

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

a) concernant :

la politique cantonale en matière de lutte contre les abus

b) à l'appui :

- **d'un projet de loi portant sur l'adaptation de loi cantonale sur les contributions directes**
- **d'un projet de loi portant sur l'adaptation de loi cantonale sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales**

(Du 29 juin 2016)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

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 incombant à l'État et aux communes.

Cependant, les collectivités constatent les dégâts importants occasionnés, dans ces trois domaines, par des comportements abusifs ou frauduleux. Même si elles ne concernent qu'une petite minorité des cas, ces situations privent directement les collectivités de moyens nécessaires pour accomplir leurs missions. Parallèlement, elles ont de lourdes conséquences du point de vue économique et social, puisqu'elles induisent d'importants déséquilibres sur le marché de l'emploi, créent des distorsions de concurrence, affaiblissent la cohésion sociale et altèrent la confiance en les institutions. Enfin, les impacts des comportements frauduleux sont également néfastes pour leur auteurs. En effet, ceux-ci devront non seulement assumer les conséquences directes induites par les abus (remboursements, sanctions...), mais également les conséquences indirectes à plus long terme notamment sur le manque de cotisations pour leur prévoyance vieillesse.

En cohérence avec les objectifs affirmés dans le plan de législature 2014-2017, le Conseil d'État est déterminé à lutter contre ces abus et leurs effets. Il a ainsi élaboré un programme de lutte contre les abus qui s'articule sur trois volets alliant des actions de prévention et régularisation, le renforcement du traitement des cas détectés et l'optimisation de la détection des cas.

Du point de vue de la prévention, ce programme met un accent particulier sur la valorisation des bons comportements et la sensibilisation aux effets des abus.

Les volets relatifs au traitement et à l'optimisation de la détection des abus se fondent pour leur part sur une large coopération de l'ensemble des collectivités et entités

concernées. Il s'agit ainsi d'un projet conçu et mené de manière transversale, en impliquant directement plusieurs départements.

L'objectif de ce projet transversal présenté par le Conseil d'État est donc, d'une part de sensibiliser les citoyens aux conséquences néfastes des abus et, d'autre part, de mettre en place un plan d'action renforçant la lutte contre la fraude. Ce plan permettra aux collectivités de réaffecter les moyens dont elles sont actuellement privées à cause de ces comportements illicites.

1. INTRODUCTION

1.1. Objectif du rapport

Depuis le début de la législature, le Conseil d'État met l'accent sur les problématiques liées à la production et à la circulation des richesses dans le canton. Il a fait de ce thème l'un des 5 axes de son programme de législature. Ainsi, il a notamment développé une stratégie visant à limiter les besoins d'assistance. Cette dernière, déjà présentée à l'appui d'autres projets soumis à votre autorité, se décline en 5 volets :

1. La reconnaissance du travail;
2. La prévention de la pauvreté et de l'exclusion professionnelle;
3. La refonte de la stratégie d'intégration professionnelle;
4. La maîtrise de la facture sociale;
5. La lutte contre les abus.

Ce rapport présente au Grand Conseil le projet relatif au volet "lutte contre les abus", une thématique que le Conseil d'État a choisi de traiter dans une approche transversale associant marché du travail, fiscalité et recours aux prestations sociales.

Par le renforcement et l'optimisation de la lutte contre le travail au noir, la fraude fiscale et la perception abusive de prestations sociales, le gouvernement entend privilégier le développement d'un marché de l'emploi sain et dépourvu de discrimination, appuyé par un État solidaire qui soutient celles et ceux qui en ont besoin. Les enjeux sont importants pour la collectivité au sens large, car ils touchent aux finances publiques, mais aussi à la crédibilité des institutions, à la protection des personnes ou encore aux conditions-cadres, notamment pour assurer entre acteurs économiques une concurrence équitable.

Le gouvernement est d'avis que la lutte contre les abus passe par une information claire aux citoyennes et citoyens, relative tant aux impacts globaux qu'aux conséquences personnelles que ces comportements irréguliers peuvent occasionner. Il a ainsi conçu un projet en trois phases, axé sur les aspects de contrôle, mais laissant largement la place aux aspects de prévention, de sensibilisation et de promotion des bonnes pratiques. Il est également convaincu de la nécessité que les cas d'abus détectés soient plus lourdement sanctionnés qu'aujourd'hui, afin d'assurer un effet crédible de dissuasion.

Finalement, le Conseil d'État estime nécessaire de se doter d'une stratégie optimisée de détection des cas d'abus non seulement sectorielle, mais également transversale.

1.2. Structure du rapport

D'abord, ce rapport situe le contexte du projet, rappelle les missions de l'État, détaille les constats et les conséquences liées aux abus et revient sur l'évolution politico-juridique fédérale dans le domaine (chapitre 2).

Il présente ensuite la structure d'un projet intégré sur trois secteurs (chapitre 3) avant de détailler les phases du projet : la campagne de communication et sensibilisation (chapitre 4); l'amélioration du processus de suivi et de traitement des cas détectés (chapitre 5); l'optimisation de la détection et du traitement des cas d'abus (chapitre 6).

Certaines adaptations légales sont soumises à votre autorité (chapitre 7), et les diverses incidences et traitement du projet font l'objet d'une présentation (chapitres 8 à 11).

Enfin, le Conseil d'État propose le classement de deux motions liées au thème du renforcement de la lutte contre les abus (chapitre 12).

2. SITUATION GENERALE ET CONSTATS

2.1. Missions de l'État et contexte cantonal

L'État doit promouvoir, par des actions concrètes, un marché de l'emploi sain, une équité fiscale et mener une politique qui assure de l'aide à celles et ceux qui vivent des situations précaires. Parallèlement, le canton de Neuchâtel doit relever des défis importants pour moderniser ses infrastructures et développer son attractivité, tout en assurant la maîtrise des finances publiques dans un contexte difficile. Clairement, la mobilisation de toutes les forces s'impose.

Or, l'adoption par une petite partie de la population de comportements illicites dits abusifs, n'a pas seulement pour effet de priver l'État de ressources nécessaires, mais elle nuit également aux sentiments de justice et d'équité ressentis par celles et ceux qui contribuent honnêtement à l'effort collectif. Le Conseil d'État considère dès lors qu'il est légitime de renforcer son action contre la fraude.

2.2. Impacts et ampleur des abus

A Neuchâtel, comme ailleurs en Suisse, l'importance de la problématique liée aux comportements malhonnêtes ou abusifs ne découle pas tant du nombre de personnes adoptant ce type d'agissements, relativement faible, mais plutôt des effets néfastes que ces comportements engendrent au détriment des collectivités publiques, du développement économique, de la cohésion sociale voire des auteurs des abus eux-mêmes.

2.2.1. Impacts pour les collectivités publiques

Qu'il s'agisse de travail non déclaré, d'une soustraction fiscale ou de la perception de prestations indues, le premier effet des abus consiste à priver l'État des moyens nécessaires pour financer les politiques publiques. Selon le type d'infraction, l'impact peut être direct (impôts partiellement ou non payés, non contribution aux charges sociales et au système de redistribution des assurances sociales) ou indirect (mobilisation de prestations sociales qui réduisent les moyens à disposition).

De plus, les effets financiers induits à plus ou moins longs termes dépassent bien souvent l'impact immédiat des abus. Les personnes qui ne cotisent pas suffisamment à leur prévoyance vieillesse parce qu'elles acquièrent tout ou partie de leurs revenus au gris se retrouveront ultérieurement avec des couvertures insuffisantes pour assurer leur minimum vital, de sorte que la collectivité sera à nouveau impactée.

