

Rapport de la commission tripartite sur le salaire minimum

Chiffres du 1^{er} janvier au 31 octobre 2025

Constats globaux sur les huit années d'observation

Fin des travaux de la commission

À l'attention du Conseil d'État

1. Préambule

La commission tripartite « salaire minimum » a été nommée à partir du 1^{er} novembre 2017. Selon l'article 77a de la loi sur l'emploi et l'assurance chômage, celle-ci devait être active pour une période de huit ans. Dès lors, les travaux de la commission ont pris fin le 31 octobre 2025. Les articles 3, al. 4 et 5 à 9 du règlement portant sur l'application des dispositions de la loi sur l'emploi et l'assurance chômage relative au salaire minimum neuchâtelois (RSalMin) ont été abrogés par le Conseil d'État.

Ce rapport comporte ainsi deux volets : le premier sur les chiffres et les données 2025 et le second sur une vision d'ensemble de l'observation de la commission durant les huit années durant lesquelles elle a siégé.

2. Données 2025

Pour l'année 2025, la commission tripartite « salaire minimum » fait les observations suivantes :

1. Durant l'année 2025, ce sont 98 employeurs qui ont été contrôlés avec l'utilisation du barème du salaire minimum comme référence salariale pour 287 travailleuses et travailleurs.
2. À l'issue de ces contrôles, il a été constaté que 5 entreprises (pour 6 travailleuses et travailleurs) n'appliquaient pas correctement le salaire minimum. Les branches d'activité concernées par ces dossiers non conformes sont : le commerce de détail (2 employeurs et 3 travailleurs), la fabrication de pain et de pâtisserie (1 employeur et 1 travailleur), la culture d'autres fruits d'arbres (1 employeur et 1 travailleur), le transport de voyageurs par taxis (1 employeur et 1 travailleur).

Sur les 5 dossiers ci-dessus, clos en 2025, pour un total de 6 travailleur-euse-s, les conciliations ont abouti au niveau de l'ORCT et représentent des remboursements en faveur des travailleuses et des travailleurs s'élevant à CHF 3'415.85.

Les enquêtes et les procédures de conciliation qui en découlent peuvent prendre plusieurs mois jusqu'à la mise en conformité de l'employeur et l'obtention d'un remboursement. De ce fait, en 2025 il faut comptabiliser cinq conciliations supplémentaires menées par l'ORCT concernant 6 travailleurs et travailleuses pour un rattrapage de salaire minimum de CHF 2'940.19. Ces procédures de conciliation et les remboursements respectifs font référence à des contrôles de salaire minimum réalisés en 2024 mais dont les conciliations ont abouti en 2025.

Ainsi en 2025, indépendamment de l'année du contrôle, c'est un total de 10 conciliations menées et abouties par l'ORCT pour un montant de CHF 6'356.04 de salaire minimum, rattrapé pour 12 travailleur-euse-s.

Concernant la CTrip, en référence à des contrôles effectués en 2024, deux conciliations se référant au salaire minimum ont été effectuées en 2025 pour 2 employeurs et 2 travailleuses pour un montant total de CHF 15'699.90.

3. En effet, comme le veut la procédure, si les inspecteurs de l'ORCT n'arrivent pas obtenir la mise en conformité, le dossier est transmis à la CTrip qui tente à son tour d'obtenir les remboursements. En cas d'échec, des auditions pénales sont effectuées par l'ORCT et le dossier est transmis au Ministère public.
Aucun dossier n'a été transmis à la CTrip ni au MP en 2025.

3. Historique

Lors de la votation populaire du 27 novembre 2011, la population neuchâteloise acceptait, par 24'624 oui contre 20'439 non avec une participation de 34,72 %, un nouvel article 34a de la Constitution cantonale introduisant un salaire minimum « afin que toute personne exerçant une activité salariée puisse disposer d'un salaire lui garantissant des conditions de vie décentes ».

Au terme d'intenses travaux de conception et une large consultation des milieux intéressés, le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel a adopté le 28 mai 2014, par 85 voix contre 22, plusieurs modifications de la Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl, RSN 813.10), mettant en œuvre ce nouvel article constitutionnel.

Après sa promulgation, plusieurs acteurs économiques cantonaux et nationaux ont recouru contre cette loi devant le Tribunal fédéral qui, le 24 septembre 2014, a accordé l'effet suspensif à leur recours.

