



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

a) concernant

- l'évolution et le bilan des actions menées dans le cadre de la politique cantonale en matière de lutte contre les abus
- les perspectives et actions futures du programme de lutte contre les abus

b) en réponse

au postulat Olivier Haussener, 16.161 « Pour une lutte efficace contre les abus et le travail au noir sur les chantiers neuchâtelois : constitution d'une base légale et d'un groupe d'intervention »

(Du 6 juin 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

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. Un objectif motivé par les conséquences importantes et graves qu'occasionnent les comportements irréguliers pour les collectivités publiques, les citoyens et entreprises honnêtes, ainsi que pour les auteurs d'abus eux-mêmes.

Le programme cantonal de lutte contre les abus et les modifications légales relatives ont fait l'objet d'un rapport (16.030), que le Grand Conseil a adopté le 6 décembre 2016 par 112 voix, sans opposition. Dans son approche, le gouvernement relevait l'importance de mener une action transversale entre les trois domaines concernés, avec la conviction que préserver un marché de l'emploi sain, veiller à une équité dans la fiscalité et soutenir les personnes dans le besoin sont trois missions fondamentales fortement liées entre elles.

Pour mémoire, le programme s'articule en trois phases : un premier volet portant sur la communication, la prévention et la régularisation, un deuxième visant le traitement des cas détectés et un troisième concernant l'optimisation de la détection des cas d'abus.

Le présent rapport informe votre autorité des bons résultats obtenus durant la phase de régularisation. Il fait aussi le point sur la mise en œuvre de la deuxième phase, en relevant que celle-ci a pleinement bénéficié du pilotage transversal et des enseignements acquis lors de la première phase, et en constatant que le processus transversal permettant un traitement complet des cas détectés est désormais ancré dans le fonctionnement des entités concernées. Enfin, les perspectives d'avenir sont évoquées, que ce soit en matière de pérennisation des actions de prévention, de traitement des cas détectés et d'optimisation de la détection, avec la conviction qu'une action inscrite dans la durée et menée dans une logique partenariale renforcée sera profitable à l'ensemble de la société.

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte et objectifs du rapport

Le 29 juin 2016, le Conseil d'État saisissait votre autorité d'un rapport 16.030 présentant un programme cantonal de lutte contre les abus et diverses modifications légales liées.

Sans revenir sur les analyses détaillées dans ce premier rapport, auquel nous vous renvoyons, il paraît utile de rappeler quelques éléments fondamentaux du projet, qui concrétisait une intention annoncée dans le programme de législature de l'époque.

En ce qui concerne tout d'abord la motivation, c'est en partant des constats tirés de l'analyse des effets induits par les comportements abusifs dans les trois domaines que sont le travail, la fiscalité et les prestations sociales, que le Conseil d'État a dressé un programme visant à lutter globalement contre les abus dans le canton.

Ensuite, en raison des liens étroits existant entre les différents types d'abus et dans la volonté de renforcer la capacité de détection et de traitement des cas, une approche transversale innovante a été privilégiée, en englobant systématiquement les domaines du travail, de la fiscalité et des prestations sociales.

Enfin, le programme a été conçu pour se décliner en trois phases :

- La phase de communication, prévention et régularisation ;
- La phase de suivi et traitement coordonné des cas détectés ;
- La phase d'optimisation de la détection des cas d'abus.

Conformément aux engagements pris lors de la présentation du projet, le Conseil d'État revient devant votre autorité avec un premier bilan intermédiaire du programme.

Par ailleurs, le 6 décembre 2016, parallèlement à l'adoption du programme et des modifications légales y relatives, votre autorité approuvait le postulat 16.161 du député Olivier Haussener intitulé « Pour une lutte efficace contre les abus et le travail au noir sur les chantiers neuchâtelois : constitution d'une base légale et d'un groupe d'intervention ».

Le présent rapport poursuit ainsi le triple objectif de fournir un état des lieux sur les actions menées depuis l'adoption du rapport 16.030, de renseigner le Grand Conseil sur les perspectives en matière de lutte contre les abus et de répondre au postulat 16.161.

1.2. Structure du rapport

La structure du rapport reprend les différentes phases constituant le programme.

Ainsi, le chapitre 2 porte sur la phase de communication, prévention et régularisation, et comprend notamment un bilan détaillé de la campagne « Réglo ».

Puis, le chapitre 3 est consacré au suivi et traitement des cas détectés, avec notamment un état des lieux des progrès réalisés et des évolutions encore souhaitées.

Quant au chapitre 4, il évoque les perspectives en matière d'optimisation de la détection.

Par ailleurs, l'analyse suscitée par le postulat 16.061 est détaillée dans le chapitre 5.

Enfin, les incidences du programme sont évoquées aux chapitres 6 et 7.

2. COMMUNICATION, PREVENTION, REGULARISATION

2.1. Introduction et rappel des objectifs

Comme évoqué précédemment, le programme de lutte contre les abus s'articule sur trois phases distinctes. La première porte sur la communication, la prévention et l'incitation à la régularisation. Dans la foulée de l'amnistie fiscale annoncée en 2015, la campagne « Réglo » portant sur le marché du travail, la fiscalité et les prestations sociales a été lancée en janvier 2016. Cette étape a constitué le point de départ d'une période essentiellement dévolue à l'information et à la sensibilisation quant à la problématique des abus. L'objectif immédiat consistait à inciter toute personne impliquée dans un comportement abusif à entamer une démarche de régularisation.

Les actions menées dans le cadre de cette étape initiale ont non seulement permis d'atteindre rapidement des résultats significatifs, mais ont également eu un impact sur les autres phases du projet. Ainsi, les effets de « Réglo » ont accéléré les rapprochements et les collaborations entre les différents domaines impliqués dans la lutte contre les abus et permis de tester, puis de clarifier les processus transversaux.

La phase de régularisation s'étant terminée à fin mars 2017, un dispositif d'information et de prévention des abus pérenne a maintenant pris le relais. Le succès à long terme du programme de lutte contre les abus dépend en effet de la capacité de tous les acteurs à continuer de délivrer un message clair et cohérent à l'ensemble de la population, tant sur les responsabilités que sur les conséquences des comportements abusifs.

2.2. Campagne « Réglo »

Bien que le rapport 16.030 ait présenté en détail les différents aspects de la campagne, il paraît utile de rappeler ici que celle-ci s'est fondée sur deux axes menés en parallèle :

- Une large campagne de communication publique ;
- Une période d'amnistie et un dispositif de régularisation.

2.2.1. La campagne de communication

Le programme transversal de lutte contre les abus a été officiellement lancé par une conférence de presse tenue le 13 janvier 2016, soutenue par une action d'affichage inédite déployée du 11 au 26 janvier 2016 et différents supports de communication largement diffusés dans tout le canton. Les principaux objectifs étaient les suivants :

- Sensibiliser toute la population aux risques encourus en cas de fraude dans les trois domaines concernés ;
- Prévenir tous les nouveaux cas d'abus et inciter les personnes en situation illicite à régulariser leur situation ;
- Renforcer le sentiment de responsabilité et de solidarité au sein de la société ;
- Annoncer le renforcement des contrôles et la fin de l'amnistie.

Les messages véhiculés par l'ensemble du matériel de campagne (cf. annexe 2 du rapport 16.030) ont été conçus dans le souci de valoriser les comportements honnêtes et de promouvoir la responsabilité civique et citoyenne, sans stigmatisation.

2.2.2. L'amnistie et le dispositif de régularisation

L'amnistie et la mise en place d'un dispositif spécial de régularisation avaient pour objectif d'inciter les personnes concernées à se mettre en règle, en leur permettant, dans le cadre d'une période transitoire, de bénéficier de conditions particulières pour le traitement de leur cas.

La période transitoire d'amnistie devait initialement s'étendre du 11 janvier 2016, date du lancement de la campagne « Réglo », au 31 décembre 2016. Il s'agit de préciser que l'amnistie pour le domaine fiscal, dont les termes sont rappelés ci-après, avait quant à elle débuté en janvier 2015 déjà.

En fin d'année 2016, face à l'afflux massif et croissant de dossiers parvenus, à des fins de régularisation, au service cantonal des contributions (ci-après SCCO) dans les dernières semaines de l'amnistie, le Conseil d'État a pris la décision de prolonger celle-ci jusqu'au 31 mars 2017. Ce délai supplémentaire a eu un effet particulièrement important sur la fin de campagne « Réglo ».

Concernant le cadre et les conditions de régularisation, il s'agit de préciser que les trois domaines répondent à des logiques, des législations et des marges de manœuvres très différentes. Les actions déployées se sont donc elles aussi déclinées de manière diverse par domaine. Cependant, l'afflux massif des régularisations en fin de campagne a précipité la mise en place d'un processus coordonné de traitement des cas entre les différents domaines.

Domaine du marché du travail

Ce domaine étant essentiellement régi par la loi fédérale sur le travail au noir (LTN), le canton ne disposait d'aucune marge de manœuvre permettant la mise en place d'une période transitoire d'amnistie ou de relative « clémence ».

Les actions dans ce secteur ont donc avant tout consisté au renforcement des mesures de sensibilisation et d'information permettant aux personnes concernées de mieux appréhender les risques inhérents à ces comportements illicites.

En conséquence, c'est dans ce secteur que l'effet de la campagne « Réglo » est le plus difficile à évaluer.

Domaine fiscal

Grâce à une marge de manœuvre plus importante dans ce domaine, l'État a pu mettre en place un mécanisme de régularisation sur deux axes :

- Amnistie fiscale réduisant l'intérêt moratoire de 10 % à 3 % ;
- Renforcement de la présence et des activités de conseil du SCCO.

Par ailleurs, le cadre fédéral mis en place dès 2010 a également permis à toute personne faisant une démarche propre de régularisation d'éviter une amende et une dénonciation pénale, facteur souvent bloquant dans ce type de situation.

Ce dernier élément est devenu d'autant plus important depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions fédérales (art. 66a et 148a du code pénal suisse¹) le 1^{er} octobre 2016. En effet, celles-ci ont introduit, pour toute personne de nationalité étrangère faisant l'objet d'une condamnation pénale pour l'une des infractions prévues, un renvoi du territoire suisse pour une durée de 5 à 15 ans. La fraude fiscale et l'abus de prestations sociales font partie de délits donnant lieu à ce type de peine.

La prolongation de la campagne au 31 mars 2017 a permis de mener des actions plus ciblées. Parmi elles, il s'agit de citer les soirées d'information organisées conjointement entre la direction du SCCO et les responsables des principales communautés étrangères du canton, souvent concernées par la détention de biens immobiliers à l'étranger. Ces moments d'échange ont permis aux collaboratrices et collaborateurs du service de répondre aux nombreuses questions relatives à notre législation fiscale.

La campagne de régularisation fiscale a rencontré un succès important, qui a également eu des conséquences sur les autres domaines d'action, notamment le domaine des prestations sociales.

Domaine des prestations sociales

Si le domaine des prestations sociales est en partie régi par le droit cantonal, plusieurs législations fédérales relativement contraignantes doivent également être respectées. Ainsi, la mise en place d'une action incitative de régularisation dans ce secteur n'a pas été aisée. Une difficulté encore renforcée par l'obligation imposée à l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices de la fonction publique de dénoncer au ministère public tout comportement abusif qui aurait eu pour effet le versement de prestations indues.

Comme précisé dans le cadre du rapport 16.030, deux actions incitatives ont été mises en place dans le domaine des prestations sociales durant l'année 2016, à savoir :

- La mise à disposition d'une ligne téléphonique de médiation neutre « Réglo-social-info », permettant d'orienter et de conseiller, de manière anonyme, toute personne souhaitant avoir des informations sur le cadre de la régularisation ;
- Le renoncement à la perception de l'intérêt sur les prestations d'aide sociale perçues indument en cas de dénonciation spontanée.

Dans les derniers mois de l'année 2016, malgré une légère hausse des contacts auprès de la ligne « Réglo-social-info », le bilan était décevant, avec une trentaine d'appels répertoriés et seuls quelques cas isolés de régularisations.

