

L'inspection serbe face à "l'économie grise"

Comme dans la plupart des pays d'Europe de l'Est, le tissu économique de la Serbie est dominé par les petites et très petites entreprises. Certaines ne sont même pas déclarées aux autorités. Dans ces conditions, le travail au noir prospère. Le gouvernement a donné pour mission aux inspecteurs du travail d'y remédier. Pas évident de motiver des troupes en sous-effectifs, payées au lance-pierre et mal considérées par la population. Certains tentent tout de même de relever le défi.

Barbara Matejčić

Journaliste indépendante

Reportage photos:

Marko Drobñjaković



Une Ford bleu foncé roule lentement dans les rues de Belgrade, la capitale de la Serbie. Elle ralentit, le chauffeur et le copilote regardent soigneusement les numéros des maisons puis continuent plus loin. Il est midi et demi, le 8 juillet 2016. Ils sont partis d'un immeuble impressionnant d'un style qu'on appelle le "brutalisme", un courant architectural caractéristique des anciens pays communistes. Appartenant autrefois au gouvernement yougoslave, il abrite aujourd'hui quelques institutions publiques, dont le ministère du Travail, de l'Emploi, des anciens Combattants et des Affaires sociales auquel est rattachée l'inspection du travail. La Ford s'arrête enfin devant un restaurant. Un homme et une femme y entrent, il est tôt pour déjeuner, le restaurant est plutôt vide. Le duo s'installe à table. Un jeune serveur approche et leur demande ce qu'ils souhaitent, ayant en tête une commande de boissons et nourriture :

"Ta carte d'identité", dit calmement l'homme au polo blanc. Lui et sa collègue – Igor Popović et Olena Todorović – sont inspecteurs du travail et, en cette semaine de juillet, ils vérifient à l'improviste de petites entreprises à la recherche de travailleurs au noir. La Serbie s'est dotée en 2015 d'une loi sur l'organisation des contrôles effectués par l'Inspection. Entrée en vigueur en avril 2016, cette loi prévoit l'obligation de prévenir à l'avance l'employeur du contrôle. Ce n'était pas le cas avant et cela rend plus difficile et plus lent le travail des inspecteurs. Néanmoins, s'il existe un soupçon de travail au noir, le contrôle peut avoir lieu à l'improviste.

Cette nouvelle législation a pour objectif une lutte plus efficace contre l'économie grise qui est un problème majeur en Serbie et une des priorités du gouvernement, et par conséquent de l'inspection du travail. Environ 30 % du produit intérieur brut "part" dans l'économie grise. Traduit en argent, cela veut dire que chaque jour l'économie grise "avale" environ huit millions d'euros, d'après l'estimation de l'enquête menée par l'Alliance nationale pour le développement local (NALED), une organisation dont le but est de rendre l'environnement réglementaire plus favorable aux investisseurs¹. De nombreux citoyens ne survivent que grâce à la vente de produits de contrebande tandis qu'un grand nombre d'entrepreneurs, surtout les propriétaires de petites et moyennes entreprises, diront que ce sont les impôts élevés qui les poussent dans l'économie grise.

À ce moment-là, trois employés se trouvent dans le restaurant: le serveur, le cuisinier qui cuit des steaks de poulet et la



1. Cette organisation bénéficie du soutien de la délégation de l'Union européenne en Serbie et d'institutions gouvernementales de pays occidentaux (États-Unis, Canada, Allemagne, Suisse, notamment). Pour en savoir plus : <http://www.naled-serbia.org/en>

serveuse au bar. Un jeune homme fort s'approche des inspecteurs avec un épais dossier rouge. Il est le propriétaire. Il cherche dans les nombreux papiers, mais ne trouve pas les contrats de travail de ses trois employés. Il dit que le contrat du cuisinier se trouve chez le comptable, que la serveuse n'a commencé à travailler qu'hier et que donc il ne l'a pas encore déclarée.

