

GRAND CONSEIL NEUCHÂTELOIS – INTERPELLATION

À compléter par le secrétariat général du Grand Conseil lors de la réception du document déposé

Département(s)	DECS	Date	24 mars 2024
Numéro	24.137	Heure	11h51

Auteur-e(-s) : Groupe VertPOP

Titre : Niveau des fraudes aux assurances sociales dans le canton de Neuchâtel

Contenu (questions posées au Conseil d'État) :

Le journal la *Tribune de Genève* titrait, le 4 mars 2024, « Entreprises : à Genève, la fraude aux assurances sociales s'intensifie ». Il poursuivait en précisant que « selon une estimation des caisses de compensation AVS et de la SUVA réalisée pour l'année 2020, le montant des cotisations impayées à Genève s'élève à plusieurs millions de francs ».

Cette situation délicate d'une ampleur certaine à Genève nous amène à poser les questions suivantes au Conseil d'État :

1. Existe-t-il des estimations dans le canton de Neuchâtel sur les montants soustraits aux cotisations sociales par des entreprises ?
2. Dans l'affirmative, à combien s'élèvent les montants non versés aux assurances sociales ?
3. Dans la négative, le Conseil d'État envisage-t-il de demander que de telles estimations soient réalisées régulièrement par les assurances sociales dans le canton de Neuchâtel ?
4. Une mesure préventive comme la remise d'une charte à signer à toute nouvelle entreprise qui s'inscrit à la caisse cantonale de l'AVS est-elle déjà en vigueur ? Sinon, une telle disposition ne mérite-t-elle pas d'être introduite dans le canton de Neuchâtel ?

Développement (commentaire aux questions) :

Le peuple en a décidé ainsi : une 13^e rente AVS sera versée au plus tard dès 2026 aux retraité-e-s de notre pays. Pour le plaisir, nous nous permettons de rappeler que le canton de Neuchâtel a accepté cette initiative avec 78,44% de votes favorables.

Dans les réactions qui ont été enregistrées après ce succès historique, les plus virulentes sont venues des organisations patronales, qui n'avaient pas imaginé ce résultat. Les entreprises pourraient devoir passer quelque peu à la caisse pour financer cette avancée solidaire et sociale. Cela change de l'habitude qu'elles avaient prise de bénéficier de baisses fiscales ou de charges à répétition dans notre pays depuis deux ou trois décennies. Il suffisait qu'elles sifflent leurs bons et loyaux serviteurs aux Chambres fédérales, notamment, pour qu'elles obtiennent ce qu'elles souhaitaient. On comprend leur malaise avec le succès de la 13^e rente AVS ; cela change des mauvaises habitudes prises.

Mais ces associations patronales oublient de préciser qu'il n'y a pas que des entreprises modèles parmi leurs membres, y compris en ce qui concerne leurs obligations en matière d'assurances sociales, comme en informait la *Tribune de Genève* dans son édition du 4 mars (voir ci-dessous).

Naturellement, et ceci est valable pour l'ensemble de la Suisse, la grande majorité des entreprises respectent les règles et paient les cotisations aux assurances sociales. Mais la minorité des employeurs qui ne le font pas provoquent des conséquences lourdes, tant économiquement que socialement. Outre les pertes financières subies par les assureurs sociaux, les rentrées fiscales sont réduites, une forme de concurrence déloyale entre entreprises se développe et, surtout, les personnes employées par ces entreprises fraudeuses se retrouvent dans des situations de précarisation si l'une des agences d'assurances sociales doit intervenir pour cause d'accident, d'invalidité ou de retraite. Des personnes précarisées que l'État doit ensuite soutenir, d'une manière ou d'une autre.

Dans le canton de Genève, par mesure de prévention, depuis le 1^{er} mars de cette année, toute nouvelle entreprise qui s'inscrit à la caisse AVS reçoit une charte à signer dans laquelle les obligations légales de l'entreprise sont rappelées, ainsi que les sanctions possibles en cas de non-respect de ces obligations.

Souhait d'une réponse écrite : OUI

Demande d'urgence : NON

Auteur-e ou premier-ère signataire : prénom, nom (obligatoire) :

Marina Schneeberger

Autres signataires (prénom, nom) :

Sarah Blum

Autres signataires suite (prénom, nom) :

Adriana Ioset

Autres signataires suite (prénom, nom) :

Réponse écrite du Conseil d'État, transmise aux membres du Grand Conseil le 25 octobre 2024

Concernant l'existence des montants soustraits aux cotisations sociales et leur importance, en premier lieu, nous souhaitons décrire le contexte dans lequel se pose la problématique de l'interpellation. Elle soulève la question de l'ampleur du niveau des fraudes aux assurances sociales, qui relève d'une forme de travail au noir.