La direction de projet a alors analysé la situation pour corriger le tir, en constatant plusieurs problèmes :

- La crainte de faire l'objet d'une condamnation pénale en plus de devoir rembourser les sommes perçues indument bloquait certaines personnes ;
- De nombreuses personnes possédant des biens immobiliers à l'étranger, déjà fiscalisés sur place, n'étaient pas conscientes que le fait de ne pas les déclarer en Suisse induisait parfois l'obtention irrégulière de prestations sociales ;
- De nombreuses personnes n'avaient pas pris conscience des modifications du contexte légal fédéral en matière d'abus au 1^{er} octobre 2016 (cf. ci-avant).

¹ RS 311.0

Au vu de ces constats, le Conseil d'État a jugé nécessaire de, non seulement, informer l'ensemble des bénéficiaires de prestations sociales des effets des nouvelles dispositions fédérales, mais également d'évaluer avec le Ministère public la possibilité de mettre en place, durant les derniers mois de la campagne, un processus permettant à toute personne concernée de mener une démarche d'auto-dénonciation sans craindre une poursuite, puis une condamnation pénale.

C'est ainsi, qu'en accord avec le procureur général, un courrier signé du Chef du DEAS a été transmis au début de l'année 2017 aux 23'000 ménages bénéficiant de prestations sociales sous conditions de ressources dans le canton de Neuchâtel.

Outre les éléments d'information relatifs aux nouvelles dispositions fédérales, cette lettre rappelait également la prolongation de la période d'amnistie et donnait des indications claires quant à la procédure à mettre en œuvre pour mener une démarche de régularisation. Par ailleurs, le courrier renseignait également sur la prolongation de la possibilité de prendre, au préalable, des informations auprès de la ligne « Réglo-social-info », elle aussi maintenue jusqu'au 31 mars 2017.

Cette opération, alliée aux actions d'information évoquées dans le paragraphe relatif au domaine fiscal, a constitué une sorte d'électrochoc.

La précipitation des démarches d'auto-dénonciation durant les trois premiers mois de 2017 a ainsi engendré la nécessité de mettre en place très rapidement un processus intégré entre les domaines, anticipant l'ancrage des procédures de collaboration à plus long terme.

Processus intégré de régularisation

Le succès d'une action incitative en matière de régularisation dépend non seulement des conditions cadre qui sont proposées (voir ci-dessus), mais également de la mise en place d'une procédure claire, garantissant à toute personne concernée qu'une fois la démarche entamée celle-ci suivra naturellement son cours sur l'ensemble de la chaîne.

Afin de pouvoir donner une telle garantie, il est devenu indispensable de mettre en place un dispositif de traitement spécifique dédié aux démarches de régularisation et comportant une porte d'entrée unique. Cela a été rendu possible notamment grâce aux bases légales adoptées dans le cadre du rapport 16.030.

Il est apparu assez vite que la « porte d'entrée » devait se situer au niveau du SCCO. En effet, si une démarche de régularisation fiscale peut être menée sans conséquence sur les autres domaines, une démarche de régularisation des prestations sociales passe, elle, forcément par une mise à jour de la situation fiscale. En effet, l'évaluation du droit aux prestations sous conditions de ressources se base, entre autres, sur une analyse de la situation fiscale (la dernière taxation faisant foi).

Le SCCO a donc organisé son travail de manière à accueillir les premières étapes de régularisation de tous dossiers et à pouvoir ensuite transmettre, de manière adéquate, les informations nécessaires au secteur social.

En ce qui concerne le secteur social, celui-ci ne peut pas être considéré comme un tout homogène. En effet, si la mise en place des guichets ACCORD et de la base centralisée des données sociales (BACEDOS) a permis une meilleure coordination des prestations, celles-ci répondent toujours à des législations, voire à des autorités différentes. Il était donc impératif que le SCCO dispose lui aussi d'un processus simple qui lui permette d'identifier facilement les dossiers concernés par des prestations sociales et de

transmettre ceux-ci à une entité qui agirait comme pivot pour l'ensemble des prestations, en faisant le lien avec les autres partenaires concernés.

Il est apparu que le point de convergence entre les différentes prestations sous conditions de ressources visées était l'octroi d'un subside d'assurance-maladie. C'est donc ce critère qui a été retenu et c'est le service de l'action sociale par son office cantonal de l'assurance-maladie (ci-après l'OCAM) qui s'est chargé de réceptionner les dossiers de régularisation identifiés par le SCCO. C'est ensuite l'OCAM qui a procédé à aux analyses et transmis les dossiers aux entités répondantes des prestations concernées, principalement la caisse cantonale neuchâteloise de compensation (ci-après CCNC) pour les prestations complémentaires, et parfois, en lien avec l'office cantonal de l'aide sociale, les services sociaux régionaux pour l'aide matérielle.

Schématiquement et par acteur, le processus mis en place peut donc être résumé ainsi :

▪ **Le contribuable :**

- Dépose une demande de régularisation auprès du SCCO jusqu'au 31 mars 2017.

▪ **Le SCCO :**

- Réceptionne la demande de régularisation ;
- Informe le contribuable de la suite de la procédure ;
- Procède à une première analyse et requiert, au besoin, des compléments ;
- Identifie les dossiers concernés par des subsides ;
- Procède à l'analyse et au traitement du dossier sous l'angle fiscal ;
- Rend une décision de reprise fiscale quand c'est nécessaire ;
- Une fois le dossier finalisé sous l'angle fiscal, transmet à l'OCAM les dossiers concernés par un subside.

▪ **Le SASO par l'OCAM :**

- Analyse les dossiers transmis par le SCCO sous l'angle des prestations sociales ;
- Identifie les dossiers qui sont concernés par d'autres prestations que les subsides ;
- Traite directement les dossiers qui ne sont concernés que par un subside et finalise la régularisation en rendant une décision de suppression, adaptation ou maintien du subside, et en statuant sur l'éventuel remboursement ;
- Transmet les dossiers concernés par d'autres prestations aux entités de référence pour détermination et décision ;
- Dès réception de la décision finale des entités et en fonction de celle-ci, finalise la régularisation en rendant une décision de suppression, adaptation ou maintien du subside, en statuant sur l'éventuel remboursement.

▪ **Autres secteurs du dispositif (CCNC, SSR, Bourses etc...) :**

- Analysent les dossiers transmis par l'OCAM les concernant ;
- Se déterminent et rendent une décision sur la suppression, l'adaptation ou le maintien de la prestation ainsi que sur l'éventuel remboursement de celle-ci ;
- Communiquent à l'OCAM la décision afin que celui-ci supprime, adapte ou confirme le droit au subside et finalise la régularisation.

Si ce processus a le mérite d'atteindre le but visé au départ, à savoir assurer le traitement des dossiers de régularisation sur l'ensemble de la chaîne, l'articulation des étapes successives impose que le dossier soit finalisé sous l'angle fiscal avant qu'une quelconque démarche dans le domaine social puisse être entreprise.

Ceci explique le temps qu'il a fallu pour finaliser l'ensemble du processus d'amnistie et pourquoi il paraissait difficile de livrer un bilan de cette campagne avant la publication du présent rapport.

En effet, si la date butoir officielle de réception des dossiers de régularisation était fixée au 31 mars 2017 et que les annonces de régularisation ont bien été faites dans ce délai, il a fallu parfois encore attendre plusieurs semaines voire plusieurs mois pour parvenir à compléter les dossiers avec l'ensemble des données nécessaires. Un temps d'autant plus long que la fin de l'amnistie a pratiquement coïncidé avec l'envoi des déclarations 2016 et qu'une partie des contribuables, qui souhaitaient se régulariser directement dans ce cadre, ont demandé des délais supplémentaires. Des délais d'autant plus nécessaires pour les fiduciaires et autres mandataires qui, manifestement n'étaient pas préparés à l'afflux de demandes de régularisation de leurs clients.

Au final, et comme évoqué en préambule, la mise en place de l'ensemble de ce processus aura permis de tester les flux de transmission entre les différents domaines et d'acquérir une expérience non négligeable pour la collaboration transversale évoquée dans le rapport 16.030 et reprise au chapitre 3 du présent rapport.

En outre, cette expérience de « gestion de masse » pourrait également se révéler particulièrement utile dans le cadre de l'échange automatique d'informations fiscales qui prendra effet dans notre pays à partir de l'automne 2018 et qui constituera, en matière de traitement, un défi pour l'ensemble des administrations fiscales.

2.3. Bilan de la campagne et de la phase de régularisation

Le bilan de la première phase de la campagne de communication « Réglo » ayant été établi dans le cadre du rapport 16.030, il ne paraît pas utile d'y revenir ici.

Par contre, concernant la campagne de régularisation et l'amnistie, et au vu des explications données au chapitre précédent, seul un bilan intermédiaire avait alors pu être présenté à votre autorité. C'est donc à cet aspect particulier que ce chapitre est consacré en détaillant, tout d'abord, les effets pour chacun des trois domaines d'action et en donnant, enfin, un bilan général de la campagne telle quelle a été menée.

2.3.1. Bilan pour le domaine lutte contre le travail au noir

Comme évoqué précédemment, aucune période d'amnistie n'a pu être mise en œuvre dans ce domaine. En outre, toute démarche d'auto-dénonciation de travail au noir implique automatiquement d'autres personnes que celle qui souhaite se régulariser, puisque pour qu'il y ait travail au noir, il faut un employeur et un ou plusieurs employés.

Dès lors, il est très difficile d'évaluer concrètement les impacts de la campagne menée dans ce domaine, même s'il paraît probable que les actions de sensibilisation déployées aient incité certaines personnes à mettre fin à des comportements abusifs.

Le Conseil d'État est ainsi convaincu que dans ce domaine particulier, les effets de la campagne « Réglo », de la pérennisation des actions de sensibilisation évoquée au chapitre 2.4, et le renforcement des actions transversales entre les différents domaines se feront sentir à long terme.

Il paraît également intéressant de relever que selon les statistiques tenues par Travail au clair (TickeTAC - Chèque emploi neuchâtelois), le nombre des affiliés au chèque-emploi n'a cessé de croître depuis sa création en 2005, atteignant, pour la seule année 2017, plus de 800 inscriptions. Cela démontre qu'au-delà de la seule campagne « Réglo », les efforts faits en matière de communication et la mise en place de solutions simples permettent de créer un rempart contre les comportements illicites dans ce domaine.

Précisons encore que Travail au clair est en train d'œuvrer à la mise en place de possibilités supplémentaires pour ses affiliés, accessibles idéalement par le biais du guichet unique, et qui rendront l'outil d'autant plus convivial et facile d'utilisation pour toute personne intéressée.

2.3.2. Bilan pour le domaine fiscal

Ce domaine avait déjà fait l'objet d'un bilan intermédiaire dans le cadre du rapport 16.030, qui revenait sur les recettes supplémentaires enregistrées dans le cadre de la première année d'amnistie fiscale en 2015 (+14 millions entre le canton et les communes) et sur l'évolution des dossiers au mois de mai 2016, date de la rédaction dudit rapport.

Comme évoqué dans le chapitre 2.2., les derniers mois de la période d'amnistie ont particulièrement impacté les résultats globaux de la campagne de lutte contre les abus qui, dès lors, se présentent comme suit :

Amnistie fiscale – dossiers régularisés et montant remis en circulation

	Dossiers régularisés***	En lien avec l'amnistie	Montant remis en circulation
<i>Moyenne 2010-2014*</i>	<i>257 / an</i>	<i>110 / an</i>	<i>72.4 mios / an</i>
2015	388	196	138 mios
2016	1003	700	278 mios
2017**	3510	3343	255 mios
Total 2015 -2017	4901	4239	671 mios

Amnistie fiscale – recettes

	<i>Moyenne 2010-14*</i>	Recettes 2015	Recettes 2016	Recettes 2017**	Total 2015-2017
Canton	<i>8.2 mios</i>	18.9 mios	22 mio	23.4 mios	64.3 mios
Communes	<i>4.4 mios</i>	8.5 mios	10.6 mios	12 mios	31.10 mios
Total	<i>12.6 mios</i>	27.4 mios	32.6 mios	35.4 mios	95.4 mios

* Amnistie fiscale fédérale depuis 2010

** Période d'amnistie jusqu'au 31.03.2017

*** Certains dossiers sont encore en traitement au moment d'écrire le rapport et n'ont pas été comptabilisés

Il s'agit ici de préciser que les montants exprimés dans le second tableau tiennent compte de l'ensemble des dossiers repris par l'autorité fiscale dans le cadre strict de « Réglo » et des démarches de reprises en marge de « Réglo » avec ou sans amnistie, la différence n'ayant pas été faite du point de vue statistique.