Dans un café bio

En Serbie, la loi stipule que l'employeur dispose de trois jours pour déclarer un employé. Alors, beaucoup exploitent cette situation : à la vue des inspecteurs, ils disent que les employés viennent juste de commencer à travailler puis ne les déclarent qu'après. Il est même arrivé qu'après l'accident mortel d'un travailleur au noir celui-ci soit déclaré comme employé. Les inspecteurs réclament donc la modification de la loi afin que le travailleur soit déclaré dès son premier jour de travail.

L'année dernière, au cours des inspections, 16 408 travailleurs au noir ont été découverts et tout de suite après 12 250 ont enfin été déclarés par leur patron. En collaboration avec d'autres institutions, l'inspection peut suivre les démarches entreprises par l'employeur, ce qui leur donne un aperçu des effets du contrôle. Par exemple, au travers du Registre central de l'assurance sociale

obligatoire, ils savent si les travailleurs ont été déclarés à la suite de l'inspection.

Par contre, après seulement une dizaine de jours, beaucoup d'employeurs désinscrivent ces mêmes travailleurs de la sécurité sociale obligatoire. C'est ce qui s'est passé aussi dans ce restaurant. Le propriétaire, l'air penaud, s'adresse à l'inspecteur, le questionnant sur les démarches à effectuer et les inspecteurs lui expliquent patiemment, même s'ils savent qu'il connaît bien la loi et quelles sont ses infractions. C'est la deuxième fois pour lui cette année.

- "Tu vas déclarer la serveuse?", lui demande l'inspecteur Igor Popović.
- "Oui, je le ferai", répond-il.
- "Qui travaille encore ici?"
- "Personne, juste eux trois", répond-il avec peu de conviction.

L'année dernière, au cours des inspections, 16 408 travailleurs au noir ont été découverts.

Tout le monde a compris la situation. Les travailleurs que les inspecteurs n'ont pas trouvés au restaurant travaillent également au noir. Ceux qui se sont fait pincer seront déclarés par le propriétaire dans un délai de trois jours, lui évitant ainsi de payer une amende allant de 6 000 dinars (50 euros) à 2 millions (16 230 euros) par travailleur non déclaré.

Les inspecteurs partent plus loin, dans un café bio à l'ambiance *hipster*. Six travailleurs en T-shirt noir portant l'inscription "Fit house" sont entassés dans un petit espace. Très rapidement arrive un jeune homme musclé qui se présente comme le propriétaire. Une jeune femme, aux ongles longs vernis de jaune, la peur dans les yeux, cherche dans le gros classeur. Elle déplace les papiers d'avant en arrière, regarde le propriétaire comme si elle attendait de l'aide et finalement déclare tout doucement : "Je n'arrive pas à trouver les contrats." Le propriétaire ajoute rapidement : "Nous les avons apportés chez le comptable aujourd'hui."

- "Vous avez combien d'employés?", demande l'inspecteur Popović.
- "Je ne sais pas exactement."
- "Vous vous êtes présenté comme le propriétaire et vous ne savez pas combien vous avez d'employés? Ici, il y en a six en ce moment."
- "Je vais vous le dire, juste un instant", dit-il et il sort pour téléphoner. Il revient vite : "Deux. Il y a un peu plus de fréquentation en ce moment, donc c'est pour ça qu'ils sont restés."

Les inspecteurs expliquent, à lui aussi, quel est le délai légal pour déclarer les travailleurs et le montant des amendes. Le propriétaire est étonné, comme s'il entendait tout cela pour la première fois. L'Inspection du travail avait pourtant déjà fait un contrôle dans son établissement il y a quelques mois et avait également trouvé des travailleurs au noir. Ce jour-là, dans le seul contrat qu'ils ont pu trouver, ils ont découvert que le salaire de l'employé était de 3 000 dinars par mois, soit 24 euros. Dans ce café, le smoothie protéiné coûte 3 euros. L'inspectrice Olena Todorović regarde le montant du salaire et demande : "Il s'agit d'une blague?" Les jeunes filles se taisent et haussent les épaules. Olena Todorović et Igor Popović s'en vont.