Par un arrêt daté du 21 juillet 2017 et communiqué le 4 août 2017, le Tribunal fédéral rejetait l'ensemble des recours en précisant qu'il s'agissait d'une mesure de politique sociale relevant de la compétence des cantons et que les nouvelles dispositions légales entraient en vigueur immédiatement. Le 25 octobre 2017, le Conseil d'État édictait le Règlement portant sur l'application des dispositions de la loi sur l'emploi et l'assurance chômage, relatives au salaire minimum neuchâtelois (RSaMin, RSN 813.100.0).

Suite à une enquête en observation renforcée dans le domaine des crèches, la commission tripartite a proposé une modification du règlement d'application du salaire minimum au Conseil d'État. Celui-ci a modifié le règlement par arrêté en liant les critères de stage aux exceptions de l'application du SMIN. Cette proposition a été adoptée en novembre 2019 et permet de qualifier la relation de travail afin de déterminer si elle entre ou non dans les exceptions d'application du salaire minimum.

4. Montant du salaire minimum

Selon l'art. 32d LEmpl, le salaire minimum est de CHF 20.00 l'heure (brut, part du 13^{ème} incluse). Ce montant est adapté chaque année à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation du mois d'août de l'année précédente, l'indice de base étant celui du mois d'août 2014.

À la lumière de ces références, le salaire minimum a évolué de la façon suivante :

2017 : CHF 19.70 l'heure, brut, part du 13^{ème} incluse.
2018 : CHF 19.78 l'heure, brut, part du 13^{ème} incluse.
2019 : CHF 20.02 l'heure, brut, part du 13^{ème} incluse.
2020 : CHF 20.08 l'heure, brut, part du 13^{ème} incluse.
2021 : CHF 19.90 l'heure, brut, part du 13^{ème} incluse.
2022 : CHF 20.08 l'heure, brut, part du 13^{ème} incluse.
2023 : CHF 20.77 l'heure, brut, part du 13^{ème} incluse.
2024 : CHF 21.09 l'heure, brut, part du 13^{ème} incluse.
2025 : CHF 21.31 l'heure, brut, part du 13^{ème} incluse.

5. Commission tripartite « salaire minimum »

Dans son règlement du 25 octobre 2017, le Conseil d'État a désigné la commission tripartite chargée de l'observation du marché du travail, selon l'art 360d CO, comme commission tripartite « salaire minimum » chargée, selon l'art. 77 LEmpl, d'appuyer le Conseil d'État dans la mise en œuvre de l'art. 34a de la Constitution cantonale.

En vertu des art. 77a LEmpl et 6 RSalMin, cette commission a eu, plus précisément pour tâches, de participer à la mise en place de l'application des nouvelles dispositions, d'en observer l'application, d'élaborer des directives, de même que des avis sur demande des autorités compétentes. Elle a établi annuellement un rapport d'information à l'intention du Conseil d'État.

Comme indiqué en préambule, les travaux de cette commission spécifique ont pris fin le 31 octobre 2025, sur le volet salaire minimum, conformément à la loi qui prévoyait une période d'observation de huit ans, suite à l'entrée en vigueur du salaire minimum.

Les contrôles se poursuivront de la même manière que précédemment par l'office des relations et des conditions de travail (ORCT). En cas d'échec de conciliation, cet office dénoncera directement les cas au Ministère public sans passer par une tentative de la

commission d'obtenir le remboursement. Toutefois, les cas seront transmis pour information à la commission tripartite de l'observation du marché du travail, cela faisant partie de son mandat général d'observation, au même titre que les autres situations.

6. Composition de la commission

Du 1^{er} janvier au 31 octobre 2025, la commission était composée des personnes suivantes :

En qualité de président et de vice-président :

- **BERBERAT Didier**
Président de la commission tripartite (CTrip)
- **GRANDJEAN Antoine**
Vice-président de la commission tripartite (CTrip)

En qualité de représentants des employeurs :

- **BAUDOIN Jean-Claude**
Membre du bureau, Secrétaire général de la Fédération Neuchâteloise des Entrepreneurs (FNE)
- **BAUER Mathias**
Avocat-conseil de l'Association GastroNeuchâtel
- **VOILLAT Ludovic**
Secrétaire général de la Convention patronale de l'industrie horlogère.
- **NÉMETI Florian**
Directeur de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI)