2.3.3. Bilan pour le domaine prestations sociales

La prolongation de la campagne au 31 mars 2017 ainsi que les diverses actions menées entre fin 2016 et début 2017 dans le domaine fiscal et celui des prestations sociales ont également eu un impact significatif sur ce dernier.

Il s'agit d'abord de rappeler que deux possibilités étaient offertes à toute personne intéressée à une démarche de régularisation :

1. Le recours à la ligne « Réglo social-info » afin d'être orienté et recevoir des conseils de manière anonyme ;
2. Le dépôt d'une demande de régularisation auprès du SCCO.

Le présent chapitre tire un bilan des deux démarches.

Ligne « Réglo Social-info » et autres contacts

La ligne « Réglo social-info » a été relativement peu utilisée dans le courant de l'année 2016 puisque seule une trentaine de contacts ont été établis. De plus, malgré l'orientation « prestations sociales » de la ligne téléphonique, les contacts concernaient l'ensemble des domaines.

Suite aux décisions du Conseil d'État de prolonger la campagne et de transmettre un courrier ciblé à l'ensemble des personnes bénéficiaires de prestations sociales, il est paru nécessaire de pouvoir maintenir la ligne en fonction jusqu'au 31 mars 2017.

La pertinence de cette décision a été confirmée par l'afflux massif des appels que la ligne a enregistrés durant cette période, et principalement durant les trois premières semaines de février 2017, date à laquelle les courriers sont parvenus à leurs destinataires.

Ainsi, ce sont près de 400 appels qui ont été traités par le mandataire externe en moins d'un mois.

Parmi ceux-ci, plus de la moitié concernait des questions précises sur la situation de la personne, principalement sous l'angle des subsides à l'assurance-maladie, des prestations complémentaires et de la fiscalité. Cela a permis au mandataire de donner des renseignements clairs et d'orienter les personnes sur les démarches à effectuer. Le reste des appels portait sur des questions de compréhension sur le contenu du courrier et l'impact des modifications légales évoquées.

Parallèlement, d'autres services de l'administration ont également connu une affluence extraordinaire d'appels durant les mois de février et mars 2017, principalement le SCCO pour des renseignements ou demandes de régularisations, l'OCAM pour les demandes relatives aux subsides, et finalement le Secrétariat général du DEAS dont la ligne a été saturée pendant toute une semaine par des demandes d'information ou de régularisation.

Si le courrier a pu générer quelques inquiétudes auprès de personnes qui découvraient le nouveau contexte législatif fédéral et qui ont souhaité prendre contact afin de se rassurer, il s'agit de relever qu'il a également engendré de la reconnaissance et des remerciements de la part d'autres bénéficiaires qui, face à l'occasion donnée de régulariser leur situation, se sentaient particulièrement soulagés.

Démarches de régularisation pour le domaine social

Comme évoqué dans l'introduction de ce chapitre, la voie préconisée pour toute personne bénéficiant d'une prestation sociale et se trouvant en situation illicite était le dépôt d'un dossier de régularisation auprès du SCCO qui ensuite assurait le suivi de la démarche conformément à la procédure établie. Cela signifie donc concrètement que le volume de dossiers qui sera détaillé ci-après est compris dans le volume global des dossiers traités par le SCCO.

À l'heure de dresser un bilan en termes financiers, il importe de préciser que les prestations sociales sous condition de ressources qui relèvent du domaine de compétence du SASO (avances de contributions d'entretien, subsides LAMal, bourses d'études et aide sociale) sont intégrées depuis l'année 2015 dans une facture sociale harmonisée. C'est donc dire que les dépenses, et les économies, sont réparties à raison de 60% à charge de l'État et de 40% sur l'ensemble des communes (avec répartition solidaire par tête d'habitant). Ce n'est par contre pas le cas du domaine des prestations complémentaires AVS/AI, qui se partagent entre État et Confédération.

Afin de suivre la logique de la procédure mise en place, il s'agit d'abord de présenter l'impact de la campagne pour le secteur de la réduction individuelle des primes (subsides LAMal), qui se détaille comme suit :

En termes de nombre de cas :

Cas traités	1607 personnes
Suppression du subside LAMal*	1020 personnes
Changement de classification*	210 personnes
Maintien de la classification*	37 personnes
Demandes de restitution	499'324.70 Fr.

*sont encore en attente (donc non comptabilisés) les cas pour lesquels une décision dans le domaine des prestations complémentaires ou d'aide sociale est attendue.

Les dossiers de régularisation comportant un impact sur les subsides à l'assurance-maladie sont de loin, et c'est logique, les plus nombreux. Une partie de l'explication des irrégularités liées aux subsides est reprise plus loin dans le bilan global. Cependant, il s'agit de rappeler que plus de 40'000 personnes bénéficient d'une réduction individuelle des primes dans le canton, de sorte que le taux de cas irréguliers est de l'ordre de 3%.

Seule une petite partie des 1607 cas concernait également d'autres prestations sous conditions de ressources, à savoir principalement les prestations complémentaires, mais aussi l'aide matérielle. Le suivi de ces cas n'ayant pu débuter qu'une fois le traitement sous l'angle fiscal terminé, et les processus nécessitant parfois du temps, quelques procédures ne sont pas arrivées à terme au moment de la rédaction du présent rapport. Cela pourrait faire légèrement évoluer vers le haut les chiffres relatifs aux montants à récupérer, tant dans les secteurs concernés que dans le domaine de la réduction individuelle des primes. Cependant, la proportion des cas traités étant importante, il paraît déjà significatif de donner ici l'état des lieux à fin avril 2018.

En préambule, il convient de rappeler que les deux prestations dont il est question ci-après ont un caractère particulier, puisque tant les prestations complémentaires AVS/AI que l'aide matérielle sont versées afin de permettre au bénéficiaire de subvenir à ses besoins essentiels.

Or, même si la régularisation a permis de mettre au jour l'existence de biens ou revenus non déclarés, ceux-ci ne sont souvent pas suffisants pour permettre au bénéficiaire d'assurer son autonomie financière.

Dans la majorité des cas traités dans ces deux domaines, il est apparu que l'objet même de l'infraction était constitué par l'existence d'un bien immobilier à l'étranger, fiscalisé dans le pays, mais non déclaré en Suisse. Cependant, dans la plupart des cas, la valeur de ces biens s'avère relativement faible. Parfois même, il s'agit de biens issus d'une succession et dont le bénéficiaire ne possède qu'une part conjointement à d'autres successeurs. Enfin, dans les cas les plus extrêmes, les démarches pour établir la propriété et évaluer la valeur du bien s'avèrent difficiles car le cadastre est simplement inexistant.

Face à ces situations, tant les SSR que la CCNC ont retenu les approches les plus pragmatiques pour régler les cas à régulariser. Ainsi, dans la plupart des dossiers l'option retenue a été de favoriser un remboursement de l'aide grâce à la réalisation du bien lorsque cela était possible et raisonnablement exigible. Quelques bénéficiaires se sont également vu interrompre le droit à l'aide versée. D'autres, enfin, rembourseront l'aide induite par la diminution de leur forfait.

Les cas dans le domaine de l'aide sociale et dans le cadre des prestations complémentaires ont donc tous nécessité une analyse particulière. Sans détailler l'issue de chaque dossier traité, le Conseil d'État estime important de livrer à votre autorité un aperçu global de l'impact de l'opération en termes de volume financier et de dossiers.

Prestations complémentaires AVS/AI (PC)	
*Cas transmis	226 bénéficiaires PC
Cas sans suite (situation déjà correctement annoncée à la CCNC)	59 bénéficiaires PC
Cas effectifs « Réglo » - PC	167 bénéficiaires PC
Cas donnant lieu à une mesure de remboursement	56 bénéficiaires PC
Cas donnant lieu à une suppression ou modification du droit PC	124 bénéficiaires PC
Montants à rembourser*	698'187.00 Fr.

Aide sociale	
*Cas transmis	32 UER** = 61 personnes enfants compris
Cas dont la situation n'avait pas été correctement annoncée au SCCO mais correctement annoncée à l'autorité délivrant la prestation sociale	10 UER
Cas effectifs « Réglo » - social	22 UER = 44 personnes enfants compris
Cas donnant lieu à une mesure de remboursement	22 UER
Cas donnant lieu à une modification de l'aide	22 UER
Montants à rembourser*	315'000.00 Fr.

* État à fin avril 2018

** Unité économique de référence

Ces données relatives aux cas irréguliers sont à placer dans leur contexte global. Il est ainsi intéressant de préciser que le canton comptait près de 9000 bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI et près de 13'000 bénéficiaires (enfants compris) de l'aide sociale.

Enfin, concernant les autres prestations cantonales sous conditions de ressources, le bilan est moins significatif puisque 3 dossiers de bourses, encore en cours de traitement, ont été identifiés. Du côté des avances de pension alimentaires, aucun cas n'a été recensé dans le cadre de la régularisation.

2.3.4. Bilan global

Les chapitres précédents ont détaillé un bilan chiffré de la campagne « Réglo » qui est particulièrement intéressant. Sur l'ensemble des domaines, ce sont plusieurs dizaines de millions qui ont été récupérés et des milliers de dossiers qui ont pu être régularisés.

Mais au-delà du bilan financier direct qui peut être tiré de cette opération, la campagne « Réglo » a également été riche en enseignements.

Cela a tout d'abord permis de confirmer l'importance de maintenir de manière pérenne une information claire et systématique sur les droits, devoirs et responsabilités globales des citoyens, ainsi que sur les risques encourus en cas de comportement illicite. Loin de l'image que peut se faire le public du comportement abusif engendré par la volonté de s'enrichir ou de soustraire des deniers à la collectivité, l'analyse des cas soumis à régularisation a démontré qu'une part importante des situations dites irrégulières était due à une certaine négligence voire à une méconnaissance des devoirs d'information. Ce constat est particulièrement flagrant concernant les biens sis à l'étranger et dont la déclaration en règle dans le pays concerné engendre, à tort, le sentiment que tout a été fait correctement.

Ces comportements abusifs par négligence sont parfois renforcés par la diversité des réglementations dans les différents domaines d'action et peuvent engendrer une certaine confusion. L'exemple des effets engendrés par l'écart entre les valeurs seuil de la fortune influençant le montant imposable et les valeurs seuil de fortune permettant l'accès aux subsides d'assurance-maladie est ainsi particulièrement intéressant. L'impact de ce phénomène avait été vraisemblablement sous-estimé jusqu'à la mise en place du programme de lutte contre les abus. Cependant, lors de l'analyse des dossiers de régularisation, le SCCO a constaté qu'une partie des cas concernait des valeurs de fortune qui ne modifiaient pas les montants imposables et dont la soustraction ne constituait dès lors pas véritablement un délit du point de vue fiscal. Par contre, le fait que ceux-ci ne soient pas pris en compte dans la taxation pouvait, selon la situation du contribuable, générer de manière automatique le droit à un subside à l'assurance-maladie impliquant, de ce fait, le versement d'une prestation induue.

Parmi les autres constats intéressants, il est apparu, lors de l'envoi du courrier aux bénéficiaires de prestations sociales, que certaines personnes bénéficiant précisément d'un subside octroyé de manière automatique n'avaient pas conscience de recevoir une prestation sociale. Malgré l'envoi systématique d'une décision d'octroi, le fait que le subside ne soit pas versé directement au bénéficiaire mais à sa caisse d'assurance-maladie peut en partie expliquer ce phénomène.

Ces deux éléments ont fortement influencé le choix du Conseil d'État de passer, dès janvier 2018, d'un système d'automatisme à un système de « quasi-automatisme » de l'octroi des réductions individuelles des primes. L'OCAM a ainsi été appelé à modifier l'organisation de la délivrance de la prestation à quelque 11'000 personnes en un temps record et sans ressources supplémentaires. Ainsi, si la détection du droit au subside se fait toujours sur la base de la dernière taxation fiscale comme le prévoit la loi, le potentiel bénéficiaire reçoit désormais un formulaire qui lui permet de confirmer ou de corriger les informations à disposition de l'OCAM. Une explication plus détaillée de ce système, ainsi que du contexte dans lequel il s'inscrira à l'avenir fera l'objet d'un rapport ad hoc qui sera soumis à votre Conseil dans le courant du deuxième semestre 2018.