Ils font partie des 242 inspecteurs du travail que compte la Serbie, un pays de 7,2 millions d'habitants, avec 337 927 entreprises privées enregistrées. Ce qui veut dire qu'il y a 1 396 entreprises par inspecteur, plus

la responsabilité de celles non enregistrées. En Serbie, dans la seule période de début 2016 à fin juillet, 463 entités non enregistrées ont été découvertes, principalement dans le secteur du commerce, de l'hôtellerie et des services à la personne.

"Si chaque jour, chaque inspecteur visitait une société enregistrée, il nous faudrait près de quatre ans pour toutes les visiter. Mais nous ne sommes pas assez nombreux et c'est pour cela que des priorités sont fixées. Nous allons dans les endroits pour lesquels il existe des rapports disant que quelque chose ne va pas", nous raconte Ilija Jović, 54 ans, inspecteur du travail depuis vingt ans déjà.

Sur un chantier de construction

Fin août 2016, par une journée de grande chaleur, nous les avons suivis, lui et l'inspecteur Miloš Čiča, lors de l'inspection non annoncée d'un chantier de construction dans le quartier de Voždovac à Belgrade. Ilija est ingénieur, Miloš est juriste, les inspecteurs sont souvent associés pour réunir des compétences complémentaires.

Il arrive que les inspecteurs du travail rencontrent des employeurs désagréables, certains leur interdisent l'entrée dans la société, mais Ilija et Miloš n'ont pas eu ce genre d'expériences. Tous les deux travaillent dans le département de l'inspection du travail de Pančevo, une ville située à une demi-heure de



Željko Veselinović,
leader syndical





Les abords du site ne sont pas clôturés et la barrière est trop fragile, mais l'inspecteur conclut que dans l'ensemble c'est "un chantier bien sécurisé".

quittent simplement le chantier, et les inspecteurs ne disposent pas de pouvoirs pour les arrêter.

"C'est plus important pour eux de conserver leur travail, même au noir et payé une misère, que de régulariser leurs droits de travailleurs", explique Miloš. Ilija s'approche des ouvriers d'âge moyen qui sont en pause. Ils sont assis à l'ombre, fument et disent qu'ils passent leur vie sur les chantiers. Ils vérifient leur identité et leur demandent leurs contrats de travail. Trois chauffeurs et un conducteur de pelleteuse, ils ont tous des papiers en ordre. L'ouvrier sur la grue dit qu'il a commencé à travailler aujourd'hui, le 29 août. L'excuse habituelle.

210 contrôles annuels par inspecteur

Une trentaine d'ouvriers travaillant pour quatre entreprises se trouvent sur le chantier. Ils travaillent pour un salaire minimum de 22 000 dinars (180 euros), le reste de l'argent leur est versé en mains propres. Il y a des retraités, mais comme ils ne peuvent pas vivre de leur retraite, ils continuent à effectuer un travail manuel. Ilija dit au chef de chantier que les abords du site ne sont pas clôturés et qu'à certains endroits la barrière est trop fragile, mais il conclut que dans l'ensemble c'est "un chantier bien sécurisé".

Belgrade. Il n'est pas rare que les inspecteurs d'un département aillent dans un autre secteur, notamment quand il y a moins de travail dans leur secteur habituel, mais aussi pour éviter que l'inspecteur soit amené à contrôler un employeur qu'il connaît bien.