En qualité de représentants des travailleurs :

- **LOCATELLI Silvia**
Membre du bureau, Secrétaire régionale du syndicat UNIA
- **OCHSNER Solenn**
Secrétaire syndicale du syndicat UNIA, Neuchâtel, Responsable du secteur industrie du syndicat UNIA
- **DURSUN Derya**
Secrétaire syndicale du syndicat des services publics (SSP)
- **TAILLARD David**
Secrétaire syndical, Responsable du secteur tertiaire du syndicat UNIA, et président de l'USCN

En qualité de représentants des autorités du marché de l'emploi :

- **GIANOLI Valérie**
Membre du bureau, Cheffe du service de l'emploi (SEMP)
- **CHOULAT Caroline**
Cheffe de service adjointe au service économique (NECO)
- **GIMENO SARCIADA Pilar**
Cheffe du service des migrations (SMIG)
- **GUILLET Pascal**
Directeur de la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)

Assistent en outre aux séances de la CTrip, avec voix consultative :

- **COSANDIER Fabienne**
Cheffe de l'Office des relations et des conditions de travail (ORCT)

- ZULAUF Carole
Juriste au service juridique

Par ailleurs, le secrétariat de la commission est assuré par :

- HUGUENIN Nathalie,
Assistante administrative à l'ORCT et secrétaire de la CTrip

Du 1^{er} janvier au 31 octobre 2025, la commission plénière s'est réunie à une reprise, le 28 avril. Quant à son bureau, il s'est réuni à sept reprises, soit les :

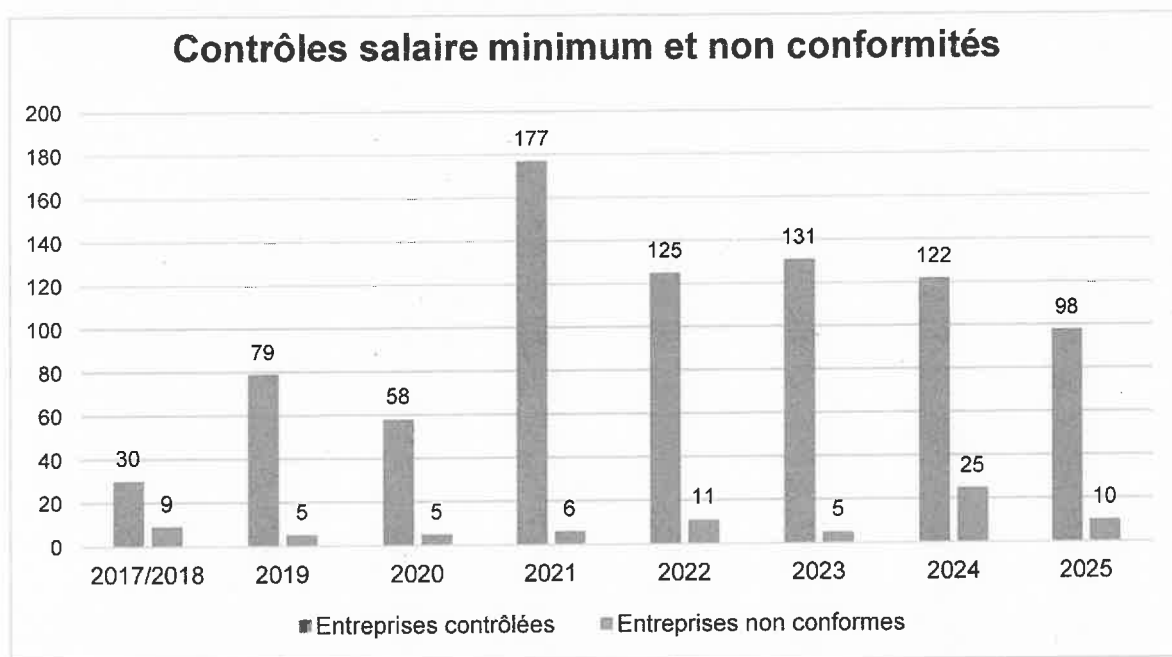
16 janvier, 11 février, 3 mars, 28 avril, 3 juillet, 4 septembre et 27 octobre.