2.4. Pérennisation de l'information

2.4.1. Objectifs d'une sensibilisation pérenne

Après la vaste campagne « Réglo », il a paru important de mettre en œuvre un concept de sensibilisation systématique, afin d'assurer une information durable qui touche l'ensemble des publics concernés. La période d'amnistie ayant pris fin au 31 mars 2017, cette information de nature préventive vise avant tout à éviter de nouveaux abus. Cependant, le programme de lutte contre les abus étant maintenant largement identifié à « Réglo », il a été décidé de maintenir ce nom également pour les actions de sensibilisation sur le long terme. Il s'agit ainsi de promouvoir des comportements « Réglo ».

Les objectifs poursuivis par le plan d'action de sensibilisation sont les suivants :

- Expliquer à toute personne qui démarre sa vie active ou qui s'installe dans le canton :
 - o les règles du jeu à respecter pour garantir un marché de l'emploi sain, des impôts équitables et des prestations sociales justes ;
 - o les risques encourus en cas de fraude ;
 - o les adresses de contact pour des conseils et de plus amples informations.
- Rappeler régulièrement ces informations à l'ensemble de la population .
- Tenir compte des besoins spécifiques de certains publics pour assurer la meilleure compréhension possible de l'information.
- Assurer une information transversale qui couvre systématiquement les trois domaines concernés (travail, impôts, prestations sociales).

2.4.2. Approche et actions concrètes

L'approche privilégiée pour la mise en place du plan d'action vise non pas à agir par entité, mais par une logique de public cible. En effet, la plupart de ces publics ont des contacts plus ou moins réguliers avec plusieurs entités concernées par la lutte contre les abus.

Cet angle permet de se centrer sur le message à véhiculer selon la situation de la personne et d'avoir une vision d'ensemble, transversale à l'ensemble des entités.

Les publics ont ainsi été segmentés comme suit :

- Personnes nouvellement arrivées dans le canton ;
- Jeunes en cours de formation post-obligatoire ;
- Contribuables ;
- Acteurs économiques ;
- Bénéficiaires de prestations sociales ;
- Utilisateurs ou potentiels utilisateurs du chèque-emploi ;

La direction de projet a ensuite identifié les moments clé des contacts entre les entités publiques et chacun de ces publics et, respectivement, les entités impliquées dans ces contacts.

Un échange a ensuite eu lieu avec l'ensemble des entités concernées. Amenées à se prononcer sur des propositions d'actions, celles-ci ont grandement contribué à construire le plan d'action. Les démarches entreprises auprès des entités ainsi que les actions concrètes retenues figurent en annexe I du présent rapport.

Le site internet de la campagne « Régló »² a également été pérennisé.

3. TRAITEMENT ET SUIVI DES CAS DÉTECTÉS

3.1. Objectifs

Le renforcement du suivi et traitement des cas détectés constitue la deuxième phase du programme de lutte contre les abus.

L'objectif poursuivi, détaillé dans le premier rapport soumis à votre autorité, est d'améliorer la coordination et la collaboration des différentes entités potentiellement concernées par les abus dans les trois domaines d'action, afin d'assurer un traitement cohérent et complet de chaque cas détecté.

Dès la mise en place du projet, un groupe de coordination, composé des 7 entités les plus directement impliquées³ et du secrétariat général du DEAS a été mis en place.

Les premières tâches de ce groupe ont consisté à poser une cartographie complète des flux d'information et des collaborations existantes en matière de lutte contre les abus, à identifier les ruptures des circuits d'information et les obstacles en présence, à examiner le cadre légal de référence, clarifier la marge de manœuvre et à proposer des modifications législatives de compétence cantonale là où cela paraissait nécessaire.

Une fois cette analyse effectuée et les modifications légales adoptées, le groupe de travail s'est penché sur la définition des processus internes et transversaux permettant d'assurer le flux d'information entre entités et le traitement complet de chaque cas.

Le présent chapitre présente un état de lieux de la mise en place desdits processus et des collaborations avant d'évoquer l'évolution du contexte légal général et les perspectives.

3.2. Des processus transversaux clarifiés et une culture partagée

La volonté exprimée dans le premier était d'assurer la mise en place d'une partie des nouveaux processus transversaux dès janvier 2017 en ayant pu réaliser, au préalable, une phase de test sur les derniers mois de 2016.

Les travaux et les discussions menées dans le courant de l'année 2016, tout comme les modifications légales adoptées par votre autorité dans le cadre du rapport 16.030, ont permis aux entités de mieux appréhender leurs réalités mutuelles, de comprendre leurs contraintes et leur cadre de travail, et de renforcer les collaborations en établissant un dialogue continu, notamment entre les principales entités au centre du programme.

² www.ne.ch/reglo

³ Service des contributions, Service de l'action sociale, Service de l'emploi, Service des migrations, Caisse cantonale de compensation, Caisse cantonale d'assurance chômage et Office de l'assurance invalidité. Pour le surplus cf. annexe1 du Rapport 16.030.

Dès lors que chaque entité avait une meilleure vision du rôle de l'autre, il est devenu également plus évident pour tout le monde de comprendre que, malgré des réalités et des contraintes très différentes, l'objectif poursuivi par chacun dans le cadre de ce programme était le même.

C'est cet état d'esprit centré sur un objectif partagé qui a permis d'assurer un renforcement des collaborations et du suivi des cas détectés en 2016 déjà, et ce même si la mise en place des procédures, telle qu'évoquée plus haut, a pris un peu plus de temps que prévu.

Ce décalage dans le calendrier est dû à plusieurs facteurs qui sont venus « perturber » l'année 2017, mais qui ont en réalité contribué à renforcer le dispositif global en matière de lutte contre les abus.

Parmi ces facteurs, il s'agit de citer l'impact de la fin de campagne « Réglo » qui a nécessité une importante mobilisation des ressources des principaux secteurs, et plus particulièrement du SCCO et du SASO. Cependant, comme indiqué dans la partie consacrée au bilan de la campagne, l'expérience de masse menée dans le cadre de la régularisation des dossiers liés à l'amnistie a largement contribué à la finalisation de la description des processus transversaux qui avait débuté en 2016, et constitué une sorte de test avant le déploiement des procédures définitives.

Un autre facteur important mérite d'être mentionné, celui lié à la réforme SEMP 2020. Si cette mue profonde entamée en 2017 par le service de l'emploi est souvent citée en lien avec la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, il paraît important de rappeler ici que l'autre enjeu majeur qui a rendu nécessaire cette réforme est précisément l'optimisation de la lutte contre les abus. En effet, le SEMP joue un rôle central dans l'ensemble du dispositif puisqu'il est en charge des contrôles dans le domaine du travail, plus particulièrement dans le cadre de la lutte contre le travail au noir. Par ailleurs il a également la responsabilité de mener les enquêtes commandées par l'ensemble du secteur social relevant du droit cantonal en cas de soupçons d'abus.

Lors de l'établissement du rapport 16.030, l'ensemble de ces tâches étaient du ressort de l'office de contrôle, l'un des six offices de l'ancienne structure du service de l'emploi.

À travers la réforme, la nouvelle direction du SEMP a souhaité accentuer les synergies et la transversalité de l'ensemble du secteur dévolu au contrôle et aux conditions de travail réparti, jusque-là, sur trois offices distincts. L'office des relations et des conditions de travail (ORCT) est ainsi devenu l'un des deux piliers de la nouvelle structure du SEMP conjointement à l'office du marché du travail (OMAT).

Même si la définition des processus transversaux relatifs à la lutte contre les abus avait déjà bien avancé en 2016, il paraissait donc indispensable de pouvoir appuyer ceux-ci sur l'organisation interne des flux du service mise en place, dès le 1^{er} mai 2017 par étapes, dans le cadre de la réforme SEMP2020. Les opérations visant à finaliser les processus transversaux impliquant l'ORCT ont donc été menées dès le début du second semestre 2017 pour permettre un déploiement progressif jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

Troisième secteur au centre du programme de lutte contre les abus, et impacté tant par la fin de campagne « Réglo » qu'indirectement par la mise en place de l'ORCT, le SASO a lui aussi eu à gérer une activité intense dans le domaine en 2017. En charge, par son office cantonal de l'aide sociale (ODAS), de coordonner tous les processus de contrôle appliqués par les services régionaux de l'aide sociale, il a ainsi repris les constats posés en termes de flux par le groupe de travail « traitement et détections » et organisé des échanges avec les SSR afin d'arrêter des procédures partagées.

Par ailleurs, l'engagement de nouvelles compétences pour exercer la fonction de contrôle au sein de l'ODAS a également permis de repenser le cahier des charges à la lumière des constats émis dans le premier rapport de lutte contre les abus, et de prévoir un développement de la fonction plus transversal, afin de couvrir l'ensemble des prestations se situant dans le périmètre du service (aide sociale, subsides LAMal, bourses et avances en matière de pensions).

L'année 2017 aura donc été particulièrement marquée par la lutte contre les abus, que ce soit sur le plan de la campagne ou en termes de réorganisation du dispositif dédié au contrôle qui a donc gagné en puissance et en transversalité.

Bien que les processus transversaux soient maintenant déployés depuis début 2018, il s'agit de relever qu'un tel dispositif est forcément en constante évolution. Les expériences menées conduisent ainsi à entrer dans une logique d'adaptation permanente et d'amélioration continue sous la supervision du groupe de travail dédié.

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, ces changements ont induit la nécessité de reclarifier formellement les périmètres d'action, en matière de lutte contre les abus, des entités impliquées.

Par ailleurs, l'intensification des contrôles à laquelle s'est engagé l'État dans le cadre du programme a également induit une nécessaire analyse des ressources consacrées à la lutte contre les abus sur laquelle nous reviendrons au chapitre 3.6.

3.3. Cadre légal

L'objet de ce chapitre n'est pas de revenir sur toute l'analyse effectuée en 2016 sur le cadre légal général dans lequel s'inscrit la lutte contre les abus, et développée dans le rapport 16.030. Il paraît cependant intéressant de faire ici un rapide état des lieux des effets des nouvelles bases légales introduites au niveau cantonal, de relever quels sont les domaines qui nécessitent encore des adaptations et, enfin, quelle est la situation sur le front des modifications légales fédérales en cours.

3.3.1. Situation cantonale

Application de l'art. 178a LCdir

Le 6 décembre 2016, votre autorité acceptait la modification de deux bases légales cantonales à savoir la loi cantonale sur les contributions directes (LCdir⁴) et, plus marginalement, la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS⁵).

Il est intéressant de préciser que l'ajout des art. 178bis et 178ter LCdir (devenus depuis lors, pour des raisons de légistique, les art. 178a et 178b LCdir) a constitué un élément clé dans le cadre de la fin de campagne « Réglo ». En effet, grâce à cette modification adoptée par votre autorité, le SCCO disposait d'une base légale qui lui permettait de transmettre les informations requises au domaine social et donc d'assurer le traitement complet des cas à régulariser.

⁴ RSN 631.0

⁵ RSN 831.4

Adaptations réglementaires réalisées et à venir

Comme évoqué au chapitre 3.2, la mise en place des procédures, le changement des pratiques et l'intensification des échanges dans les différents domaines ont permis d'identifier quelques écarts ou lacunes en matière de bases légales.

Les modifications qu'elles engendrent poursuivent majoritairement des objectifs purement opérationnels de type clarification des accès à certaines bases de données, compétences de contrôle ou encore définition des documents à requérir en cas de dépôt d'une demande de prestations sociales.

Par ailleurs, toutes peuvent être menées dans le cadre légal formel mis à disposition et ne nécessitent donc que des adaptations de rang réglementaire voire de directives.

L'une de ces adaptations a ainsi par exemple consisté à clarifier, formellement, la compétence du SEMP en matière de contrôle pour les prestations dans les différents domaines d'ACCORD (aide sociale, subsides à l'assurance-maladie, bourses et avances de pensions). Pour rappel, cette compétence avait été annoncée dans le cadre la réforme ACCORD de 2013⁶, et avait donné lieu à une modification de l'art. 42a de la loi cantonale sur l'action sociale⁷. Après quatre ans d'expérience dans le domaine et en marge de la mise en place de l'ORCT, il a paru nécessaire que le Conseil d'État définisse formellement cette compétence de contrôle directement dans les règlements dédiés à chacune des prestations, ce qui a été fait par arrêté du 20 septembre 2017⁸.