De même, les personnes disposant d'une fortune non déclarée n'évitent d'abord que l'impôt dû sur cette fortune. Mais ensuite, ils sont également amenés à ne pas déclarer les revenus générés par cette fortune. Surtout, cette fortune ne sera pas prise en compte lorsqu'il s'agira d'étudier le droit à des prestations sociales, par exemple la réduction du prix de pension d'un EMS. Finalement, cette fortune cachée ne sera pas imposée lorsqu'une succession interviendra.

En finalité, même si le nombre d'auteurs d'infractions reste faible, les montants soustraits dans les trois domaines sont, quant à eux, relativement importants. Et la charge financière immédiate et durable induite est reportée sur la large majorité des citoyens qui se comportent honnêtement, que ce soit à travers des surplus d'impôts à prélever auprès des contribuables ou à travers la diminution du niveau des prestations au détriment de bénéficiaires qui en ont besoin.

2.2.2. Impacts pour le développement économique

En plus des sanctions potentiellement encourues, les comportements abusifs sur le marché du travail peuvent avoir des conséquences directes très lourdes, tant pour les entreprises que pour les travailleurs et les clients concernés (voir chapitre 2.2.4).

Au-delà de ces impacts directs, ils induisent également des distorsions de concurrence au détriment des entreprises qui respectent les règles. Si certaines branches économiques sont épargnées, d'autres sont très exposées aux abus et subissent un risque réel de déstabilisation systémique. Les entreprises assumant leurs obligations et leur responsabilité sociale peuvent alors perdre des affaires au profit de concurrents peu scrupuleux. Et même si les abus finissent souvent par se retourner contre ceux qui les ont commis, des dégâts sont provoqués dans l'intervalle pour les entreprises saines.

2.2.3. Impacts pour la cohésion sociale

Même s'ils concernent une petite minorité de contribuables ou de bénéficiaires de prestations, il suffit d'un faible taux d'abus pour miner l'indispensable confiance de la population envers la collectivité publique et les autorités ("le système").

Cela est d'autant plus vrai lorsque la détection des cas d'abus dysfonctionne ou lorsque les sanctions infligées ne sont pas suffisantes en regard du gain effectué par les tricheurs. Un sentiment d'inéquité se répand alors chez les citoyens qui contribuent honnêtement, à la hauteur de leurs moyens, au financement du système.

Faute d'action déterminée pour lutter contre les abus et faire en sorte que les tricheurs s'en sortent finalement moins bien que les gens qui respectent les règles, des effets "boule de neige" peuvent apparaître, avec une progression des comportements abusifs. Parallèlement, le sentiment d'inéquité grandit, jusqu'à provoquer la remise en cause de prestations pourtant indispensables à la cohésion sociale, même lorsqu' une très forte majorité des bénéficiaires se comporte de manière parfaitement conforme aux règles.

2.2.4. Conséquences pour les auteurs des abus

Il est important de souligner que les auteurs d'abus risquent eux-mêmes de se voir impacter de manière importante. Ainsi, ce qui peut paraître au premier abord comme une opération séduisante, peut parfois avoir des conséquences dramatiques à terme.

En cas de détection, il y a évidemment les poursuites judiciaires et pénales auxquelles les auteurs s'exposent, respectivement les amendes et les remboursements dont il faut s'acquitter dans les trois domaines. En cas de perception indue de prestations sociales, les montants deviennent rapidement très élevés et la dette constituée va ensuite peser durant de nombreuses années, avec des conséquences lourdes sur le niveau de vie futur, sur l'accès au logement, sur l'employabilité ou sur le droit de séjour en Suisse pour les personnes de nationalité étrangère. Dans le cas de travail au noir, il peut aussi y avoir de gros montants à rembourser, ainsi que l'exclusion des marchés publics.

Plus généralement, ne pas être en règle est très risqué dans une multitude de situations: Comment une entreprise peut-elle se défendre du tort qu'un employé non déclaré lui crée ? Comment un employé non déclaré peut-il faire valoir ses droits en cas de différend avec l'employeur ? Quels droits au chômage et en termes de prévoyance vieillesse ? Quelle couverture et quelles responsabilités si un accident se produisant dans le cadre d'une activité non déclarée conduit à une invalidité ? Comment se défendre si on se fait voler des biens non déclarés ? Si l'on décède, quels risques que des avoirs non déclarés ne mettent les héritiers dans une situation difficile, voire une spirale d'endettement ?

2.3. Contexte et évolutions juridiques au niveau cantonal et fédéral

Le projet de lutte contre les abus mené dans le canton de Neuchâtel s'inscrit dans une tendance assez générale. Ainsi, des démarches sont en cours au niveau fédéral, qui visent notamment à intensifier :

- La lutte contre le travail non déclaré et ses conséquences ;
- La lutte contre la soustraction fiscale ;
- L'amélioration du suivi en matière de soutien social.

Ce chapitre revient brièvement sur les évolutions récentes sur le plan légal fédéral dans ces trois domaines ainsi que sur les déclinaisons cantonales déjà en œuvre.

2.3.1. Evolution dans la lutte contre le travail non déclaré

Depuis le 1^{er} janvier 2008 la Confédération est dotée d'une loi sur le travail au noir (LTN¹). L'émergence de cette réglementation, adoptée en 2005, dans la foulée de l'ouverture à la libre-circulation des personnes avec l'Union européenne, est fondée sur la volonté de mettre en place un cadre légal permettant d'œuvrer contre le travail non déclaré.

Des normes ont également clarifié le rôle et les obligations du canton dans ce domaine. Ainsi, l'art. 4 LTN précise que chaque canton doit se doter d'un office de contrôle compétent dans l'application de la LTN, et dont le rôle est d'examiner 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.

Pour le canton de Neuchâtel, c'est l'office de contrôle (OFCO) lui-même rattaché au Service de l'emploi (SEMP) qui est compétent en la matière. L'OFCO est également chargé de faire le lien avec les différents secteurs concernés (assurances sociales, fiscalité et migrations) en cas de constat de non-respect des obligations en matière d'annonces et obligations liées à des relations de travail.

Les contrôles sont financés pour plus de 50% par les émoluments perçus lors de procédures menant à un constat de relations de travail non déclarées et par les subventions versées par la Confédération. Le solde est réparti entre le canton et les communes, dans le cadre de la facture sociale harmonisée.

En mai 2015, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a publié son "Rapport sur l'exécution de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014"². Dans le cadre de cette analyse, le SECO relève les éléments nécessitant une amélioration :

- L'intensification de la collaboration entre les organes cantonaux de contrôle et les autres autorités impliquées ;
- Le renforcement des sanctions des infractions à l'obligation d'annonce ;
- Le renforcement du rôle de la Confédération et le réajustement du financement.

¹ RS 822.41

² Disponible sur

https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/schwarzarbeit/Bundesgesetz_gegen_Schwarzarbeit.html

Le premier point concerne directement le champ de compétences de l'organe de contrôle au niveau cantonal. Le projet de lutte contre les abus s'appuie sur la même logique d'intensification des collaborations visant à un meilleur partage de l'information et à un meilleur traitement de celle-ci (voir chapitre 5).

Sur la base de ces constats, la Confédération a élaboré un projet de modification de la loi sur le travail au noir. Le message du 18 décembre 2015³ accompagnant cette révision confirme la volonté de renforcer les collaborations en élargissant les possibilités de transmission d'information dans le cadre de la lutte contre le travail au noir.