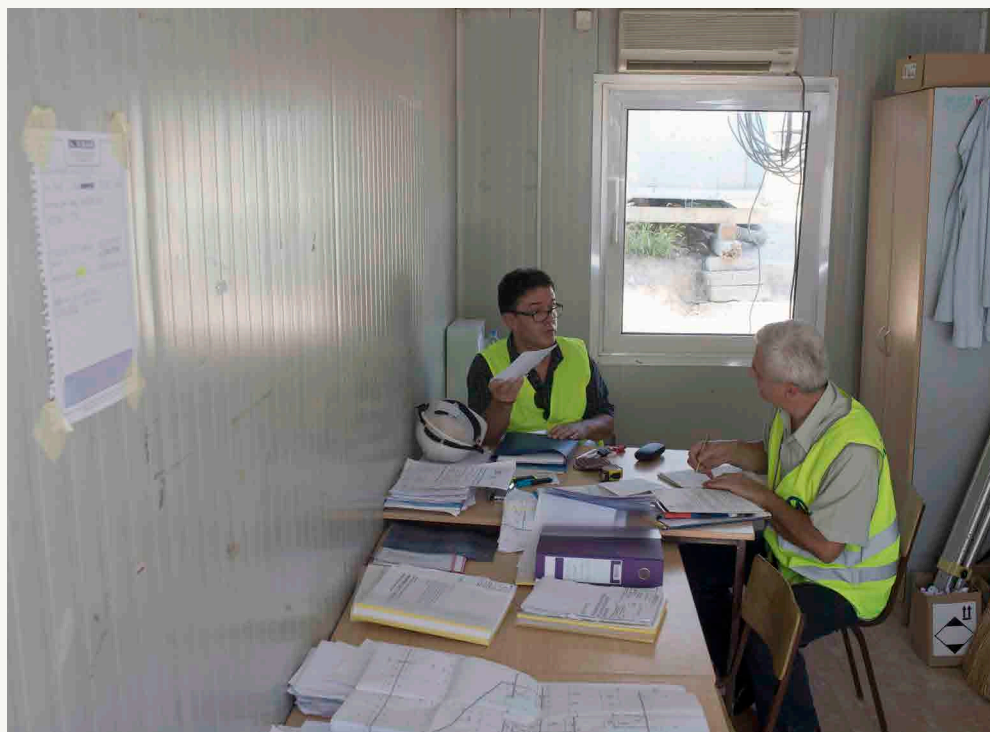
Comme les autres inspecteurs, Ilija et Miloš effectuent de quinze à vingt contrôles par mois. L'été, quand c'est la saison des chantiers, les effectifs sont renforcés, et depuis 2014 fonctionnent en deux-huit.

Les chantiers de construction sont une grande "source" de travail au noir. Le chantier d'aujourd'hui est un des plus grands en cours à Belgrade. On y construit un bâtiment de bureaux et logements de 17 000 mètres carrés. Les appartements y seront vendus au prix de 1 700 euros le mètre carré. Les inspecteurs du travail ne pourraient même pas s'offrir des appartements moitié moins cher, même à crédit. En moyenne, ils gagnent 52 000 dinars par mois (422 euros), ce qui est à peine un peu plus que le salaire minimum en Serbie (373 euros). Ces revenus sont même inférieurs au panier moyen de consommation mensuelle (544 euros), d'après les données de l'Union des syndicats indépendants.

Une source syndicale nous confie que les bas salaires des inspecteurs favorisent la corruption. Ilija et Miloš s'en défendent, et nous expliquent qu'il y a trop de témoins au moment du contrôle et qu'il y a donc peu d'espace pour soudoyer l'inspecteur, même s'ils ne réfutent pas que des cas existent. Tous les fonctionnaires serbes ont des salaires peu élevés, les inspecteurs ne font pas exception. Et cependant, il n'y a jamais eu de grèves organisées pour améliorer les conditions de travail et les salaires. "Nous sommes conscients de la situation du pays et nous sommes patients",

nous dit Miloš, conciliant, pendant que nous marchons dans le chantier humide.

La sueur coule sous les casques des ouvriers, les camions bourdonnent, dans la pelle de la pelleteuse un ouvrier est transféré du bas du chantier vers les étages. Ilija prend note de l'infraction aux normes de sécurité au travail. Huit ouvriers passent sans prononcer un mot à côté de Miloš, alors que celui-ci leur demande leur carte d'identité. C'est une pratique habituelle. Lorsqu'ils voient les gilets jaunes fluo de l'inspection du travail, les ouvriers qui ne sont pas déclarés



"Ce qu'on vient de voir est au-dessus de la moyenne, autant du point de vue de la sécurité que du travail au noir, même si on est conscients que certains travailleurs ont fui. Il arrive parfois que le chantier se vide presque entièrement", explique Miloš. Sur ce chantier, seul un ouvrier n'a pas de contrat de travail.