3.3.2. Situation fédérale

Lors de l'établissement du rapport 16.030, il était précisé au chapitre 5.2.1 relatif aux bases de données manquantes (p.20), qu'une partie des flux d'information rencontrant encore des problèmes étaient régis par le droit fédéral ne laissant ainsi pratiquement aucune marge de manœuvre au canton.

Certaines améliorations sont intervenues depuis lors, particulièrement dans le domaine spécifique du travail au noir puisque les adaptations de la loi sur le travail au noir (LTN⁹) entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2018 ont notamment renforcé la capacité des organes de contrôle à requérir des informations de la part d'entités potentiellement concernées.

Concernant les espoirs émis dans le précédent rapport concernant la facilitation des flux d'information dans le domaine des assurances sociales, ceux-ci sont actuellement en passe d'être déçus. Pour rappel, la révision de la loi sur la partie générale des assurances sociales (LPGA¹⁰) laissait entrevoir une adaptation permettant aux organes des assurances sociales de communiquer spontanément des cas d'abus détectés à d'autres entités concernées.

Une intention d'adaptation qui a cependant disparu du projet de révision de la LPGA soumis à consultation au printemps 2017. Si ce dernier apporte bien des améliorations du point de vue des processus globaux en termes de lutte contre les abus, et plus

⁶ Rapport 13.038

⁷ RSN 831.0

⁸ FO 2017 N° 38

⁹ RS 822.41

¹⁰ RS 830

précisément dans le cadre des démarches judiciaires et des mesures provisionnelles, il ne prévoit aucun changement quant aux restrictions existantes en matière d'échange d'information entre entités concernées pour les cas d'abus détectés, sur le plan national tout du moins. En effet, ce projet de révision a notamment été motivé par les adaptations nécessaires commandées par la signature de traités internationaux en matière de sécurité sociale. Le Conseil fédéral a donc dû prévoir dans son projet la facilitation de la transmission des informations entre les assurances sociales helvétiques et les organismes désignés comme responsables de l'échange d'information dans ces domaines au niveau européen.

Lors de sa réponse du 17 mai 2017¹¹ à la consultation de la LPGA, le Conseil d'État a notamment relevé à ce propos l'incohérence entre une démarche d'ouverture au système social européen, et celle qui consiste à maintenir des entraves pour les échanges d'information automatiques, sur des cas déjà détectés, entre les organismes d'un même pays.

Une remarque qui ne semble pas avoir influencé le rapport final du Conseil fédéral soumis aux chambres le 2 mars 2018¹² et ne comportant aucune modification sur ce point, ce que le Conseil d'État regrette.

De manière générale, le Conseil d'État relève que les questions relatives à la lutte contre les abus ont une place importante dans les dossiers actuels et à venir sur le plan fédéral, engendrant parfois une certaine confusion et des débats passionnés sur les limites qu'il s'agit de mettre aux actions dans ce domaine.

Le récent dossier de la surveillance des assurés dans le domaine de l'assurance invalidité¹³, dont la base légale a été adoptée à la session de mars 2018 mais qui fait aujourd'hui l'objet d'un référendum, en est le parfait exemple, les possibilités d'enquête étant aujourd'hui suspendues ce qui bloque la capacité d'action dans le domaine de l'AI.

3.4. Périmètre de collaboration et élargissement

Lors des travaux relatifs à la deuxième phase de la lutte contre les abus, la priorité a été mise sur le développement de processus transversaux permettant de traiter les cas détectés sur l'entier de la chaîne des services et entités les plus directement concernées.

Ces processus étant maintenant mis en place, une réflexion plus approfondie sur l'élargissement de la démarche à d'autres entités est en cours, tant pour le traitement des cas détectés que pour l'optimisation de la détection.

A titre d'exemple, la campagne de régularisation ayant mis à jour des lacunes en la matière, une implication des préposés au contrôle des habitants a été envisagée et les premiers échanges ont eu lieu dès fin 2017.

Par ailleurs, concernant plus spécifiquement le marché du travail, l'Etat souhaite collaborer de manière plus étroite et plus efficiente avec les partenaires sociaux chargés des contrôles de l'application des conventions collectives de travail et du travail détaché pour leurs branches d'activité. Cette démarche a été initiée avec le secteur du bâtiment, comme l'explique le chapitre 5.

¹¹ https://www.ne.ch/autorites/CE/consultations/RCF/2017/Consultation_LPGA.pdf

¹² FF 2018 1597

¹³ Initiative parlementaire 16.479

Enfin, dans le cadre des enquêtes menées par le secteur du contrôle du SEMP, les collaborations avec le ministère public et la police neuchâteloise ont été renforcées.

Ces exemples concrets démontrent que le programme de lutte contre les abus est accueilli positivement par les partenaires publics et privés. De ce point de vue, la perception des enjeux a évolué et une certaine prise de conscience est intervenue face à la responsabilité collective de promouvoir les comportements dits « Réglo ».

3.5. Impact du renforcement de la lutte contre les abus sur les ressources

L'amélioration des processus liés au traitement des cas détectés induit un surcroît de travail difficile à absorber par des équipes déjà très chargées.

Si ce surplus concerne l'ensemble des entités, la charge supplémentaire engendrée au sein des trois services au centre du programme que sont le SASO, le SEMP et le SCCO a nécessité une analyse de l'adéquation entre les ressources dédiées et les objectifs posés.

Au niveau de la fiscalité, la poursuite du programme de lutte contre les abus et l'introduction de l'échange automatique des données implique un nécessaire renforcement des équipes du secteur contrôle. Parallèlement, la mise en place d'un programme de formation destiné aux personnes engagées dans ce secteur leur permettra de mieux appréhender les normes et réalités des autres domaines impliqués dans la lutte contre les abus.

Concernant le SEMP, rappelons que l'ORCT est chargé tant des contrôles découlant de la loi sur le travail au noir (LTN) que des enquêtes dans le domaine des prestations sociales. L'atteinte des objectifs fixés dans ces deux domaines implique, là-aussi, de renforcer les ressources dédiées au contrôle.

Enfin, en ce qui concerne le secteur social, la situation est quelque peu différente. Au niveau cantonal, le cahier des charges de la personne responsable du contrôle au sein du SASO a été revu et son périmètre d'action élargi à l'ensemble des prestations cantonales sous conditions de ressources. Il s'agira donc de tirer un bilan après la première année d'activité dans cette configuration avant d'envisager un renforcement.

Du point de vue des services sociaux, l'impact de l'application des processus en matière de sensibilisation mais aussi de détection des abus devra également être évalué en parallèle à l'ensemble des réformes que va entreprendre le secteur durant les prochaines années et qui fera l'objet d'un rapport ad hoc présenté à votre autorité.

4. SUITE DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES ABUS – PERSPECTIVES

4.1. Consolidation du traitement et adaptations informatiques

Comme évoqué en introduction, le présent rapport avait pour objectif essentiel de présenter le bilan global de la campagne « Réglo » et les actions de pérennisation, ainsi que l'état des lieux du deuxième axe du programme. Ce dernier est maintenant en phase de mise en œuvre, et il s'agira de veiller, durant les prochains mois, à sa consolidation voire à l'adaptation des processus qui pourraient encore poser problème.

C'est la raison pour laquelle les organes du programme continueront à avoir une activité régulière, à monitorer le suivi des résultats mais aussi identifier les éventuels manques.

Le traitement des cas comme le monitoring efficace du programme sont par ailleurs directement liés à l'adaptation des outils informatiques qui sont à disposition des différentes entités concernées, notamment dans le domaine social. Tout retard dans les développements ou contraintes liées à des inadéquations de système peuvent ainsi engendrer des retards conséquents dans le traitement des cas. En ce sens, il s'agit de veiller à maintenir une collaboration étroite avec les spécialistes métier afin de parvenir à une planification des besoins et des adaptations qui soit conforme aux attentes et aux ressources des uns et des autres.

Il n'en demeure pas moins qu'une partie de ces entraves informatiques proviennent de la difficulté technique et légale de croiser des bases de données gérées entièrement ou en partie par la Confédération. Il s'agit d'un problème qui induit un surplus de travail administratif peu compréhensible.

Comme évoqué sous le chapitre 3.3.2, le canton est actuellement en l'attente des développements qui interviendront au niveau fédéral notamment dans le cadre de la révision de la LPGA. Cependant, même si les entraves légales sont en partie assouplies, le Conseil d'État craint que la situation reste complexe du point de vue technique.

4.2. Optimisation de la détection

La troisième étape du programme de lutte contre les abus a pour objectif d'optimiser la détection d'abus.

Il s'agit ici de relever que le travail effectué dans le cadre des premières phases du programme contribue d'ores et déjà à l'optimisation de la détection.

En effet, s'il est difficile de mesurer les effets induits par une meilleure information au public des conséquences des comportements irréguliers dans les trois domaines d'action, le renforcement des collaborations et la meilleure compréhension des secteurs entre eux implique également un partage d'informations plus efficace et une détection plus rapide des cas d'abus.

Les expériences menées actuellement sous l'angle du renforcement du traitement des cas détectés et le développement de nouveaux partenariats permettront de poursuivre l'amélioration de la détection dans les années à venir.

5. PROBLÉMATIQUE SPÉCIFIQUE DES CONTROLES DE CHANTIERS

5.1. Postulat 16.161 « Pour une lutte efficace contre les abus et le travail au noir sur les chantiers neuchâtelois »

En date du 6 décembre 2016, et en marge de la discussion relative au rapport 16.030, votre autorité a accepté le postulat Olivier Haussener 16.161 dont la teneur est rappelée :

16.161

23 septembre 2016

Postulat Olivier Haussener

Pour une lutte efficace contre les abus et le travail au noir sur les chantiers neuchâtelois

Les signataires du présent postulat prient le Conseil d'État de mettre en place un groupe d'intervention qui regroupe tous les acteurs de la lutte contre les abus et le travail au noir sur les chantiers neuchâtelois. Il est chargé de mettre en place une base légale qui permette de bloquer les travaux des entreprises fautives, de rédiger un projet de convention de collaboration et de le soumettre aux partenaires sociaux des commissions paritaires des métiers du bâtiment. Une telle action illustrerait la volonté de l'État d'unir toutes les forces cantonales pour lutter contre un fléau en voie de développement et apporterait déjà une réponse concrète au point 2.3.1 du rapport 16.030 « Lutte contre les abus » et plus particulièrement : l'irrespect de certaines entreprises sans foi ni loi à l'égard de travailleurs victimes d'une exploitation honteuse et indigne. Aujourd'hui, la lutte contre les abus se passe sur le terrain, il est dès lors temps de regrouper les forces et les compétences cantonales existantes et de les accompagner de la base légale nécessaire.

Le présent chapitre a pour objectif de présenter au Grand Conseil les travaux qui ont été menés avec les partenaires sociaux du bâtiment et les solutions retenues afin de renforcer la lutte contre le travail au noir sur les chantiers neuchâtelois.

5.2. Contexte propre au secteur du bâtiment

Afin de bien comprendre le cadre dans lequel se sont déroulés les travaux qui seront exposés ci-après, il paraît nécessaire de présenter, brièvement, le fonctionnement actuel propre au contrôle dans le secteur du bâtiment. Ainsi, il est utile de souligner que le terme générique « secteur du bâtiment » recoupe en réalité de nombreuses branches d'activité elles-mêmes régies par des règles conventionnelles spécifiques et dotées de leurs propres structures paritaires. L'organisation de ces branches peut également quelque peu différer d'un canton à l'autre. Nous nous concentrerons ici donc uniquement sur l'articulation de ces branches dans le canton de Neuchâtel.

Les branches du bâtiment organisées du point de vue conventionnel à Neuchâtel sont :

- Le secteur principal de la construction (communément appelé gros œuvre) ;
- Le secteur de la plâtrerie-peinture ;
- Le secteur de la menuiserie, charpenterie, ébénisterie et parqueterie ;
- Le secteur des techniques du bâtiment (sanitaires, chauffagistes, climatisation, ventilation, ferblantiers, enveloppe du bâtiment) ;
- Le secteur de l'électricité ;
- Le secteur de la techniverrerie ;
- Le secteur de la métallurgie-serrurerie.