Selon le rapport LNT 2022 du SECO¹, « on entend par travail au noir un travail exécuté à titre indépendant ou salarié, qui procure normalement un gain et qui constitue en soi une activité légale, mais dont l'exercice enfreint des dispositions légales ». Dans les faits, outre le droit des assurances sociales, plusieurs champs légaux sont susceptibles d'être enfreints, comme le droit des étrangers, les prestations sociales indues et l'imposition à la source. Les situations contrôlées imbriquent souvent des suspicions d'infractions relevant en même temps de plusieurs domaines juridiques, à savoir de plusieurs autorités spéciales compétentes, dont les caisses de compensation AVS.

Au surplus, selon le même rapport fédéral¹, « le travail au noir est par essence difficile à quantifier, précisément car il échappe aux statistiques officielles. Il est donc difficile de se prononcer sur les motifs, les conséquences et l'ampleur du travail au noir en Suisse. »

Les méthodes d'estimation de l'ampleur de l'économie souterraine donnent des résultats imprécis et n'ont pas été appliquées à l'échelle des cantons. Quant à la SUVA, qui couvre certaines branches importantes d'activités sensibles, elle mentionne² au niveau suisse un montant de près de 7 millions de francs de cotisations LAA dans le cadre de la lutte contre la fraude, représentant une masse salariale de 104,8 millions de francs. Malheureusement, elle ne fournit pas de données cantonales.

La Loi fédérale sur le travail au noir (LTN) donne les lignes directrices. L'Office des relations et des conditions de travail au service de l'emploi (ORCT/SEMP) est l'autorité cantonale compétente pour mettre en œuvre la LTN dans le canton et procède ainsi aux inspections auprès des employeurs.

Le canton de Neuchâtel est particulièrement bien organisé au niveau de son droit cantonal, car la lutte contre les abus est une préoccupation continue depuis plus de dix ans³. Ainsi, une particularité légale implique que l'organe de contrôle effectue l'ensemble du suivi en regroupant les infractions à toutes les lois spéciales concernées dans un seul rapport transmis au Ministère public, en vertu du statut des inspecteur-trice-s de l'ORCT qui sont agent-e-s de police judiciaire et ont la compétence de mener l'entièreté de la procédure pénale (notamment les auditions des employé-e-s et des employeurs) afin d'établir les faits. Des processus de transmission des dossiers ont été instaurés avec les autorités compétentes pour appliquer les mesures spéciales concernées, dont la CCNC et d'autres caisses de compensation actives dans le canton (Cicicam et Gastrosocial) pour les infractions à la LAVS.

Quant aux montants que représentent les cotisations non versées aux assurances sociales et la réalisation d'une estimation cantonale, en raison des particularités du fonctionnement et des processus de travail de l'ORCT, les chiffres publiés dans le rapport LTN 2022 du SECO⁴, ne permettent pas des comparaisons intercantionales pertinentes, dans la mesure où les modèles et les ressources diffèrent entre les cantons.

Dans le canton de Neuchâtel, sur le terrain, outre les inspecteur-trice-s de l'ORCT, instance administrative cantonale, plusieurs autres acteurs agissent comme contrôleurs du marché du travail, à savoir la SUVA et des associations professionnelles privées, comme l'Association neuchâteloise pour

¹Rapport LTN 2022 Exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, 6 juin 2023, SECO (page 7).

² Rapport SUVA - Lutte contre la fraude (<https://www.suva.ch/fr-ch/autoportrait/la-suva/lutte-contre-la-fraude-a-l-assurance?lang=fr-CH>).

³ La lutte contre les abus dans les domaines du travail, de la fiscalité et des prestations sociales était l'une des 18 ambitions affirmées par le Conseil d'État dans son programme de législature 2014-2017.

⁴ Rapport LTN 2022, Exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, 6 juin 2023, SECO (page 7).

le contrôle des conditions de travail, fondée par différentes commissions paritaires du secteur de la construction qui disposent de contrôleurs sur le terrain chargés de vérifier la bonne application des dispositions conventionnelles. La CCNC dispose également de deux réviseurs chargés d'effectuer les contrôles des employeurs qui lui sont affiliés afin de s'assurer qu'ils remplissent leurs obligations légales. Les montants récupérés ne sont pas significatifs dans le cadre de cette interpellation, car ils sont majoritairement le résultat de corrections rétroactives d'erreurs d'employeurs effectuées par omission ou par méconnaissance.