L'employeur aura une amende de 100 000 dinars (812 euros). S'il paie dans un délai de dix jours, on ne lui facture que la moitié du montant. C'est une nouvelle mesure qui porte ses fruits, les employeurs paient. Les inspecteurs préféreraient que les amendes soient moins élevées, mais appliquées et encaissées plus efficacement. Le législateur pensait que les amendes auraient un rôle préventif, mais dans la pratique il arrive que les entreprises engagent de bons avocats qui ralentissent les procédures. "Si les amendes étaient plus petites, ils les paieraient", estiment les inspecteurs.

Le secteur de la construction concentre le plus grand nombre d'accidents du travail et ceux avec les conséquences les plus lourdes. Entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet de cette année, on y a dénombré 13 accidents mortels. Les technologies utilisées sont souvent anciennes et les ouvriers de moins en moins formés. On retrouve parfois aux commandes des machines des personnes qui ne les avaient jamais utilisées auparavant.

Depuis 2014, on observe cependant une diminution du nombre d'accidents, en partie parce que la production industrielle a diminué car il y a moins de chantiers à la suite de la crise financière, mais également en raison de l'application de mesures préventives et du renforcement des inspections.

À la date du 31 juillet, 32 695 inspections avaient été effectuées depuis le début 2016, dont 8 818 contrôles visant à contrôler la sécurité et la santé au travail. 553 contrôles ont été menés à la suite de blessures au travail, dont 17 en raison de blessures mortelles et 11 à cause de blessures graves au travail avec des conséquences mortelles. "Selon la norme annuelle, chaque inspecteur du travail doit effectuer 170 contrôles courants dans le domaine de la législation du travail et 40 qui incluent la santé et la sécurité au travail. Donc le minimum est de 210 contrôles annuels par inspecteur et en plus de ça nous effectuons des contrôles exceptionnels", précise Ilija. "Nous y arrivons, mais c'est une norme très élevée. Tout ce qui dépasse 10 contrôles par mois est en trop pour faire un travail de qualité. Dans les entreprises plus importantes, nous avons même besoin de 2 jours pour un contrôle approfondi, alors



que nous n'avons à disposition que quelques heures", ajoute-t-il.

Dans les années 1990, quand il a commencé à travailler comme inspecteur, les entreprises étaient encore en grande partie des entreprises publiques. Elles étaient par conséquent aussi plus réglementées. Ils n'effectuaient que cinq ou six contrôles par mois et pouvaient donc travailler plus en profondeur. Puis à la fin des années 1990, au cours de la transition d'une économie socialiste à une économie de marché, ont été créées une série d'entreprises privées. Le volume de travail des inspecteurs a nettement augmenté et les conditions de travail se sont dégradées.

Des dons de voitures

Ilija et Miloš quittent le chantier dans leur voiture de fonction, une Škoda Fabia datant de 2006, une des meilleures parmi les 77 voitures mises à disposition des 242 inspecteurs du travail en Serbie. Et encore, la situation s'est améliorée il y a deux ans, quand l'inspection a reçu des voitures sous forme de dons. Avant cela, non seulement il y en avait peu, mais surtout ils conduisaient des autos produites en 1990. Parmi lesquelles on trouvait la Yugo, une petite auto yougoslave bon marché, qui lors de nombreux concours a été élue la pire voiture de tous les temps.