Comme évoqué plus haut, ces sept branches d'activité sont toutes soumises à une convention collective de travail propre, contrôlée par une organisation paritaire propre et des interlocuteurs différents, tout du moins du point de vue patronal. Afin de faciliter la vue d'ensemble, le tableau ci-dessous résume la situation du point de vue conventionnel dans le domaine du bâtiment.

	CCT	Commission paritaire responsable	Association patronale	Syndicats
Gros œuvre	Convention nationale du secteur principal de la construction en Suisse	Commission paritaire neuchâteloise de la maçonnerie et du génie civil	Fédération neuchâteloise des entrepreneurs	Unia
Plâtrerie-Peinture	CCT second œuvre de suisse romande	Commission paritaire neuchâteloise du second œuvre romand	Association cantonale neuchâteloise des Entreprises de Plâtrerie-Peinture	Unia
Menuiserie, charpenterie, ébénisterie, parqueterie	CCT second œuvre de suisse romande	Commission paritaire neuchâteloise du second œuvre romand	Association Neuchâteloise des Menuisiers, Charpentiers, Ébénistes et Parqueteurs	Unia
Techniques du bâtiment	CCT de la branche suisse des techniques du bâtiment	Commission paritaire neuchâteloise des techniques du bâtiment	Suissetec	Unia
Électricité	CCT de la branche suisse de l'installation électrique et de la télécommunication	Commission paritaire neuchâteloise des installateurs - électriciens	Association Cantonale Neuchâteloise des Installateurs-Électriciens	Unia
Techniverrerie	CCT second œuvre de suisse romande	Commission paritaire neuchâteloise du second œuvre romand	Association Neuchâteloise des Techniverriers	Unia
Construction métallique	CCNT pour l'artisanat du métal suisse	Commission paritaire neuchâteloise de la construction métallique	Métal Neuchâtel	Unia

Il s'agit de préciser que l'ensemble des conventions citées ci-dessus sont dites étendues, donc de force obligatoire, sur l'ensemble du territoire suisse, à l'exception de la convention collective de travail du second œuvre romand qui, comme son nom l'indique, n'a force obligatoire qu'en Suisse romande.

Concernant le contrôle d'application des conventions, l'article 357b, alinéa 1, du Code des obligations (CO¹⁴), prévoit que « les associations qui ont conclu une CCT peuvent stipuler qu'elles auront le droit, en commun, d'en exiger l'observation de la part des employeurs et travailleurs liés par elle ». Elles sont notamment compétentes en matière de contrôles, de cautionnements et de peines conventionnelles, en rapport avec la conclusion, l'objet et la fin des contrats individuels de travail.

¹⁴ RS 220

La compétence de contrôler les conditions d'application des conventions collectives de travail relève donc des commissions paritaires. Ces contrôles sont de deux ordres :

Les contrôles en entreprise :

Ils consistent avant tout à vérifier la conformité à la CCT des contrats de travail des collaboratrices et collaborateurs, les temps de travail usuels et la conformité des normes d'affiliation aux assurances sociales prévues par la CCT.

Les contrôles sur chantier :

Il s'agit de contrôles de terrain, dont l'objet des vérifications peut être sensiblement le même que pour les contrôles en entreprise, qui permet également de vérifier que les conditions conventionnelles de travail sont respectées sur le terrain. C'est par ces contrôles que les commissions paritaires peuvent vérifier le respect des dispositions conventionnelles d'entreprises dont le siège est hors canton ou hors suisse. Le contrôle de cette dernière catégorie d'entreprises dites « détachées » fait par ailleurs l'objet d'une réglementation spécifique, la loi sur les travailleurs détachés¹⁵ qui prévoit, en son article 7 al.1 let a que le contrôle du respect des conditions fixées dans cette loi incombe « *pour les dispositions prévues par une convention collective de travail étendue: aux organes paritaires chargés de l'application de la convention* ».

Rappelons ici que la demande figurant dans le postulat 16.161 ne concerne que les contrôles dits de chantier et non pas les contrôles en entreprise. La différenciation est relativement importante puisque l'organisation de ces deux types de contrôles est passablement différente dans le canton de Neuchâtel. Ainsi, si les contrôles en entreprise sont organisés entre l'association patronale référente et le syndicat, les contrôles de chantier font l'objet d'une organisation plus globale et coordonnée.

En effet, en 2011 les commissions paritaires neuchâteloises du bâtiment ont créé l'association neuchâteloise du contrôle des chantiers (ANCCT) et l'ont chargée de cette compétence de surveillance, jusque-là déléguée à l'État par mandat de prestations.

Cette association, gérée par un comité paritaire représentant les intérêts de l'ensemble des commissions, est dotée de deux collaborateurs de terrain et une collaboratrice administrative qui sont chargé-e-s de la gestion des contrôles des chantiers du bâtiment sur l'ensemble du canton.

Il s'agit également de préciser que si l'organisation du contrôle est gérée par l'ANCCT, les décisions, attestations et éventuelles sanctions restent, elles, du ressort de chacune des commissions paritaire de branche (conformément à l'art. 357b CO).

Dès lors que les commissions paritaires sont compétentes pour mener les contrôles relatifs à l'application de leur convention collective et à la Ldét, ce sont également ces commissions qui ont la responsabilité de mener à bien ces contrôles avec les moyens qui leurs sont conférés par le biais des fonds paritaires.

5.3. Lutte contre le travail au noir

Comme déjà évoqué dans le présent rapport, la lutte contre le travail au noir est régie par la LTN. Cette dernière prévoit, à son article 4, alinéa 1, que les cantons désignent, dans le cadre de leur législation, l'organe de contrôle cantonal compétent sur leur territoire et établissent son cahier des charges.

¹⁵ RS 823.20

Les compétences de cet organe de contrôle sont par ailleurs précisées à l'art. 6 LTN : « *l'organe 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.* »

Dans le canton de Neuchâtel, c'est l'art 51 de la loi sur l'emploi et l'assurance chômage (LEmpl)¹⁶ qui désigne le service de l'emploi comme entité compétente pour mener les contrôles relevant de l'application de la LTN.

Il est par ailleurs prévu, à l'art.55 de la LEmpl, que, dans le cadre de cette tâche, le service de l'emploi collabore étroitement avec les commissions paritaires instituées par une convention collective de travail.

Il s'agit de rappeler ici que tout cela doit être lu dans le contexte de réforme dans laquelle s'inscrit le SEMP depuis le 1^{er} mai 2017. Ainsi, jusqu'alors, les contrôles ressortant de la LTN étaient confiés à l'un des six offices du service, l'office de contrôle (OFCO).

Comme évoqué au chapitre 3.2 du présent rapport, la réforme SEMP 2020 a impliqué la refonte complète du service et créé deux offices, l'un du marché du travail (OMAT), et l'autre dévolu aux relations et aux conditions de travail (ORCT).

C'est le secteur contrôle de ce dernier, doté d'une nouvelle direction et d'une nouvelle organisation, qui est donc aujourd'hui en charge de la lutte contre le travail au noir.

Ce sont, plus précisément, 4 EPT qui sont dévolus à cette tâche avec un financement qui relève à 50 % de la confédération et à 50 % du canton.

Par ailleurs, et comme évoqué sous le chapitre 5.2, le même secteur a pour tâche le contrôle de l'application de la Ldét en collaboration avec le Service des migrations pour les domaines qui ne ressortent pas d'une convention collective.

5.4. Travaux du groupe « État / Paritaires »

5.4.1. Initialisation de la démarche et organisation du travail

À l'automne 2016, le comité de l'ANCCT s'est approché de la direction du DEAS afin de solliciter un entretien et explorer les possibilités d'optimiser le travail de contrôle des chantiers neuchâtelois avec le service de l'emploi.

Cette démarche a été menée en parallèle de l'examen, en commission parlementaire, du rapport 16.030 sur le programme de lutte contre les abus au cours desquels le député Olivier Haussener a également exprimé le souhait de déposer un postulat qui reprenait les principales requêtes présentées par l'ANCCT. Il s'agissait essentiellement de la mise en place d'un groupe d'intervention et la rédaction d'une base légale permettant de bloquer les chantiers en cas d'infraction avérée.

Une première séance, réunissant le comité de l'ANCCT, la direction du DEAS, la direction du SEMP et de l'ancien OFCO ainsi que la Présidence de la Commission tripartite d'observation du marché du travail (Ctrip) a eu lieu en novembre 2016.

Lors de celle-ci un mandat d'étude a été confié à un groupe de travail réunissant une délégation de l'ensemble de ces acteurs. Il s'agissait :

¹⁶ RSN 813.10

- D'établir un état de situation factuel sur les collaborations entre l'ANCCT et le SEMP ;
- Explorer les marges de manœuvre légales cantonales comme fédérales permettant de renforcer les outils de lutte contre les irrégularités sur les chantiers neuchâtelois, particulièrement le travail au noir ;
- Proposer des pistes d'action.

Après une séance de lancement qui s'est déroulée le 21 décembre 2016, ce groupe s'est réuni six fois entre le mois de décembre 2016 et le mois de novembre 2017.

5.4.2. Constats du groupe de travail

Le groupe de travail tripartite s'est longuement penché sur la question des collaborations entre l'ANCCT et l'État en reprenant les trois principales préoccupations exprimées par l'ANCCT et reprises dans le postulat 16.161, à savoir :

- L'amélioration du partage d'informations État/Paritaire ;
- La possibilité de bloquer un chantier lorsque de forts soupçons d'irrégularité sont exprimés ;
- La reconnaissance collective de la légitimité des contrôleurs de l'ANCCT.

Pour mener une analyse complète, il a d'abord clarifié les compétences de chaque entité et s'est penché sur les problématiques exprimées en s'appuyant sur les expériences menées dans d'autres cantons, particulièrement Genève, Bâle et Fribourg.

Clarification des compétences

Les premiers échanges du groupe de travail ont permis de clarifier les missions et les compétences légales des différents partenaires.

Il a été ainsi rappelé que les « partenaires sociaux, disposent, au sein de ce système, d'un rôle privilégié et d'une très grande autonomie. Par la négociation collective, ils déterminent de manière autonome les conditions de travail et de salaire de leur branche, sous la seule réserve des dispositions impératives du droit fédéral. Lorsque la CCT est étendue, elle s'impose également aux entreprises étrangères qui détachent des travailleurs en Suisse »¹⁷.

L'ANCCT est donc considérée comme autorité compétente en ce qui concerne le contrôle de l'application des conditions de travail des CCT des métiers du bâtiment déclarées de force obligatoire dans le canton de Neuchâtel, par délégation de compétence de l'ensemble des sept commissions paritaires concernées.

Collaborations entre les instances de l'État et paritaires

Le groupe a constaté que l'échange d'informations pertinentes entre les organes de l'ANCCT et l'État était perfectible.

¹⁷ PÄRLI K., MEYER A., 2016, Avis de droit : Le contrôle paritaire des chantiers à Genève, Bâle, Genève, Faculté de droit de l'Université de Bâle, p.1 § 3

La possibilité de créer une base de données commune pour le domaine du bâtiment qui permette un échange facilité d'informations constitue l'une des pistes explorées pour répondre à l'objectif d'un meilleur partage d'informations.

Cependant, la loi fédérale est relativement restrictive à ce propos. Ainsi, s'il est possible d'échanger sur un dossier donné, il n'est par contre pas admis, pour des raisons de protection des données, de constituer une base de données disposant d'un archivage entre le SEMP et les partenaires sociaux.

Ce constat n'est pas réhibitoire en soi, il implique simplement qu'un processus clair de transmission d'informations soit mis en place, ce qui semble être admis tant par l'ANCCT que par l'État.

De manière plus globale, le groupe a relevé qu'un effort de coordination des actions entre les deux entités paritaire et étatique s'avérait nécessaire. Là-aussi, la mise en place de protocoles et processus communs permettra assurément de gagner en efficacité dans la lutte contre le travail au noir sur les chantiers neuchâtelois.

À ce propos, divers modèles d'organisation paritaire ont été explorés, sur lesquels nous reviendrons ci-après.

Légitimité des contrôleurs de l'ANCCT et des arrêts de chantier :

Comme évoqué dans l'introduction de ce chapitre, tant le postulat 16.161 que le comité de l'ANCCT ont particulièrement mis l'accent sur la volonté de donner la possibilité de mettre en œuvre une mesure particulière, celle de l'arrêt de chantier en cas d'infraction avérée à la LTN.