2.3.2. Evolution dans le domaine fiscal

Le secteur de la fiscalité connaît, depuis la dernière crise financière, une période particulièrement mouvementée. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans les détails des révisions fiscales en cours ou prévues par la Confédération dans le domaine, notamment en matière d'imposition des entreprises. Cependant, il est important de relever le changement global d'approche face à l'évasion fiscale et à la collaboration entre autorités.

Tout d'abord, la pression s'intensifie en matière d'échanges d'information au niveau international avec, pour conséquence programmée, la fin du secret bancaire. Dans le même mouvement, la Confédération et les cantons ont mis un accent particulier sur les campagnes de régularisation. Au niveau fédéral, cela s'est concrétisé par le plan d'amnistie en place depuis 2010.

Par ailleurs, la Confédération a également pris la mesure des impacts globaux découlant des actes de soustraction fiscale (voir pour Neuchâtel au chapitre 2.2). Cela l'a conduit à revoir les normes fiscales, administratives et pénales, afin de combattre ce type de pratiques.

Comme l'explique le chapitre 4, cette approche fédérale trouve un écho dans la stratégie mise en œuvre par le canton de Neuchâtel pour faire face à la fraude fiscale.

En effet, l'affaiblissement du secret bancaire et les évolutions décrites ci-dessus ont poussé le Conseil d'État à introduire depuis le 1^{er} janvier 2015 une amnistie fiscale en complément à celle introduite début 2010 par la Confédération. Cette mesure cantonale se traduit par une baisse du taux de l'intérêt moratoire pour les rappels d'impôt et prendra fin au 31 décembre 2016. Dès le 1^{er} janvier 2017, le taux d'intérêt moratoire sera revu à la hausse (taux prévisionnel : 8 %).

D'autres cantons ont également mené des réflexions afin d'instaurer une amnistie cantonale (Fribourg et Tessin) basée sur le modèle jurassien, mais ont vu leur projet être annulé par une décision du Tribunal fédéral qui a considéré que ce type de modèles était contraire à la constitution. La solution neuchâteloise respecte les dispositions légales.

Le service des contributions mène une réorganisation depuis 2012 afin d'améliorer son efficacité dans la gestion des dossiers. Tout d'abord, le service a revu certaines activités en externalisant et en automatisant la saisie des dossiers, permettant ainsi de dégager des ressources qui ont pu être réallouées sur l'analyse et le contrôle. Dans un second temps, la formation a été revue et renforcée afin d'améliorer les compétences. Finalement, le service a la volonté de regrouper l'ensemble des informations fiscales du contribuable au sein d'un unique dossier qui pourrait être en partie mis à disposition d'autres services de l'État, sous réserve de la protection des données et du secret fiscal.

³ FF 2016 141

2.3.3. Evolution en matière de suivi d'octroi des prestations sociales

Dans le canton de Neuchâtel, les prestations concernées sont notamment les suivantes⁴ :

- Indemnités de l'Assurance chômage ;
- Prestations de l'assurance-invalidité (AI) ;
- Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ;
- Avances sur les contributions d'entretien - Pensions alimentaires ;
- Mesures d'intégration professionnelle MIP - Fin de droit de chômage ;
- Réductions indiv. des primes de l'assurance obligatoire des soins – Subsidés LAMal ;
- Bourses d'études ;
- Aide sociale.

La plupart de ces prestations impliquées dans cette notion sont dites "sous condition de ressource", puisque leur octroi est directement lié à la situation financière du bénéficiaire. Le panel comporte cependant certaines nuances, puisque l'octroi d'une rente AI est par exemple soumis à d'autres types de conditions.

Ces vingt dernières années, les instruments de politique sociale du canton ont connu une importante évolution. Celle-ci est concrétisée, d'une part, par l'harmonisation des normes d'aide sociale au niveau cantonal, d'autre part par la mise en réseau des différents prestataires par la collaboration interinstitutionnelle. Enfin, il faut également relever la mise en place de la réforme ACCORD⁵ qui, progressivement mais surtout depuis 2014, rend plus transparent et plus efficient le processus d'octroi des prestations.

Dans la foulée, afin d'assurer une intervention efficace et un versement juste des prestations, la législation liée aux prestations sociales⁶ a été modifiée dès le 1^{er} janvier 2014 afin de donner un cadre normatif à l'intervention d'une autorité de contrôle (OFCO).

Il convient de relever que si le système social dépend avant tout d'une organisation cantonale, une partie de ces contributions répond à une législation fédérale dans laquelle le canton a peu de marge de manœuvre (par exemple pour le domaine AI et Prestations complémentaires).

Cependant, consciente des enjeux liés à la lutte contre les fraudes, la Confédération procède également actuellement à une révision des bases légales permettant un meilleur partage d'information dans ce domaine. Ainsi, dans le cadre de la consultation pour la révision de l'assurance invalidité qui s'est achevée le 18 mars 2016, la Confédération prévoit de renforcer les aspects d'échange d'information dans la loi sur l'assurance invalidité (LAI) mais également dans la loi sur la partie générale des assurances sociales (LPGA). Le Chapitre 5 revient sur cet aspect.

⁴ Voir également Rapport 16.014 "Situation sociale dans le canton" pour la définition des différentes prestations

⁵ Cf. rapport du Conseil d'État au Grand Conseil du 3 juillet 2013 - 13.038

⁶ LASoc RSN 831.0 ; LRACE RSN 213.221 ; LAF RSN 418.10 ; LILAMal RSN 821.10

3. LE PROJET LUTTE CONTRE LES ABUS

3.1. Volonté du Conseil d'État

Les constats évoqués dans le chapitre 2 démontrent les impacts néfastes que les comportements malhonnêtes peuvent avoir non seulement sur la situation des auteurs et de l'entourage, mais également de l'ensemble de la collectivité. Le canton de Neuchâtel doit aujourd'hui concentrer son énergie sur les missions qu'il doit assumer et les défis qu'il doit relever. Le Conseil d'État est ainsi convaincu qu'une action est nécessaire pour combattre les abus et leurs effets.

Comme le présentera le chapitre 3.2 le présent projet se fonde sur une logique d'approche intégrée se déclinant sur trois axes :

- Sensibilisation de la population aux conséquences des abus et campagne de régularisation;
- Renforcement du dispositif du traitement des cas d'abus détectés;
- Optimisation de la détection des cas d'abus.

3.2. Une approche intégrée par trois domaines

3.2.1. Introduction et illustration

Le gouvernement est conscient que, à l'image des autres projets importants portés par l'État, la lutte contre les abus ne peut plus répondre à une logique exclusivement sectorielle. Dans ce cas précis, l'examen des cas détectés démontre une récurrence de comportements illicites dont les effets peuvent être qualifiés de transversaux. Ainsi, une activité lucrative non déclarée aura presque automatiquement un impact sur la fiscalité, mais également souvent sur les prestations sociales touchées.

Afin d'illustrer le propos et l'ampleur de ce que peut représenter un abus, voici 4 cas qui, pour certains, démontrent l'imbrication des trois domaines dans la problématique :

Exemple n°1 :

Un service communal de l'action sociale dépose plainte auprès du ministère public à l'endroit d'un bénéficiaire qui n'a pas annoncé des revenus provenant d'une activité au sein d'une entreprise hors canton. Entendu par l'OFCO, l'auteur a reconnu avoir dissimulé des revenus réalisés durant une vingtaine de mois pour un montant de 109'000 francs environ, causant un préjudice de 35'000 francs envers le service de l'aide sociale. A noter que le bénéficiaire en question s'est engagé à rembourser sa dette à hauteur de 400 francs mensuellement. Par ailleurs, les revenus dissimulés au service social n'avaient pas non plus été déclarés auprès du service cantonal des contributions. Le remboursement de l'impôt est donc également exigé, avec intérêt moratoire de 10%.