Certains voient dans cette pratique du don de voitures une preuve de la corruptibilité de l'Inspection. Par exemple, l'Inspection du travail a reçu en 2013 deux automobiles KIA, d'une valeur totale de 30 000 euros, de la part de l'entreprise sud-coréenne Yura Corporation qui emploie 5 000 personnes dans ses usines serbes. Comme l'a démontré l'enquête, l'inspection du travail a elle-même demandé ce don, alors que l'entreprise Yura a causé un grand scandale dans l'opinion publique lorsqu'ont été mises au jour de lourdes infractions aux droits des travailleurs.

"Notre syndicat ne fait pas confiance aux inspections du travail et à leur objectivité et nous considérons qu'ils ont vendu les travailleurs pour ces 30 000 euros. L'inspection a mené une vingtaine de contrôles dans l'entreprise Yura et n'a jamais trouvé d'irrégularités, alors que nous avons reçu une série de rapports et de plaintes de la part des travailleurs pour licenciement illégal, traitement inhumain des employés, interdiction de constituer un syndicat. Les inspections ont eu lieu dans des conditions contrôlées et en plus l'inspection a demandé une donation à Yura, ce qui est à l'évidence un conflit d'intérêts", nous dit Željko Veselinović, le président du syndicat Sloga, à qui le premier ministre serbe a reproché de faire fuir les investisseurs étrangers et de mettre en péril les emplois.

"Une campagne est menée contre un investisseur qui emploie des milliers de personnes en Serbie. S'il y avait des problèmes, cela aurait dû être réglé avec la direction de Yura, en silence", a déclaré le premier ministre serbe Aleksandar Vučić suite au scandale autour de Yura.

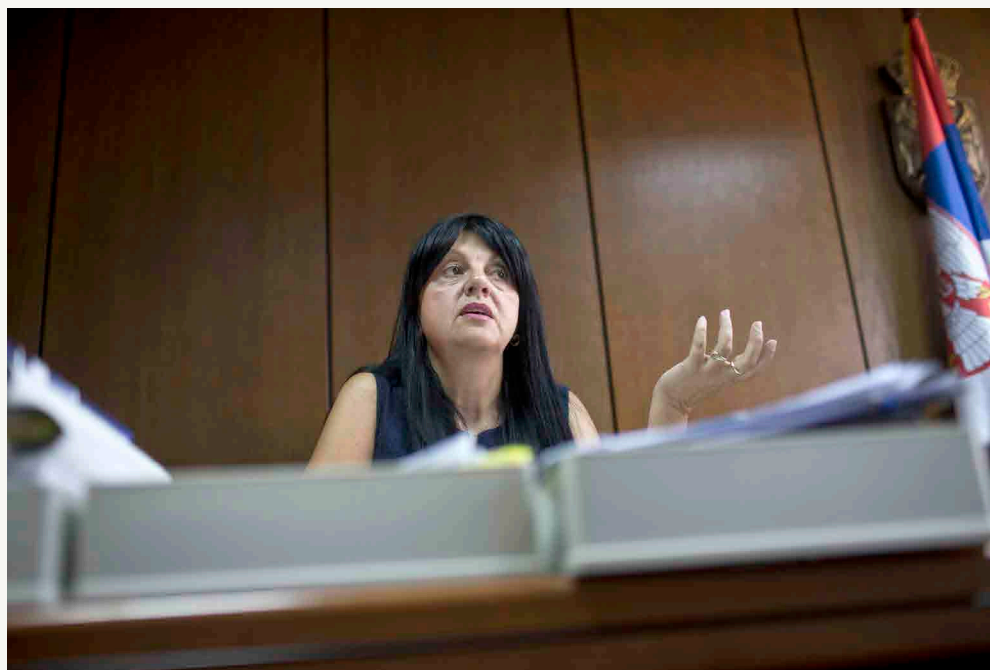
Željko Veselinović considère que l'inspection du travail n'a pas assez de pouvoirs et qu'elle ne peut donc pas faire son travail comme il faut. "Dans les petites communautés, on ne veut pas ou on ne peut pas faire de reproches aux grands employeurs en raison de la collusion entre les politiques et les employeurs qui leur font du chantage à l'emploi. À cause de ça, les inspections punissent de petits employeurs comme les boulangers ou les hôteliers, mais ils ne touchent pas aux grands capitalistes", s'insurge M. Veselinović. De même, il soulève le problème qu'à l'inspection travaillent des personnes "embauchées sur une base politique et qui ne travaillent pas dans l'intérêt du travailleur". "Comment l'inspecteur va-t-il punir une entreprise dont le directeur est du même parti politique que le directeur de l'inspection, et peut-être du même parti que l'inspecteur lui-même? Impossible. Les inspecteurs, surtout dans les petites communautés, sont embauchés selon leur appartenance à un parti politique. Il n'y a que pour les 'anciens' de l'inspection que cela ne s'applique pas", assure le leader syndical.