Dans le cadre des échanges menés avec d'autres cantons, les instances genevoises ont mis à disposition du groupe de travail un avis de droit de 2016 rédigé par le Professeur Kurt Pärli et le Docteur Anne Meyer concernant le contrôle paritaire sur les chantiers à Genève.

Il ressort de cette étude que s'il est possible de procéder à des arrêts de chantier, cela ne peut être fait que si certaines conditions particulières sont réunies. Ainsi, si l'arrêt de chantier ne peut constituer une sanction faisant suite à une infraction conventionnelle ou à la LTN, celui-ci peut être ordonné, par les organes paritaires, en qualité de mesure provisionnelle dans les cas où l'entreprise enfreindrait son devoir d'information aux contrôleurs et que de forts soupçons d'irrégularités seraient constatés.

Il s'agit de relever que les cantons de Bâle, Fribourg et Genève ont eu une approche différente pour régler ce type de procédure :

- Dans le modèle genevois, c'est la commission paritaire qui conserve et surtout développe sa compétence sans qu'une base légale supplémentaire n'ait été instituée ;
- Dans les modèles de Bâle-Campagne et de Fribourg, c'est une base légale qui donne à l'État l'autorité de prendre des mesures provisionnelles.

Pour le canton de Neuchâtel, l'option retenue doit l'être dans le cadre du contexte particulier qui est le nôtre en termes de ressources puisque celles-ci sont limitées tant du point de vue paritaire que du point de vue étatique. Par ailleurs, il s'agit aussi de tenir compte du manque de reconnaissance qui peut entraver l'action des contrôleurs de l'ANCCT. En effet, la légitimité de leur action est parfois remise en cause par les entreprises lors de leur contrôle.

5.4.3. Variantes d'organisation explorées

Au vu des constats formulés précédemment, il est apparu important de pouvoir mettre en œuvre un cadre de collaboration entre les structures paritaires et l'État qui rende le travail et l'activité de contrôle plus efficiente. C'est dans cet objectif que trois variantes ont été explorées :

Variante n°1 : Amélioration des collaborations par la mise en place de processus clairs et formalisés mais maintien des compétences propres dans chacune des parties :

- Le secteur contrôle de l'ORCT garde la compétence de travail au noir dans tous les domaines ;
- L'ANCCT est chargée de contrôler l'application des CCT dans les domaines de sa compétence.

Variante n°2 : Délégation complète des missions de contrôle de l'ANCCT à l'État :

- L'ANCCT délègue à l'État les compétences en matière de contrôle de chantiers y compris dans le cadre de ce qui relève de l'application de la CCT, par le biais d'un mandat de prestations/objectifs.

Variante n°3 : Délégation des missions de contrôle de l'État à l'ANCCT :

- L'État délègue à l'ANCCT ses compétences en matière de contrôle de travail au noir sur les chantiers par le biais d'un mandat de prestations/objectifs.

L'ensemble de ces variantes ont été examinées tant sous l'angle de la cohérence que sous l'angle de leur faisabilité technique et juridique.

Il apparaît que les variantes n°2 et n°3 auraient l'avantage de pouvoir regrouper les forces relatives au contrôle conventionnel et législatif dans un même organe. Cependant, si, dans les deux cas, il s'agirait de régler les délégations de compétence sur le plan légal (par délégation en tous cas conventionnelle pour la variante n°2 et par arrêté et modification réglementaire pour la variante n°3), ce sont surtout des obstacles d'ordre technique et le souci d'une certaine cohérence qui affaiblissent considérablement ces scénarios.

En effet, s'il paraît évident que des enjeux de taille existent dans le contrôle des conditions de travail au sens large dans le domaine du bâtiment, l'intégration complète, dans un sens comme dans l'autre, de la surveillance de ce domaine conventionné et doté de structures paritaires instaurerait un cas d'exception déséquilibrant la relation entre l'État et les commissions paritaires dans leur ensemble.

Ce déséquilibre serait d'autant plus important dans la variante n°3, puisque les structures paritaires du bâtiment seraient les seules instances qui se verraient déléguer la mission de lutte contre le travail au noir. L'ORCT étant donc toujours chargé de cette mission pour l'ensemble des autres domaines, il en découlerait, indéniablement, une perte importante de synergies dans la lutte globale contre le travail au noir.

Une autre préoccupation relevée par les différents intervenants, est celle d'éviter de construire une usine à gaz en tentant d'améliorer le système. En effet, les délégations de compétence telles que décrites ci-dessus auraient pour conséquence la mise en place de structures de validation et de contrôle des missions qui pourraient s'avérer lourdes et

tendraient à complexifier un système qui aujourd'hui est, certes, déficient, mais dont la marge d'amélioration a été communément admise et identifiée.

Cette marge d'amélioration a fait l'objet d'échanges intenses entre les différentes parties. Il s'agit ici de revenir sur le contexte particulier dans lequel évolue actuellement l'ORCT, à savoir celui de la réforme 2020. Si nous avons déjà abordé, dans ce rapport, l'impact organique que cette réforme avait eu sur le domaine du contrôle, il paraît important de relever qu'au-delà de l'organisation, c'est l'ensemble des processus et procédures d'enquêtes qui est actuellement en train d'être revu au sein de cet office. Cet examen se fait tant sous un angle qualitatif que quantitatif et donnera lieu à une description détaillée des processus internes comme externes de collaboration avec les partenaires. L'objectif est de finaliser cette description complète d'ici fin 2018.

C'est dans ce contexte, et au vu des enjeux posés dans le domaine du bâtiment, que l'ANCCT et l'État ont convenu de mettre en œuvre des mesures d'amélioration concrètes brièvement exposées ci-après :

- Planification d'objectifs de contrôle annuels renforcés avec un accent sur le domaine de la construction ;
- Organisation, chaque mois, de journées de contrôles inopinés spécifiques des chantiers entre les inspecteurs et inspectrices de la LTN et les contrôleurs de l'ANCCT ;
- Création d'une plateforme spécifique avec l'ANCCT afin qu'à chaque fin d'année, le bilan de l'année écoulée soit partagée et que des objectifs prioritaires communs pour l'année suivante soient établis. L'observation des branches dans le domaine de compétence de l'ANCCT est un élément totalement déterminant pour permettre à l'ORCT de définir des stratégies annuelles de contrôle, laissées à la libre appréciation des cantons en fonction du risque ;
- Mise en place d'un processus formalisé d'intervention, à établir avec la Police neuchâteloise, dans le cadre des opérations à mener en lien avec des soupçons fondés d'irrégularités importantes ;
- Activation de la possibilité légale de rendre des décisions administratives d'exclusion des marchés publics pour une certaine durée en cas d'infractions répétées et importante de la part d'une entreprise.

5.5. Conclusion et approche retenue

Au vu de ce qui a été exposé dans le chapitre précédent, et avant de consacrer des changements de pratique chronophages et dont l'efficacité reste à confirmer, il est apparu qu'il était opportun de permettre à la nouvelle organisation de la structure de contrôle du SEMP de faire ses preuves, tout en mettant en place, de manière claire et en partenariat avec les instances paritaires, un protocole commun de contrôle qui permette de monter en puissance.

Pour l'heure, il a donc été décidé de privilégier la variante n°1 exposée ci-dessus. Le renforcement du partenariat entre le SEMP et l'ANCCT fera l'objet d'une convention d'objectifs formalisée dans le courant du deuxième semestre 2018.

Un bilan des effets des mesures mises en œuvre sera opéré fin 2019 avec les partenaires sociaux afin de confirmer ou corriger les processus, voire décider de reprendre un examen plus approfondi des deux variantes écartées à ce stade.

Il s'agit de préciser, puisque c'est une demande spécifique du postulat 16.161, que cette solution ne change rien quant à la possibilité qui est celle de l'ANCCT de bloquer des chantiers dans le cadre de mesures provisionnelles, puisque, comme cela a été démontré, ce droit existe déjà aujourd'hui.

Cependant, l'amélioration des collaborations permettra, dans le cas où ce type de mesures devrait être opéré, de pouvoir compter sur une organisation plus structurée fondée sur un protocole clair de déclenchement de l'arrêt de chantier.

Enfin, le succès de ces nouvelles collaborations dépendra également de la capacité à définir des objectifs partagés et à porter une communication publique commune sur les résultats de ceux-ci.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État estime qu'il a été donné suite au postulat 16.161 et propose donc à votre autorité son classement.

6. INCIDENCES DU PROJET

6.1. Aspects financiers

A l'instar de ce qui était évoqué dans le rapport 16.030, il s'agit de rappeler que de manière globale, la pérennisation du programme transversal de lutte contre les abus permet d'éviter que des ressources qui devraient contribuer aux prestations délivrées par et pour la collectivité ne soient soustraites par des comportements malhonnêtes.

S'il est toujours très difficile de chiffrer l'impact des actions de prévention, le bilan de la campagne « Réglo » a démontré que les résultats financiers obtenus par le biais d'une sensibilisation efficace et coordonnée sont très significatifs.

En termes de charges financières induites par le programme de lutte contre les abus, celles-ci seront avant tout matérialisées par la nécessité d'engager des ressources supplémentaires (voir chapitre 6.2) afin de permettre d'absorber le travail induit par une lutte efficace et coordonnée.

Par ailleurs, comme évoqué au chapitre 4.1, certaines adaptations des outils informatiques sous maîtrise cantonale devront intervenir dans le cadre de la consolidation.

Ces éléments sont déjà, ou seront intégrés dans les budgets des services concernés. Il s'agit cependant, à nouveau, de placer ces charges dans la perspective du retour sur investissement que génère un programme de lutte contre les abus efficace.

6.2. Ressources humaines

Comme évoqué précédemment, les ressources des services impliqués dans la lutte contre les abus ont été évalués à l'aune de la charge effective induite par la réalisation du programme.

Cette analyse a démontré que le déploiement des processus transversaux avait contribué à améliorer de manière significative le partage d'informations et la capacité de traiter les cas détectés sur l'entier de la chaîne. Cependant, pour assurer un traitement efficace des situations dans des services déjà particulièrement chargés et atteindre les

objectifs fixés tant en termes de contrôles qu'en termes financiers, il devient nécessaire de renforcer les équipes dédiées à l'ORCT et au SCCO.

Concrètement, ce renforcement représente l'engagement, dès 2019 de :

- 2 EPT au sein du secteur contrôle de l'ORCT ;
- 2.8 EPT au SCCO dans un nouveau secteur dédié tant à la poursuite du programme de lutte contre les abus qu'à l'échange automatique des données.

Cette adaptation d'effectifs est à mettre en lien direct avec les résultats planifiés du programme dans le plan financier de législature (900'000 francs en 2019 et 1'000'000 franc dès 2020). Un objectif dont la réalisation pourrait être compromise si aucune ressource supplémentaire n'était affectée.

6.3. Communes

L'intérêt du succès de ce programme est entièrement partagé entre le canton et les communes puisque les effets induits par les comportements irréguliers touchent l'ensemble des collectivités.

Sur le plan financier, les résultats de la campagne de régularisation ont impacté les communes de manière importante que ce soit dans le domaine social, puisqu'elles participent à la facture sociale harmonisée, ou dans le domaine fiscal comme le démontre le tableau en page 10 du rapport.

Par ailleurs, les communes continuent à être un partenaire particulièrement central du programme de lutte contre les abus. Leur implication se retrouve à plusieurs niveaux par la proximité que leurs services ont avec les citoyens.

C'est particulièrement vrai pour le secteur de l'aide sociale puisque ce sont les communes qui exercent la tâche d'autorité dans ce domaine. À ce titre, les services sociaux régionaux comme les guichets sociaux régionaux ont été largement impliqués, tant par leurs responsables politiques que techniques, au développement des processus liés au programme.

Cette implication devrait s'accroître par le renforcement des collaborations avec les préposés au contrôle des habitants.

Enfin, les entités communales conservent un rôle important dans la transmission d'information et la sensibilisation des citoyens à la lutte contre les abus.

7. RÉFORME DE L'ÉTAT

Comme évoqué dans le rapport 16.030, le programme de lutte contre les abus est en totale adéquation avec le programme des réformes de l'État.

L'amélioration de la collaboration dans ce domaine et le partage d'un langage commun à l'ensemble des entités impliquées, malgré la diversité de leur cœur de métier, accentue encore le renforcement du décloisonnement que le Conseil d'État appelle de ses vœux.