Exemple n°2 :

Dans le cas d'un contrôle, le service des contributions a constaté qu'une partie de l'activité indépendante d'un contribuable n'était pas déclarée depuis 2 ans. En effet, certaines prestations étaient enregistrées sur un compte bancaire non annoncé et faisaient l'objet de factures distinctes de celles de l'activité déclarée.

L'analyse de ce dossier a permis de constater que toute la famille bénéficiait de subsides d'assurance maladie. Ces derniers n'auraient pas été alloués si l'ensemble des revenus avaient été déclarés.

Outre le rattrapage de l'impôt et les remboursements des subsides d'assurance maladie, qui se montent à 15'000 francs, ce contribuable a dû s'acquitter de l'AVS et de la TVA éludés.

Exemple n°3

Le service cantonal des contributions informe une collectivité communale qu'il a constaté qu'un contribuable, dépendant à 100% de l'aide sociale, avait réalisé des revenus pour un montant de 10'600 francs en 2011 et de 43'000 francs pour l'année 2012.

Les autorités de la commune concernée déposent plainte auprès du ministère public et demandent la restitution du montant total touché indûment, soit 53'600 francs. Le dossier est transmis par le ministère public à l'OFCO pour instruction. L'enquête révèle que, durant la période visée, le contribuable en question a également perçu d'autres sources de revenu que ceux relevés dans la plainte. Ainsi, il a été établi que l'intéressé avait eu différents emplois. Par ailleurs, celui-ci avait également touché, dès lors indûment, des indemnités de chômage pour un montant de 29'000 francs, toujours à l'insu des services sociaux. Finalement, c'est une somme de 98'000 francs qui n'a pas été annoncée. De plus, les investigations menées par l'OFCO révèlent également que l'épouse du bénéficiaire percevait des revenus supplémentaires, notamment dans un autre canton. Ainsi, le couple a dissimulé 30'000 francs supplémentaires tant au service social qu'au service cantonal des contributions.

Au total, outre ce qui n'a pas été déclaré sous l'angle fiscal, l'enquête déclenchée par l'alerte du service cantonal des contributions aura permis de découvrir que le couple avait touché 128'000 francs de prestations sociales de manière indue.

Exemple n°4 :

À la suite de la transmission d'une dénonciation pour fortune et activités lucratives dissimulées auprès d'un service social, l'OFCO a été chargé d'enquêter au sujet d'un bénéficiaire de l'aide sociale.

Les investigations menées ont permis d'établir que celui-ci a dissimulé au service social l'existence de plusieurs entreprises qu'il a créées en tant que commerçant indépendant au fil des années, et ceci dans des domaines variés. D'autre part, il a caché au service social d'importants prêts d'argent octroyés par différentes personnes, omettant également d'annoncer qu'il possédait des biens immobiliers d'une grande valeur. Les prestations sociales perçues indûment par ce bénéficiaire se sont élevées à 215'000 francs, tandis que la somme totale dissimulée tant au service social qu'au service des contributions par celui-ci se montait au minimum à 333'000 francs.

Il est à relever que les investigations de l'OFCO ont également permis d'établir qu'un des membres de la famille du bénéficiaire précité, dépendant également de l'aide sociale, avait lui aussi omis d'annoncer certains revenus aux services sociaux. Cette personne a ainsi touché de manière indue des prestations sociales à hauteur de 38'000 francs et dissimulé des biens immobiliers.

3.2.2. Constats et base du plan d'action

Les exemples évoqués au chapitre 3.2.1. démontrent l'imbrication des différents domaines que sont :

- La lutte contre le travail au noir ;
- La lutte contre la fraude fiscale ;
- La lutte contre les abus aux prestations sociales.

Si, comme l'illustrent ces exemples, la collaboration existe déjà entre les trois secteurs, elle se heurte encore à des processus cloisonnés. Or, Il apparaît clairement que l'amélioration de la détection des cas d'abus et l'efficacité du traitement de ces mêmes situations passe par un décroisement des approches, un renforcement des collaborations et un meilleur partage de l'information.

C'est pourquoi, le projet est conçu comme un plan d'action intégré sur les domaines du travail, de la fiscalité et des prestations sociales.

Comme cette approche multisectorielle concerne plusieurs entités rattachées à différents départements, une structure de pilotage interdépartementale a été chargée de mettre en œuvre le projet (le détail de cette structure se trouve à l'annexe 1 du présent rapport).

3.3. Plan d'action en trois phases

Dans le cadre de l'approche intégrée évoquée ci-dessus, il s'agit de mettre en œuvre un plan d'action cohérent et efficace, qui allie les logiques de prévention, de détection et de répression.

Par ailleurs, si le renforcement de la collaboration entre les trois domaines permettra de traiter de manière plus efficace et complète les cas d'abus découverts par l'un d'entre eux, il sera également important de travailler à l'optimisation des processus de détection.

Ainsi, le projet de lutte contre les abus se décline en trois phases distinctes et complémentaires :

- La phase communication, prévention et régularisation :
Cette partie du projet est détaillée au chapitre 4 du présent rapport. Il s'agit de la première étape qui consiste à informer largement les citoyennes et citoyens des impacts et des risques liés aux abus, tout en valorisant les bons comportements. Par ailleurs, ce volet est également composé de mesures et de conseils incitant à se régulariser durant l'année 2016.
- La phase de suivi et traitement coordonné des cas détectés :
Cette partie du projet est détaillée au chapitre 5 du présent rapport. Il s'agit de l'ensemble des mesures mises en œuvre afin de permettre un meilleur partage des informations et une meilleure coordination du traitement des cas d'abus détectés par l'une des entités concernées. Cette amélioration du suivi, qui se déploiera dès le 1^{er} janvier 2017, aura également pour conséquence directe un renforcement des contrôles.
- La phase optimisation à long terme :
Cette partie du projet est présentée au chapitre 6 du présent rapport. Elle met l'accent sur l'amélioration des outils à disposition et permettant de détecter un cas d'abus. Le but est de disposer d'un système global de lutte contre les abus qui soit simple et efficace. Il s'agit ainsi de diminuer drastiquement le nombre de cas non détectés par une meilleure approche globale.

4. COMMUNICATION, PRÉVENTION ET RÉGULARISATION

Comme évoqué au chapitre 3.3., le volet communication, prévention et régularisation constitue la première phase du plan d'action de lutte contre les abus. Sa première partie se déploie essentiellement sur l'année 2016 (à noter que diverses actions de communication relatives au seul domaine fiscal avaient été menées dès 2014). Elle se concrétise d'une part avec la large campagne de communication et de sensibilisation menée depuis le mois de janvier 2016, d'autre part avec les outils d'incitation à la clarification de la situation et à la régularisation mis en place notamment dans le domaine fiscal.

Sa deuxième partie a pour vocation de pérenniser les actions de sensibilisation afin de prévenir les potentiels comportements illicites.

4.1. Campagne de communication

Le programme transversal de lutte contre les abus a été officiellement lancé avec une conférence de presse qui s'est déroulée le 13 janvier 2016. En marge de celle-ci, une large campagne de communication publique s'est déployée de manière intensive et sur tout le territoire cantonal du 11 au 26 janvier 2016. Cette campagne, intitulée "Réglo" avait pour objectifs :

- De sensibiliser toute la population aux risques encourus en cas de fraude dans les trois domaines concernés (travail au noir, fraude fiscale, abus de prestations sociales) ;
- De prévenir tous les nouveaux cas d'abus et d'inciter les personnes en situation illicite à régulariser leur situation ;
- De renforcer le sentiment de responsabilité et de solidarité au sein de la société ;
- D'annoncer le renforcement des contrôles et la fin de l'amnistie à fin 2016.