Manque de confiance des citoyens

Les données concernant l'affiliation des inspecteurs à des partis politiques ne sont évidemment pas publiques. Néanmoins, nous nous rendons avec toutes ces questions ouvertes au Département des recherches et analyses. Il s'agit du "cœur de l'inspection du travail", nous dit Vesna Jovanović, coordinatrice pour l'analyse et l'amélioration des inspections. Elle nous reçoit à 16 h 30 dans un immeuble vide, car les huit heures de travail quotidien de l'inspection se sont terminées il y a une heure.

Vesna Jovanović est très ouverte à la discussion, mais en ce qui concerne la corruption des inspecteurs et les donations douteuses offertes par les entreprises privées à l'inspection, elle n'a aucune donnée. Donc, nous l'interrogeons sur les problèmes rencontrés par les inspecteurs.

L'inspection souhaite une révision de la nouvelle loi sur les inspections en raison du principe d'information préalable des employeurs lors de visites (voir début d'article).



Vesna Jovanović,
responsable à
l'inspection du travail

Les inspecteurs gagnent 422 euros par mois, à peine un peu plus que le salaire minimum en Serbie.

Par ailleurs, beaucoup de requêtes déposées devant les tribunaux atteignent le délai de prescription. "Il y a quelques années, seuls 12 % de nos requêtes ont été jugées par le tribunal. Les juges traitent jusqu'à une centaine de cas par mois, ils sont débordés. En outre, ils prononcent souvent des amendes pour les employeurs qui sont inférieures au minimum légal", constate Vesna Jovanović. Et, bien sûr, les ressources humaines de l'inspection sont insuffisantes.

Même si le nombre d'entreprises change, de même que l'ampleur du travail et la quantité de réglementations à appliquer, le nombre d'inspecteurs reste le même. En réalité, il diminue. En 2008, il y avait 346 inspecteurs du travail, aujourd'hui il y en a 104 de moins. Selon la nomenclature des postes, ils devraient être 264, mais Mme Jovanović

estime qu'il serait optimal qu'ils soient encore une centaine de plus.

"Du point de vue du nombre des inspecteurs, nous sommes proches des normes européennes, mais dans les pays en transition il y a plus de travail en raison d'une économie instable", dit-elle. Elle se montre néanmoins satisfaite des résultats de l'inspection, en particulier dans la lutte contre le travail au noir : on enregistre une augmentation des emplois déclarés. Elle considère qu'il s'agit d'une conséquence des inspections.

Un optimisme qui n'est pas nécessairement partagé. Dans l'analyse du fonctionnement de l'Inspection du travail en République de Serbie menée par l'Alliance nationale pour le développement économique local (NALED), et publiée en septembre 2014 par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) est écrit : "Le grand nombre de réglementations, des changements fréquents non seulement de la réglementation, mais aussi du champ de compétence des inspections, un mauvais équipement des inspections, des ressources humaines insuffisantes, la non-transparence du travail créent une mauvaise image du travail des inspecteurs et concourent à un manque de confiance des citoyens envers l'Inspection et le cadre réglementaire d'un pays." Si vous demandez leur avis aux syndicalistes, ils seront d'accord. Si vous interrogez l'inspection du travail, évidemment pas. ●