Le résultat de la campagne « Réglo » a par ailleurs contribué à pouvoir réallouer des ressources, jusqu'ici soustraites aux collectivités.

8. CONCLUSION

Les deux premières phases du projet de lutte contre les abus ont permis de démontrer l'utilité d'investir dans une action transversale et concertée visant à promouvoir les comportements « Réglo », respectivement à combattre les irrégularités sur le marché du travail, en matière fiscale et dans le domaine des prestations sociales.

Il s'agit maintenant de consolider les actions de sensibilisation, mais aussi de traitement, en pérennisant les actions et processus définis dans le cadre du projet, ainsi qu'en accordant à ceux-ci les moyens et ressources nécessaires pour les mener à bien.

Le renforcement global des partenariats dans ce domaine, tant à l'interne des entités publiques qu'avec les représentants du domaine privé, doit également être lue à la lumière d'une prise de conscience générale que le maintien des équilibres est une affaire collective.

Le Conseil d'État remercie le Grand Conseil pour le soutien qu'il a apporté au lancement de la démarche. Il l'invite à prendre acte du présent rapport et recommande également le classement du postulat 16.161 du député Olivier Haussener « Pour une lutte efficace contre les abus et le travail au noir sur les chantiers neuchâtelois ».

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 6 juin 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

MESURES DE PÉRENNISATION DE L'INFORMATION ET SENSIBILISATION SYSTÉMATIQUE POUR LUTTER DURABLEMENT CONTRE LES ABUS DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Publics	moments-clé	Relais	Mesures globales identifiées	Concrétisation prévue ou réalisée des mesures
Nouveaux arrivants	Inscription dans commune de domicile Entretiens de primo-information Délivrance des permis de travail	Communes COSM SMIG	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intégration d'un document traduit dans les langues les plus courantes d'information « Réglo » dans le kit d'accueil (charte de citoyenneté) remis à tous les nouveaux arrivants du canton. 2. Sensibilisation et information systématique des personnes lors des entretiens de primo-info. 3. Sensibilisation et information systématique lors de la remise et du renouvellement des permis de travail et de séjour. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une sensibilisation « Réglo » sera introduite dans la brochure de bienvenue lors de sa prochaine réédition (prévue en 2018/2019). Cette brochure est traduite en plusieurs langues et fait partie de la charte de citoyenneté, distribuée à l'ensemble des nouveaux arrivants s'installant dans le canton. ➤ Lors des entretiens individualisés menés dans le cadre des consultations sociales et de primo-information du COSM, une sensibilisation à la lutte contre les abus et un comportement « Réglo » est abordée à chaque occasion pertinente. ➤ Le programme « Réglo » sera thématiqué par le COSM dans le cadre des échanges réguliers avec les associations et collectivités migrant-e-s. ➤ Lors des entretiens individualisés avec les bénéficiaires de prestations sociales du domaine de l'asile, le SMIG thématise systématiquement des informations liées à la lutte contre les abus, en particulier la nécessité des autorisations de travail et la déclaration des salaires afin de prévenir le travail au noir. ➤ À l'invitation du JUST, le SEAS a participé à une rencontre avec des représentants de ce service (surveillance de l'état civil et du contrôle des habitants) et des représentants communaux du contrôle des habitants. Les contacts sont pris pour renforcer la collaboration dans le cadre de « Réglo », non seulement pour la partie « communication et sensibilisation pérenne » mais également pour la partie « contrôle et sanction ».

Jeunes en cours de formation post-obligatoire	Entretiens et information lors du suivi du jeune en formation	SFPO	4. Sensibilisation systématique des jeunes au courant de leur formation secondaire.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le programme « Réglo » a été présenté lors d'une séance DEF-SFPO-Directeurs S2, en présence de la cheffe du DEF. Cette thématique a rencontré de l'intérêt et plusieurs pistes ont été esquissées afin de l'intégrer de manière pérenne dans les programmes scolaires existants. ➤ Du côté de la formation professionnelle, cette séance a été suivie par des séances d'information destinées à conduire le dossier auprès des responsables de l'enseignement de la culture générale (branche commune à presque tous les apprentissages) et des responsables de l'enseignement en maturité professionnelle. Lors de ces rencontres, il a été convenu que les enseignant-e-s s'approprient la thématique et développeront les moyens pédagogiques qui conduiront à ce que la sensibilisation à la lutte contre les abus soit intégrée dans les cours existants. Des points de situation périodiques seront réalisés avec le DEAS pour suivre le dossier dans la durée. ➤ Du côté des lycées, les thématiques liées au programme de lutte contre les abus sont traitées dans les cours d'introduction à l'économie et au droit, dispensés dans ces établissements. Les contacts sont également pris pour organiser, à terme, des journées thématiques qui pourraient s'articuler autour de conférences plénières suivies d'ateliers spécifiques avec intervenant-e-s et éventuellement documentation à disposition.
Contribuables	Envoi annuel de la déclaration d'impôts Ouverture d'un dossier de succession Contacts entre client-e-s et fiduciaires	SCCO	5. Intégration d'un rappel « Réglo » chaque année avec la déclaration d'impôts. 6. Sensibilisation des notaires (notamment pour le cas des successions). 7. Sensibilisation des fiduciaires afin qu'elles puissent fonctionner comme relais d'information et de conseil auprès de leurs client-e-s.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Une bannière « Réglo » a été réalisée et mise à disposition des partenaires pour l'intégrer dans des courriers diffusés, en particulier la lettre accompagnant l'envoi de la déclaration d'impôts. ➤ Cette bannière a également été insérée dans la page de garde « Clic&Tax » pour sensibiliser l'ensemble des contribuables neuchâtelais. ➤ Les contacts ont été renforcés entre le COSM et le SCCO afin de coordonner au mieux les démarches concernant les contribuables migrant-e-s (notamment les problématiques des biens immobiliers à l'étranger et leur possible incidence sur les prestations sociales) et pour assurer la bonne compréhension des informations par un public allophone. ➤ Des réflexions ont été menées pour créer, à terme, des plates-formes d'échange pour favoriser une approche interdisciplinaire et partager les analyses sur les cas complexes. ➤ La sensibilisation des notaires (notamment dans le cadre des successions) sera à reprendre lors de la phase 3 (optimisation de la détection) du programme de lutte contre les abus. ➤ Les directions du SEMP, SASO et SCCO sont intervenues lors du séminaire annuel des fiduciaires en janvier 2018 pour sensibiliser ces partenaires à leur rôle de relais d'information auprès de leurs clients sur l'effet global et les conséquences pénales et financières de comportements constitutifs d'abus, non seulement du point de vue fiscal mais également dans les autres secteurs.

<p>Personnes ayant droit à des prestations sociales</p>	<p>Ouverture d'un dossier (aide sociale, subsides, chômage, etc.)</p> <p>Renouvellement des prestations sous conditions de ressources</p>	<p>SASO GSR/SSR SEMP SMIG Œuvres d'entraide CCNC</p>	<p>8. Information systématique (y compris dans le cas des subsides LAMal) «Réglo» à chaque ouverture de dossier et à chaque renouvellement des prestations sous conditions de ressources.</p> <p>9. Sensibilisation régulière lors des entretiens individualisés.</p> <p>10. Renforcement des collaborations et flux d'information entre les différents acteurs liés aux GSR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La CCNC fera des piqûres régulières de rappel pour sensibiliser leurs clients à un comportement « Réglo ». L'élaboration d'un flyer qui pourrait être joint à certains courriers est à l'étude. ➤ Le programme « Réglo » a été mis à l'ordre du jour de la rencontre organisée entre la CCNC et les agences AVS en mars 2018 afin de les sensibiliser à leur rôle de relais d'information auprès de leur public. ➤ Lors des entretiens individualisés avec les bénéficiaires de prestations sociales du domaine de l'asile, le SMIG thématise systématiquement des informations liées à la lutte contre les abus, en particulier la nécessité des autorisations de travail et la déclaration des salaires afin de prévenir le travail au noir. ➤ Lors des entretiens de suivi, les bénéficiaires de prestations sociales sont régulièrement informés sur leur devoir d'annoncer tous les changements inhérents à leur situation. ➤ En ce qui concerne le domaine ORP, le SEMP intégrera systématiquement une sensibilisation « Réglo » lors de l'ouverture de nouveaux dossiers et lors des entretiens menés avec les conseillers-ères en personnel, notamment pour informer sur les risques encourus en cas de travail au noir. ➤ Pour le domaine des prestations versées sous condition de ressources, les secteurs prestataires transmettent aux GSR (guichets ACCORD) les différentes informations récoltées, pour saisie et traitement. ➤ Les modifications ou fins de prestations dues à des cas d'abus sont communiquées à l'ensemble des acteurs ACCORD (guichets et secteurs prestataires), les accès aux informations partagées sont renforcés et les processus entre les différents acteurs optimisés.
<p>Acteurs économiques</p>	<p>Envoi annuel de la déclaration d'impôt</p> <p>Contacts bilatéraux réguliers avec les services</p>	<p>SCCO SEMP</p>	<p>11. Sensibilisation « Réglo » des entreprises, notamment lors des contacts pris avec le SEMP,</p> <p>12. Renforcement de la sensibilisation des associations professionnelles</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Des mesures seront à concrétiser durant la phase 3 (optimisation de la détection) du programme de lutte contre les abus.

Utilisateurs du chèque-emploi (système Ticketac)	Inscription des nouveaux contrats et campagnes de sensibilisation	TAC travail au Clair Sàrl	13. Valorisation de TAC comme relais d'information et dans son rôle de facilitateur.	➤ Collaboration avec TAC à prévoir dans le cadre les campagnes de sensibilisation à venir.
---	---	---------------------------	--	--

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
1.1 Contexte et objectifs du rapport	2
1.2 Structure du rapport	2
2. COMMUNICATION, PRÉVENTION, RÉGULARISATION	3
2.1 Introduction et rappel des objectifs	3
2.2 Campagne « Réгло »	3
2.2.1 <i>La campagne de communication</i>	3
2.2.2 <i>L'amnistie et le dispositif de régularisation</i>	4
2.3 Bilan de la campagne et de la phase de régularisation	8
2.3.1 <i>Bilan pour le domaine lutte contre le travail au noir</i>	8
2.3.2 <i>Bilan pour le domaine fiscal</i>	9
2.3.3 <i>Bilan pour le domaine des prestations sociales</i>	10
2.3.4 <i>Bilan global</i>	13
2.4 Pérennisation de l'information	14
2.4.1 <i>Objectifs d'une sensibilisation pérenne</i>	14
2.4.2 <i>Approche et actions concrètes</i>	14
3. TRAITEMENT ET SUIVI DES CAS DÉTÉCTÉS	15
3.1 Objectifs	15
3.2 Des processus transversaux clarifiés et une culture partagée	15
3.3 Cadre légal	17
3.3.1 <i>Situation cantonale</i>	17
3.3.2 <i>Situation fédérale</i>	18
3.4 Périmètre de collaboration et élargissement	19
3.5. Impact du renforcement de la lutte contre les abus sur les ressources	20
4. SUITE DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES ABUS - PERSPECTIVES	21
4.1 Consolidation du traitement et adaptations informatiques	21
4.2 Optimisation de la détection	21
5. PROBLÉMATIQUE SPÉCIFIQUE DU CONTROLE DES CHANTIERS	22
5.1 Postulat 16.161 « Pour une lutte efficace contre les abus et le travail au noir dans les chantiers neuchâtelois.....	22
5.2 Contexte propre au secteur du bâtiment.....	22
5.3 Lutte contre le travail au noir.....	24
5.4 Travaux du groupe « État/Paritaires »	25
5.4.1 <i>Initialisation de la démarche et organisation du travail</i>	25
5.4.2 <i>Constats du groupe de travail</i>	26
5.4.3 <i>Variantes d'organisation explorées</i>	28
5.5 Conclusion et approche retenue	29
6. INCIDENCES DU PROJET	30
6.1 Aspects financiers	30
6.2 Ressources humaines.....	30
6.3 Communes	31
7. RÉFORME DE L'ÉTAT	31
8. CONCLUSION	32
ANNEXE 1. MESURES DE PÉRENNISATION DE L'INFORMATION ET SENSIBILISATION	33