu'il est plus judicieux et profitable d'insister sur les aspects positifs de cette lutte. Ainsi, la lutte contre le travail au noir permet de protéger les travailleurs, de combattre la concurrence déloyale entre les entreprises et de combattre le dumping salarial et social.

En d'autres termes, l'efficacité de la lutte contre le travail au noir se mesure à la visibilité qu'on veut bien conférer à cette activité. Ainsi, par leur intervention, les postulants contribuent à inscrire cette action de prévention du travail au noir dans la durée.

7. Conclusion

Toute mesure qui permet d'accroître la présence des inspecteurs sur le terrain est la bienvenue. Une demande préalable pour l'augmentation de l'effectif des inspecteurs du travail au noir a été adressée à la Confédération, qui finance 50 % des coûts salariaux, selon l'article 16 LTN. Le SECO a rejeté la demande estimant que le canton de Fribourg était suffisamment doté au regard de la situation des autres cantons. En l'état, en particulier en regard de la situation financière actuelle du canton, il n'est pas prévu d'augmenter les effectifs par un financement cantonal complet.

Le canton doit donc appliquer sa stratégie de lutte contre le travail au noir avec la dotation disponible qui se monte à 400%. Le Conseil d'Etat se penchera sur la pertinence de la stratégie actuelle en matière de lutte contre le travail au noir avant la fin de l'année 2013.

Selon le SECO, autorité de surveillance de l'application au niveau fédéral de la LTN, le canton de Fribourg remplit pleinement les exigences fixées dans cette loi et respecte parfaitement le mandat de prestations signé avec le DFE.

La loi sur le travail au noir (art. 11 LTN) stipule que les autorités cantonales et fédérales ainsi que les organisations privées chargées de l'application de la législation relative aux assurances sociales informent l'autorité cantonale lorsqu'elles relèvent des indices de travail au noir dans le cadre de leurs activités courantes. C'est peut-être au niveau de l'application de cet article que réside le potentiel d'optimisation de l'activité de lutte contre le travail au noir. Le Gouvernement se plaît à relever les bons contacts qu'entretiennent les différents partenaires de ce « mécanisme de coopération » pour la lutte contre le travail au noir. Toutefois, il est conscient de la difficulté à concilier les intérêts économiques, éthiques et professionnels des autorités chargées des assurances sociales avec les intérêts des autorités en charge du respect du droit des étrangers ou du droit fiscal.

A l'heure actuelle, la LTN ne prévoit nullement que l'Autorité cantonale LTN surveille la pratique des différentes autorités en matière d'application de leur législation. Si les dénonciations des inspecteurs ne donnent lieu à aucune démarche particulière, il n'existe pas de possibilité en vue de contraindre ces autorités à sanctionner les contrevenants. Ici encore, le Conseil d'Etat a la conviction que les différents intervenants fribourgeois ont à cœur de s'engager contre le dumping salarial et social, la concurrence déloyale et pour la protection des travailleurs.

La Confédération s'est emparée de cette problématique. Elle a chargé le DFE de livrer un rapport sur l'application des mesures LTN et de proposer des mesures d'amélioration dans l'exécution de la loi ou des modifications législatives. L'article 20 al. 1 LTN précise en effet que le Conseil fédéral doit veiller à ce que les mesures fondées sur la LTN fassent l'objet d'une évaluation. La responsabilité en incombe au DFE qui doit établir à l'intention du Conseil fédéral, au plus tard jusqu'à la fin de 2012, un rapport sur l'évaluation et lui soumettre des propositions sur la poursuite de la procédure (art. 20 al. 2 LTN).

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'attendre les conclusions du Conseil fédéral après les cinq premières années de mise en œuvre de la LTN et de répercuter, le cas échéant, les enseignements ou les conclusions de cette évaluation sur la pratique cantonale et/ou d'adapter la stratégie cantonale en matière de lutte contre le travail au noir.

Le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte de ce rapport.