Du point de vue des messages, la campagne "Réglo" visait à valoriser les comportements honnêtes de la grande majorité des citoyennes et citoyens et à promouvoir la responsabilité civique. Il ne s'agissait en aucun cas de stigmatiser certaines catégories de la population, ni d'encourager la dénonciation. Néanmoins, la campagne se voulait également ferme envers toutes les formes de tricheries, sans banaliser ni diaboliser un domaine plus qu'un autre. Les risques encourus, potentiellement très graves pour les personnes concernées, ne devaient pas être minimisés et des solutions concrètes proposées pour faciliter la régularisation des personnes repenties.

Pour répondre aux différents critères énumérés ci-dessus, l'agence de communication mandatée a proposé une campagne en deux phases. Débutant le 11 janvier avec trois affiches qui visaient à interpeller la population avec des images fortes et percutantes, cette première phase "choc" se déclinait avec des visages cachés et les adjectifs "dangereux", "égoïste" et "honteux". Elle a été déployée deux jours avant la conférence de presse sur l'ensemble du canton. Le 13 janvier, ces affiches ont été complétées par une phase "Réglo" à visages découverts et valorisant les comportements honnêtes. Cette réponse "positive" était de loin la plus visible puisqu'elle dominait sur l'ensemble des supports utilisés. Elle s'est déployée sur deux semaines complètes à travers différents supports. Les visuels sont encore visibles dans les différents lieux abritant les entités concernées par la campagne.

Les visuels de cette campagne ainsi que le plan de diffusion et les actions spécifiques font l'objet de l'annexe 2 du présent rapport.

4.2. Amnistie et dispositif de régularisation

En parallèle de la large campagne de communication et de prévention opérée sur l'année 2016, les personnes concernées par d'éventuels actes constitutifs d'abus sont appelés à se régulariser⁷. Ainsi, cette année doit être considérée comme une période de transition entre le régime antérieur et le renforcement des actions de lutte contre les abus qui entreront en vigueur dès le 1^{er} janvier 2017 (voir chapitre 5). Pour marquer cette transition, des mécanismes d'incitation à la régularisation sont également mis en place sur l'ensemble de l'année 2016 (dès 2015 pour le domaine fiscal). Ceux-ci ont été élaborés sur la base de la marge de manœuvre qui est celle du canton en la matière. Ils se déclinent donc de manière différente selon les trois domaines d'action.

4.2.1. *Domaine lutte contre le travail au noir*

La marge de manœuvre dans ce domaine est relativement faible, puisque la LTN ne permettrait pas l'instauration d'une période de "clémence" des sanctions en cas de détection de travail non déclaré. Lorsque l'OFCO détecte un cas d'abus dans ce domaine, il a l'obligation légale de le dénoncer.

Le mécanisme 2016 passe donc ici, avant tout, par un discours incitatif de tous les acteurs et par un renforcement de l'information, notamment par le biais de la campagne de prévention.

Ainsi, les conséquences du travail non déclaré sont rappelées, les différents moyens de vérification pour les employés et de régularisation (par exemple par le biais de travail au clair) sont mis en avant (Annexe 2).

4.2.2. *Domaine fiscal*

Dans ce domaine, la marge de manœuvre est plus importante en raison de la forte indépendance fiscale des cantons. Ainsi, pendant cette période transitoire, qui pour ce domaine se déploie de janvier 2015 à décembre 2016, le service des contributions a mis en place un mécanisme de régularisation qui allie deux éléments :

- Mise en place d'une amnistie fiscale. L'intérêt moratoire en cas de rappel d'impôts est réduit à 3 % (contre 10 % avant janvier 2015);
- Renforcement de la présence et de l'activité de conseil et d'information des collaborateurs et collaboratrices du service des contributions.

Par ailleurs, ces deux actions s'ajoutent aux nouveaux principes mis en place depuis 2010 sur le plan fédéral et qui visent à valoriser, de manière globale, les bons comportements et les dénonciations spontanées. Ainsi, en cas d'initiative propre de régularisation il n'y a ni amende ni dénonciation pénale. Ce principe ne s'applique que lors de la première dénonciation spontanée. Ainsi, une seule dénonciation spontanée est admise par personne physique ou morale.

4.2.3. *Domaine prestations sociales*

Comme pour la lutte contre le travail au noir, la marge de manœuvre est relativement faible dans l'état actuel des choses. Ainsi, les personnes travaillant dans le domaine des prestations sociales qui auraient connaissance d'un abus, se voient obligées de dénoncer

⁷ Pour le domaine fiscal, la période de régularisation porte sur les exercices 2015 et 2016.

l'affaire sur le plan pénal. Il s'agit ici de rappeler que ce domaine est particulièrement vaste, puisqu'il concerne l'ensemble des prestations sociales (chapitre 2.3.3).

Les actions évoquées dans le chapitre 4.1 et dans la partie lutte contre le travail au noir en termes de prévention et de sensibilisation sont donc également valables pour ce domaine. Cependant, afin de renforcer cela, deux éléments concrets ont été mis en place pour l'année transitoire 2016 :

- Mise à disposition d'un contact avec un médiateur neutre qui peut orienter et conseiller le bénéficiaire en toute confidentialité ;
- Renoncement à la perception de l'intérêt sur les prestations d'aide sociale perçues indûment, en cas de dénonciation spontanée jusqu'à fin 2016.

4.3. Premier bilan de la campagne 2016

4.3.1. Bilan de la campagne de communication

Les résultats intermédiaires de la Campagne "Réglo" peuvent être résumés comme suit:

- Les activités ont toutes été réalisées comme prévu;
- Le lancement de la campagne a eu un large écho dans les médias neuchâtelois et romands;
- Les questions des personnes cherchant conseil portent surtout sur le domaine fiscal. Peu de personnes s'annoncent pour des cas de travail au noir ou d'abus de prestations sociales. Cependant, certaines personnes ont probablement régularisé leur comportement sans pour autant s'annoncer ;
- En plus de la distribution d'un tout-ménage, 910 brochures d'information ont été diffusées par les services partenaires durant le 1^{er} trimestre 2016;
- 195 personnes ont demandé des renseignements suite à la campagne aux guichets ou par téléphone ;
- La fréquentation du site Internet a été très bonne, tout comme l'impact de la campagne sur arcinfo.ch est jugé positif (nombre de clics générés deux fois plus important que la moyenne habituelle des autres annonces publicitaires) ;
- Selon les retours qualitatifs, la campagne "Réglo" a été perçue positivement : elle n'était pas ressentie comme culpabilisante mais valorisante des comportements honnêtes.

4.3.2. Bilan intermédiaire de l'amnistie et de la campagne de régularisation

A ce stade de la campagne, le bilan concerne avant tout la partie relative à l'amnistie fiscale. En effet, pour les deux autres domaines, il est encore prématuré d'évaluer l'impact. Malgré tout, il peut être indiqué que l'organisme de médiation mis à disposition a pu enregistrer une trentaine de contacts. Ceux-ci concernaient tous les domaines.