Pendant ces séances, la commission plénière et le bureau ont traité des sujets relevant à la fois des compétences dévolues par les art. 360b CO et 6 RSaMin.

7. Observations générales de 2017 à 2025

La commission tripartite « salaire minimum » fait les observations suivantes :

1. Le risque évoqué par les recourants, d'une pression trop forte sur l'économie entraînant de potentielles faillites ou des licenciements ainsi qu'une augmentation du chômage et de l'aide sociale, ne s'est pas réalisé. En outre, le salaire minimum a été globalement bien accepté par les employeurs, et appliqué de manière conforme, soit spontanément, soit à la suite de questions, soit encore après une demande de mise en conformité faisant suite à un contrôle. Les procédures ayant abouti à une dénonciation au Ministère public, ont été, dans la totalité des cas, liées à d'autres infractions, notamment en lien avec la lutte contre le travail au noir. Il y en a eu cinq en tout sur les huit années d'observation.
2. Évolution et observation des contrôles liés au salaire minimum :



3. Les domaines d'activité concernés par une non-conformité constatée au moment du contrôle sont : l'hôtellerie-restauration, le commerce de détail, l'agriculture, les transports, le nettoyage, la boulangerie, les instituts de beauté et, de manière plus marginale, le sport, le service à la personne, l'horlogerie, l'aménagement paysager, les cabinets médicaux ainsi que la réparation et l'installation de machines et d'équipements de l'industrie manufacturière et le contrôle et l'analyse technique.
4. Le montant total récupéré en faveur des travailleurs sur l'ensemble de la période se monte à CHF 165'322.25.
5. Les difficultés d'application qui ont occupé la commission sont souvent liées à des situations très spécifiques et non à des contrats de travail classiques. Relevons par exemple, les questions autour du travail à la tâche, des dirigeants salariés et des courtiers en assurance payés en partie à la commission. Certains milieux particuliers ont également souhaité rencontrer la commission notamment en raison des critères de stage. Citons par exemple, les fédérations des acteurs culturels avec lesquels des échanges ont eu lieu en 2023. Une collectivité publique très active pour faire respecter les critères de stage au sein de son administration a également eu de nombreux échanges avec l'ORCT pour clarifier des situations particulières.
6. La commission n'a émis qu'une seule recommandation au Conseil d'État en 2019. Celle-ci concernait une précision à ajouter dans les critères de stage et le fait de les ancrer dans une base légale relative aux exceptions du salaire minimum, les rendant ainsi contraignants. C'est ainsi que par arrêté du 4 novembre 2019, le Conseil d'État a modifié le règlement d'application (RSalMin). En effet, la volonté de la commission était d'éviter que certains employeurs ne contournent les obligations du salaire minimum en engageant des stagiaires, tout en préservant l'accès aux stages, qui restent un outil important pour favoriser l'accès à la formation et à l'emploi.
7. Des discussions en lien avec l'application de la législation, au sujet des stages, ont eu lieu avec la déléguée à la jeunesse du canton, en lien avec les activités extra-scolaires pour les jeunes en difficultés.
8. La commission a souvent dû répéter que les exceptions à l'application du salaire minimum sont exhaustives et qu'il n'y a pas de possibilité de s'en écarter. Ainsi, contrairement à d'autres législations, les conjoints salariés de leur propre entreprise se sont vus par exemple répondre que le salaire minimum doit leur être appliqué.
9. Les cantons de Genève et de Bâle-Ville se sont approchés des autorités neuchâteloises en 2021 afin d'échanger sur les expériences déjà effectuées par le canton dans le cadre de leur réflexion sur l'introduction d'un salaire minimum sur leur territoire. Cela a également été le cas du canton de Vaud en 2025.
10. Au moment de la rédaction du présent rapport, les débats parlementaires sur la motion Ettlin en sont au stade suivant :