Dans le champ des contrôles effectués par l'ORCT qui relèvent de la compétence spéciale de la Caisse cantonale de compensation (CCNC), organe public compétent en matière de LAVS, 15 dossiers susceptibles d'infractions à l'AVS ont été transmis en 2023. Cependant, les montants soustraits ne sont pas quantifiables. La législation en matière d'AVS prévoit que les employeurs affiliés doivent faire parvenir à leur caisse de compensation la déclaration de salaires au plus tard le 30 janvier qui suit l'année de cotisation. Dans la pratique, les employeurs dénoncés ont largement le temps de se mettre en règle vis-à-vis de la loi.

Nous précisons également que la CCNC est la caisse publique qui ne couvre pas le secteur d'activités économiques le plus concerné par le travail au noir. D'autres caisses de compensation AVS professionnelles sont actives dans les secteurs les plus sensibles que sont le bâtiment et la restauration. Au surplus, le siège de l'entreprise est déterminant pour l'affiliation à la caisse compétente. Un employeur hors canton qui déploie ses activités sur notre territoire n'est pas sous l'autorité des organes neuchâtelois compétents en matière d'AVS. Toutefois, nous pouvons préciser qu'au niveau fédéral, la CCNC a procédé à 33 dénonciations pénales selon l'article 87 LAVS en 2022. Cet article vise à sanctionner les employeurs qui, par des indications fausses, auraient éludé le paiement des cotisations ou aurait déduit les cotisations salariales pour régler d'autres créances. Ce chiffre se monte à 29 en 2023. Ces données ne nous permettent pas d'évaluer l'ampleur des fraudes au niveau cantonal.

Nous précisons également que contrairement à ce qui est stipulé dans le développement de l'interpellation, les personnes employées par des entreprises fraudeuses ne sont pas prétéritées par le non-paiement des cotisations. Sur présentation des fiches de salaire, les comptes individuels des assurés sont bonifiés, mais à charge du fonds AVS. Dans les faits, ces fraudes représentent un dommage à l'assurance et au fonds fédéral de compensation de l'AVS.

Enfin, nous tenons relever que la nouvelle Loi fédérale sur la lutte contre l'usage abusif de la faillite, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2025, fixera de nouveaux garde-fous pour empêcher que les débiteur-trice-s ne recourent à la procédure pour échapper à leurs engagements financiers. Les créances de droit public ne seront poursuivies à l'avenir que par voie de faillite. Les banqueroutes frauduleuses seront communiquées à l'autorité fédérale de haute surveillance du registre du commerce, qui pourra prendre les mesures nécessaires, à savoir la radiation du registre. Cette nouvelle législation permettra de combattre les employeurs qui procèdent par faillites en cascade pour échapper à leurs obligations.

En conclusion, pour répondre aux trois premières questions formulées dans l'interpellation, le Conseil d'État n'a pas d'estimation, pour le canton de Neuchâtel, des montants soustraits et une telle évaluation ne lui semble pas pertinente, en raison de la multiplicité des acteurs, de la nature même du travail au noir et de la complexité d'appréhender tous les aspects de la problématique. Les coûts qui seraient engendrés par une telle mesure le seraient à fonds perdus, car ils ne permettraient pas de diminuer le montant des fraudes.

Finalement, pour ce qui est de la mise en place d'une mesure préventive, thématique dans la quatrième question, avec l'introduction d'une charte à faire signer par toute nouvelle entreprise qui s'inscrit à la caisse cantonale de compensation AVS (CCNC), le Conseil d'État répond par la négative. En effet, la CCNC est une caisse parmi d'autres actives sur le territoire cantonal et n'est *a priori* pas la plus concernée par le travail au noir. Au surplus, la charte n'a aucune valeur juridique et ne permet pas de lever de nouveaux moyens de répression ou de sanction à l'égard des employeurs frauduleux. Enfin, nous relevons que la Caisse publique déploie des efforts d'information importants auprès de ses affilié-e-s par le biais de son site internet et de ses actions de communication auprès des intéressé-e-s. Au surplus, elle a pris l'initiative, en mars dernier, d'informer directement les employeurs potentiellement concernés par la nouvelle procédure de faillites et les conséquences du non-paiement des cotisations qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2025.