En ce qui concerne l'amnistie fiscale, il convient de relever les éléments suivants :

- Pour l'année 2015 :
 - 388 dossiers régularisés en 2015, dont près de 50% en lien direct avec l'amnistie ;
 - Augmentation des recettes dans le domaine de la soustraction et de l'expertise :

	Moyenne 2010-14*	Recettes 2015	Variation en francs	Variation en pourcents
Canton	8.2 mios	18.9 mios	+ 10.7 mios	+130%
Communes	4.4 mios	8.5 mios	+ 4.1 mios	+94%
Total	12.6 mios	27.4 mios	+ 14.8 mios	+117%

* *Amnistie fédérale depuis 2010.*

- Près de 500 millions de francs de fortune remis en circulation depuis 2010, dont 138 millions en 2015.
- Pour l'année 2016 (bilan intermédiaire après 130 jours de campagne "Réglo") :
 - 234 dossiers ont été régularisés à fin mai 2016 (dont 125 concernant l'amnistie, donc traités en dénonciation spontanée), contre 138 (dont 79 concernant l'amnistie) durant la même période en 2015;
 - Les impôts récupérés pour le canton et les communes s'élèvent à 6 millions de francs pour cette seule période (dont 5 millions liés à des dénonciations spontanées).

4.4. Actions de prévention et pérennisation

Dans l'idée d'assurer une sensibilisation à plus long terme et pour toucher l'ensemble des publics ciblés de manière plus efficace, une collaboration a été instaurée avec l'ensemble des communes neuchâteloises et toutes les institutions susceptibles de jouer un rôle de relais d'information et de conseil sur le terrain.

Dans ce sens, une séance d'information a été organisée le 13 janvier 2016 dont l'objectif était de fournir les outils utiles et de répondre aux questions des différentes personnes professionnelles concernées.

Cette séance a réuni un total de 60 personnes dont 22 représentants communaux. Étaient également représentées quasiment toutes les institutions invitées (Service cantonal des contributions, Service de l'emploi, Service de l'action sociale, Service des migrations, Service de la cohésion multiculturelle, Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance Chômage, Caisse neuchâteloise de compensation, office de l'assurance invalidité, Centre Social Protestant, Caritas ainsi que les différents Guichets sociaux régionaux, Services sociaux régionaux et agences AVS). Une bonne collaboration et un échange d'informations régulier ont pu être mis sur pied avec ces différents partenaires, ce qui facilite aussi la mise en œuvre et le suivi des mesures de sensibilisation.

Une réunion avec les institutions qui sont en lien plus spécifiquement avec les personnes allophones et migrantes a été menée au mois d'avril 2016 pour identifier les besoins et proposer des mesures spécifiques pour ce type de population.

Pour garantir, à l'avenir également, une sensibilisation efficace de l'ensemble de la population (allophones, nouveaux arrivants, personnes relevant du domaine asile, demandeurs d'emplois, etc.), la préparation d'un flyer multilingue est en cours.

Par ailleurs différentes mesures sont prévues au sein des services de l'État et autres entités partenaires pour pérenniser l'information et la prévention de manière ciblée :

Service de l'emploi (SEMP) :

Sensibilisation des demandeurs d'emploi lors des séances d'information sur les risques encourus en cas de travail au noir, fraude aux assurances sociales ou fraude fiscale. Cette mesure concerne environ 8'000 personnes inscrites chaque année auprès des différents guichets ORP. Le SEMP organisera aussi une formation interne de tous les protagonistes susceptibles de participer à cette démarche de sensibilisation.

Service de la cohésion multiculturelle (COSM) :

Sensibilisation des personnes de manière personnalisée dans le cadre du dispositif de consultation et information sociale. Échanges sur la thématique lors des séances régulières des plateformes des associations africaines et amérindiennes (voire à développer pour d'autres associations). Diffusion des documents d'information dans le bulletin d'information du COSM Neuchâtel-Mondes auprès de son réseau de contacts. Information individualisée occasionnelle lors des entretiens de primo-information organisés par le COSM.

Service de l'action sociale (SASO) :

Poursuite de la sensibilisation systématique au contenu de la directive sur l'obligation de renseigner moyennant la check-list de toutes les informations et changements qui doivent être annoncés. Cette directive sera traduite en plusieurs langues et le SASO demandera aux Guichets sociaux régionaux d'assurer la diffusion systématique de ces documents.

Service des migrations (SMIG) :

Poursuite de la sensibilisation systématique du public asile aux risques encourus, par les assistants sociaux qui suivent ces personnes. Poursuite de la sensibilisation des particuliers et des employeurs au guichet et par écrit aux risques encourus en cas de non-respect de la réglementation. En cas de recours à l'aide sociale, envoi d'un courrier rendant les particuliers attentifs au risque de perte de leur autorisation de séjour. Cours de langue suivis par les collaborateurs et collaboratrices du SMIG afin de faciliter les explications à fournir oralement aux allophones.

Caritas et CSP :

Diffusion du flyer traduit dans l'enveloppe à destination de l'ensemble des réfugiés et bénéficiaires de Caritas et du CSP. Sensibilisation régulière des personnes fréquentant les différents secteurs des deux entités.

A noter que depuis plusieurs années, le CSP informe régulièrement les bénéficiaires de l'aide sociale des risques encourus au travers d'un document qu'ils doivent remplir avec des indications relatives à leur situation et restituer signé.

Ces différentes mesures énoncées complètent la mise à disposition, durant toute l'année 2016, des brochures d'information dans les guichets des administrations communales et des autres institutions partenaires ainsi qu'une orientation sur les adresses de contact en cas de questions posées. Elles ont pour vocation de continuer la démarche de prévention au-delà de l'année particulière que constitue 2016.

5. RENFORCEMENT DU SUIVI ET TRAITEMENT DES CAS DÉTÉCTÉS

Cette phase constitue la seconde étape du programme de lutte contre les abus. En effet, la campagne de sensibilisation et d'amnistie qui s'achèvera fin 2016 ouvrira la voie à l'intensification globalisée des actions visant à lutter contre les abus dans les trois domaines du travail au noir, de la fiscalité et des prestations sociales.

Le premier pas important, et qui sera mis en place dès janvier 2017, sera constitué d'un renforcement des collaborations et des processus permettant de traiter, de manière complète, efficace et coordonnée, les cas d'abus détectés. Cette phase précèdera un mouvement plus large qui se déploiera sur le long terme et qui visera à optimiser les processus transversaux de détection des cas d'abus (chapitre 6).

C'est dans le cadre du renforcement du suivi et de traitement des cas détectés que l'approche intégrée par trois domaines, expliquée au chapitre 3.2, prend tout son sens.

5.1. Optimisation de la collaboration interservices

Dans le cadre du programme de lutte contre les abus, le comité de pilotage a désigné un groupe de travail, composé de représentants de tous les domaines concernés (voir annexe 1) qui, dès 2015, a reçu le mandat de se pencher en détail sur tous les processus de collaboration existants.

Cette analyse a mis en lumière la complexité d'un système dans lequel doivent interagir une multiplicité d'acteurs et d'entités évoluant dans des cadres légaux très différents et devant gérer des volumes de dossiers et d'informations très importants.

Ce travail a permis de mettre en place une photographie complète des flux à l'état actuel, d'identifier les processus qui donnaient satisfaction et, surtout, de détecter les lacunes qui entravent le traitement efficace des cas. Par lacune, il faut surtout comprendre des ruptures de flux d'information entre diverses entités lors de la détection d'un cas. Si l'entité détentrice de l'information peut procéder au traitement du cas, celui-ci pourrait concerner d'autres entités sans qu'elles n'en soient toutefois informées. Si une partie de ces situations a pu être réglée notamment par le rôle de pivot que joue l'office de contrôle dans les domaines du travail au noir et abus des prestations, il n'est encore pas optimal.