Suite à l'acceptation par les Chambres fédérales de la motion, le Conseil fédéral a fait une proposition de mise en œuvre. Lors de sa séance du 13 décembre 2024, le Conseil fédéral a ainsi adopté le message relatif à la modification de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT). Il prévoit la possibilité d'étendre les salaires minimaux des CCT qui seraient inférieurs à ceux inscrits dans les lois cantonales. Ce message fait actuellement l'objet de débats au Parlement – tout en rappelant ici que le Conseil fédéral ne soutient pas le projet de loi en question. Le 17 juin 2025, le Conseil national, par 109 voix contre 76, a cependant validé cette possibilité. Le dossier est parti au Conseil des États et est actuellement traité par sa commission de l'économie et des redevance (CER-E). Or, celle-ci n'a pas encore pris de décision sur cette question controversée. En vue de son examen, elle a chargé l'administration de s'atteler une nouvelle fois à la question des compétences constitutionnelles des différents niveaux de l'État en matière de salaires minimaux et d'examiner la possibilité d'adopter une réglementation transitoire et une clause de maintien des droits acquis. La commission souhaite ainsi expressément donner plus de temps aux partenaires sociaux pour poursuivre le dialogue qu'ils ont entamé sur la question des salaires minimaux. La CER-E devrait à nouveau se saisir de ce dossier, soit examiner les réponses aux mandats demandés à l'administration fédérale au plus tôt au début de l'année 2026.

8. Conclusion

Le salaire minimum introduit dans le canton de Neuchâtel après le recours au Tribunal fédéral a été bien accepté par l'ensemble des employeurs. Aucune dénonciation au Ministère public n'a eu lieu sur ce seul objet durant les huit années d'exercices de la commission tripartite « salaire minimum » puisque, à chaque fois, d'autres infractions ont été constatées. Le montant relativement bas, considéré comme le minimum que doit représenter un salaire à plein temps pour pouvoir en vivre, explique en partie l'acceptation de l'ensemble des acteurs. L'ancrage en politique sociale le rend difficilement contestable, y compris par les employeurs.

Au cours des années, ce sont essentiellement les contrats particuliers et les questions de stage qui ont occupé l'ORCT et la commission tripartite. De nombreux échanges avec des employeurs, des associations faïtières, des collectivités publiques ou des travailleurs ont permis de clarifier la pratique dans des cas complexes.

Année après année, la commission a affirmé dans les rapports au Conseil d'État que le salaire minimum n'avait pas créé de pression insurmontable sur l'économie et n'avait pas non plus entraîné un nivellement par le bas du niveau des salaires dans le canton.

Le montant total des salaires remboursés aux travailleurs s'est fait dans de bonnes conditions et a ainsi permis de mettre à niveau ce qui devait l'être.

Il va de soi toutefois que les contrôles pourraient être plus intensifs et qu'il a fallu faire avec les moyens dédiés à cette activité. Pour rappel, les contrôles et toutes les démarches administratives, ainsi que le suivi des remboursements aux travailleurs n'a pas fait l'objet d'un seul poste supplémentaire au sein de l'ORCT. Cet élément est important en regard des débats en cours sur le plan fédéral.

En effet, tant le service de l'emploi que la commission considèrent que le salaire minimum, bien qu'ancré dans une politique sociale telle que définie par le Tribunal fédéral, n'en reste pas moins un outil contraignant pour éviter des pressions à la baisse sur les salaires.

Un salaire minimum cantonal, est, de fait, à considérer comme un salaire d'usage, lorsqu'il n'existe aucune autre norme et il est donc inclus dans les références salariales relatives aux mesures d'accompagnement. C'est ainsi que, au vu des résultats contenus dans ce rapport, ni la commission ni le Conseil d'État n'ont jugé pertinent de prolonger les travaux de la commission en tant que tels. Toutefois, l'ORCT poursuivra ses contrôles et la commission tripartite de l'observation du marché du travail sera renseignée régulièrement dans le cadre de son action globale.

Le rôle pionnier du canton de Neuchâtel a permis à d'autres cantons d'introduire leur propre système, en se calquant ou en s'éloignant sur certains aspects du modèle neuchâtelois. Les débats en cours concernant la suite à donner à la motion Ettlin pourraient remettre en question en partie la notion même de plancher incompressible en vigueur dans les cantons de Neuchâtel et de Genève.

La commission tripartite de l'observation du marché du travail suivra avec attention ce dossier dans les mois à venir. Celle-ci n'étant plus chargée de tâches en lien avec la mise en œuvre du salaire minimum, elle interviendra dans le cadre de son activité ordinaire d'observation du marché du travail.

En effet cette situation pourrait impacter de manière générale l'observation des salaires précaires.

La Chaux-de-Fonds, le 24 novembre 2025

**Au nom de la commission tripartite
salaire minimum**

Le Président



Didier Berberat