Il est apparu que les lacunes dans le traitement pouvaient avoir différentes origines :

- Manque de base légale permettant de transmettre les informations ;
- Manque d'une procédure claire impliquant une systématisation de la transmission d'information malgré la présence d'une base légale le permettant ;
- Méconnaissance du besoin d'information pouvant se manifester au sein d'autres entités.

Afin de pouvoir renforcer l'action de lutte contre les abus dès janvier 2017, il convient donc de régler ces problématiques de traitement.

Par ailleurs, il convient également de signaler que les ruptures de flux peuvent se manifester non seulement au moment de la transmission mais également au moment de la réception de l'information. Ainsi, certaines entités ont à disposition des informations émanant d'autres structures concernant les abus, mais n'ont pas les moyens de traiter ces mêmes informations.

La problématique peut venir des ressources à disposition, mais également de la manière de mettre à disposition ces informations. Ainsi, l'accès globalisé, sans système d'alerte, à une base de données gérée par une autre entité peut s'avérer utile en cas de recherche précise d'information. Par contre, sous l'angle détection, elle sera moins pertinente qu'une transmission ciblée d'information par l'entité émettrice, la masse de données étant potentiellement trop importante pour qu'elle soit traitée de manière efficiente.

Dans ce cas précis, les processus ou bases légales ne pourront pas, seuls, permettre d'améliorer l'efficacité de la détection. Il s'agit donc de réfléchir également aux outils de transmission (voir chapitre 6).

5.2. Suivi des cas détectés et adaptations légales

Comme évoqué au chapitre précédent, il s'agit de relever qu'une intensification de l'action de lutte contre les abus par l'amélioration du traitement des cas détectés doit se baser :

- Sur la valorisation et le renforcement des collaborations existantes ;
- Sur la mise en place des collaborations lorsque cela est possible et qu'elles manquent.

Le groupe de travail s'est penché sur ces potentiels d'améliorations afin de pouvoir établir un plan qui permettrait l'amélioration concrète de la lutte contre les abus dès le 1^{er} janvier 2017. Ces actions, et les modifications de processus ou légales qu'elles impliquent, se déclinent de manière différente selon l'origine identifiée des lacunes actuelles de transmission.

5.2.1. Mise en place des bases légales manquantes

Comme indiqué au chapitre 5.1, certaines informations pertinentes détenues par les entités dans le cadre d'un cas détecté d'abus ne peuvent être transmises à d'autres entités, potentiellement également concernées par un abus, faute de base légale.

Il s'agit ici de rappeler, que la législation fédérale et cantonale relative à la protection des données implique que la transmission d'informations personnelles à caractère sensible à des tiers doit pouvoir s'appuyer sur une base légale, être proportionnée et nécessaire à l'accomplissement de leur tâche⁸.

Dès lors, le groupe de travail a :

- Identifié les lacunes dans ce domaine ;
- Analysé l'opportunité et la nécessité de modifier la loi ;
- Décrit la marge de manœuvre cantonale pour pouvoir rédiger une telle disposition.

Identification des lacunes :

De manière globale, le groupe de travail a pu remarquer que les bases légales nécessaires pour les échanges d'information au sein du même domaine (travail au noir,

⁸ RS 235.1 et RSN 150.30

fiscalité et prestations sociales) étaient, pour la plupart, déjà à disposition dans l'arsenal juridique. Le problème se situe donc avant tout dans le cadre de l'échange d'informations inter-domaine.

Il s'agit cependant de nuancer le propos. En effet, si les entités peuvent transmettre des informations aux autres entités du domaine, voire des autres domaines, elles sont parfois contraintes par la condition que cela soit fait sur requête et non de manière spontanée. Cet élément peut constituer une entrave au fonctionnement optimal du flux d'information.

Analyse de l'opportunité et nécessité de modifier la loi :

Afin de permettre un suivi optimal d'un cas d'abus détecté, il est important de pouvoir s'assurer que les entités potentiellement concernées soient informées. Parfois, l'absence de flux entre deux entités ne pose pas de problème car, dans le traitement global de l'information, celle-ci arrive à destination par un autre canal.

Par contre, lorsque ce n'est pas le cas, il est important de pouvoir clarifier la situation sur le plan légal afin de disposer des moyens d'action nécessaires.

Les domaines identifiés par le groupe de travail comme problématiques et à régler sont :

- La transmission spontanée des informations relatives à des cas d'abus détectés provenant du domaine fiscal par le service des contributions aux entités délivrant des prestations sociales ou chargées de leur contrôle ;
- La facilitation de la transmission, pas seulement sur requête, mais également de manière spontanée en cas d'abus des informations nécessaires détenues par les entités du domaine social régies par le droit fédéral et cantonal ;

Marge de manœuvre cantonale dans le cadre des problématiques détectées :

Partant des deux problématiques identifiées ci-dessus, il s'agit de pouvoir proposer des modifications légales qui soient à même de régler la situation et surtout permettre une transmission plus fluide de l'information.

C'est ainsi que ce rapport détaillera, au chapitre 7, une proposition d'adaptation légale donnant la possibilité, pour l'autorité fiscale, de transmettre spontanément les informations nécessaires aux autorités chargées d'appliquer la législation cantonale ou fédérale en matière d'assurances sociales et autres prestations sociales.

En ce qui concerne la problématique liée au domaine social, il s'agit de distinguer les entités régies sur la base du droit cantonal ou fédéral.

Au niveau cantonal, les révisions légales intervenues en 2013⁹ et la mise en place de la base de données BACEDOS ont permis une nette amélioration du flux d'informations entre les entités versant les prestations sociales. La progression de cette collaboration est un objectif constant qui devrait encore s'améliorer d'ici 2017.

À noter, que le présent rapport permet également d'amener une correction légale allant dans ce sens puisqu'il est apparu que l'ouverture de la base de données BACEDOS à l'office de contrôle devait être précisée. Cette correction, développée dans le chapitre 7, est directement liée à la compétence "d'inspecteurs de l'aide sociale" attribuée à l'office de contrôle dans le cadre la réforme ACCORD (rapport 13.038).

⁹ LASoc RSN 831.0 et LHaCoPS RSN831.4

Pour le reste, le problème se situe donc plus particulièrement au niveau des échanges d'information qui ne sont pas régies par la BACEDOS, ainsi qu'avec les autres entités ne faisant pas partie du système social, comme par exemple l'autorité fiscale. Parfois, l'échange de données est bien prévu, mais uniquement sur requête, ce qui ne simplifie pas le traitement du cas détecté.

Il est important de préciser qu'une partie de ces flux problématiques sont régis sur la base du droit fédéral. La marge de manœuvre est donc restreinte dès lors qu'on se situe dans des secteurs où le droit fédéral est supérieur et qu'il a couvert le domaine juridique en question.

La situation pourrait cependant rapidement s'améliorer sur le plan des possibilités offertes par la législation fédérale. En effet, en premier lieu la Confédération a annoncé, dans le cadre de la révision de la loi sur l'assurance invalidité, la nécessité de revoir les dispositions relatives à la transmission d'information.

Ainsi, la loi sur la partie générale des assurances sociales (LPGA¹⁰) serait complétée par un art. 32 al.3 dont la teneur est la suivante :

Si les organes d'une assurance sociale ou les autorités administratives et judiciaires de la Confédération, des cantons, des districts, des arrondissements ou des communes apprennent dans l'exercice de leurs fonctions qu'un assuré perçoit des prestations indues, ils peuvent en informer les organes des assurances sociales concernées.

Par ailleurs, une révision de la loi sur le travail au noir (LTN), actuellement en cours, va dans le même sens car, contrairement à ce qui est prévu dans la législation actuelle, elle donnera la possibilité de transmettre l'information non seulement à des fins de lutte contre le travail au noir mais également pour lutter contre les abus en matière d'aide sociale.

L'introduction de ces nouvelles normes ayant de bonnes chances d'aboutir, le dispositif juridique dont nous avons besoin pour mener une lutte efficace contre les abus serait dès lors considérablement amélioré.

5.2.2. Mise en place de procédures de transmission

Comme évoqué plus haut, dans certains cas la rupture du flux d'information provient non pas de l'absence de base légale, mais plutôt d'un besoin de clarification dans les processus. La confrontation des flux au sein du groupe de travail a permis de détecter les améliorations à amener du point de vue des processus internes de transmission.

Les procédures à mettre en œuvre concernent avant tout l'aménagement du flux d'information sur la base de la loi sur le travail au noir, un domaine pour lequel l'office de contrôle agit en pivot.

Par ailleurs, le groupe de travail a également décelé un potentiel important d'optimisation du suivi des informations entre les services sociaux régionaux et le dispositif ACCORD (regroupant l'ensemble des prestations sous condition de ressources) ainsi qu'avec l'office cantonal de l'aide sociale, autorité de contrôle de l'aide sociale. Il s'agit donc de pouvoir améliorer la collaboration mise en place ces dernières années notamment en précisant les directives relatives au retour d'information sur cas d'abus et versement de prestations indues.

¹⁰ RS 830

Enfin, les modifications législatives proposées dans le présent rapport, notamment du point de vue des échanges avec l'autorité fiscale, devront également faire l'objet de processus clairs.

5.2.3. Méconnaissance du besoin d'information des autres entités

Les travaux du groupe ont mis en lumière le fait qu'une partie de la problématique des flux provenait également d'une méconnaissance, ou d'une connaissance très partielle, des besoins mutuels des entités. A contrario, certaines entités étaient prêtes à fournir des informations qui n'étaient pas forcément utiles.

La mise en place du renforcement des processus et des bases légales relatifs à la lutte contre les abus devra donc également s'accompagner d'une sensibilisation des collaborateurs des différentes entités. Cela participe également au décloisonnement global de l'administration, facteur important de réussite dans la mise en œuvre des futures politiques et appelé de ses vœux par le Conseil d'État.

5.2.4. Entraves liées au traitement de l'information reçue

Comme indiqué en préambule de ce chapitre, il convient également de considérer la problématique de la transmission des informations liées aux cas détectés à l'aune des possibilités de traitement qui sont en place.

Ainsi, le renforcement des collaborations devra, à terme, s'accompagner d'une optimisation des outils à disposition afin de rendre plus facile et efficient le traitement des informations reçues. Il s'agit de réflexions à mener sur le long terme et qui pourraient s'accompagner d'adaptations sur le plan informatique notamment.

Le renforcement des collaborations aura également pour incidence une augmentation des informations à traiter. Il s'agira donc de mesurer l'impact que cet accroissement aura sur le travail des personnes impliquées dans les différentes entités. Ces éléments seront repris dans le chapitre 6.

6. SUITE DES TRAVAUX

Comme déjà indiqué dans les chapitres précédents, le présent rapport a pour vocation de donner un éclairage sur le déploiement du projet lutte contre les abus. Il a ainsi exposé dans les chapitres 4 et 5 les actions en cours ou à mettre en place dès le 1^{er} janvier 2017 concernant les deux premières phases du projet.

Il s'agira ensuite, très rapidement, d'activer la mise en place de la troisième phase, relative à l'optimisation de la détection des d'abus à long terme. Bien que l'accent ait été mis, jusqu'ici, sur les deux premières phases, les analyses menées notamment pas le groupe de travail ont permis de définir les pistes sur lesquelles il conviendra de se pencher pour améliorer globalement, et sur le long terme, la détection des cas d'abus.

6.1. Etude sur l'optimisation de la détection des cas suspects à long terme

Le renforcement des collaborations décliné au chapitre 5 aura une incidence certaine sur l'amélioration de la détection des cas d'abus dans les différentes entités.

Il s'agira donc, dans un premier temps, d'évaluer si les processus mis en place seront suffisants pour améliorer le potentiel de détection de cas d'abus en amont.

Il convient de rappeler que cette amélioration est souhaitée dans l'intérêt de tous. Evidemment, cela permettra d'éviter que des cas passent au travers des mailles du filet de contrôle. Mais au-delà de cela, plus vite un cas d'abus est détecté, moins il sera susceptible de prendre de l'ampleur et de s'étendre sur plusieurs domaines. Par ailleurs, il sera plus facile de régulariser un cas d'abus détecté rapidement, tant si l'on se place du point de vue de l'État créancier que du point de vue de l'auteur et de sa situation d'endettement.

Comme évoqué dans le cadre du contexte juridique sur le plan fédéral (chapitre 2.3.), les évolutions en matière de loi sur le travail au noir et loi sur la partie générale des assurances ouvriront plus de possibilités quant à l'échange d'informations permettant la détection de cas d'abus.

C'est à la lumière de ces éléments que le groupe de travail devra analyser les potentialités et surtout les besoins d'améliorations en termes d'outils et de processus permettant l'optimisation de la détection. Dans le cadre des travaux menés jusqu'ici et des échanges avec les partenaires, certaines pistes d'action ont déjà pu être dégagées et font l'objet de réflexions. Celles-ci aboutiront à la mise en place d'un plan de déploiement de la phase 3 qui fera l'objet d'un rapport ultérieur au Grand Conseil durant la prochaine législature. Les pistes d'actions en cours d'analyse sont exposées dans les chapitres ci-dessous.

6.1.1. Périmètre d'action

Il s'agira donc, dans un premier temps, de définir le périmètre de collaboration. Dans le cadre de la phase 2 relative au traitement des cas détectés, les principales entités liées aux domaines du travail au noir, fiscalité et prestations sociales ont été impliquées (annexe 2). Les modifications qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2017 s'appliqueront donc à l'ensemble d'entre-elles. Cependant, à terme, ces collaborations pourraient encore être élargies (par exemple au domaine du contrôle des habitants, pénitentiaire, des œuvres d'entraide, du secteur des institutions, des caisses de compensation et de chômage privées, des commissions paritaires) afin de couvrir plus largement le sujet et affiner encore les moyens de détection.

6.1.2. Outils de détection

Comme exprimé dans les chapitres précédents, certaines entités mettent aujourd'hui à disposition des données qui, dans l'absolu, sont accessibles à des tiers. C'est par exemple le cas dans le domaine fiscal qui, depuis l'introduction d'ACCORD, met à disposition des données au secteur social pour le calcul du droit aux prestations.

Cependant, la masse de données est d'une telle ampleur qu'il est nécessaire de procéder à une recherche ciblée pour obtenir une information. Si l'outil est donc bien utilisable dans le cadre du contrôle du droit aux prestations (par exemple pour le calcul du subside à l'assurance maladie), dépourvu de système d'alerte, il ne peut raisonnablement permettre de déceler les incohérences permettant de détecter un abus.

En effet, pour que cela soit possible, il faudrait engager des ressources supplémentaires dans chacune des entités dont l'entier du travail consisterait à analyser les bases de données mises à disposition par d'autres entités.

Afin de pallier ce problème, il s'agit de pouvoir examiner les potentialités liées aux outils informatiques à disposition et dont les informations sont ouvertes aux autres entités afin de mettre en place un système d'alerte efficace. Une amélioration de l'utilisation des outils informatiques aurait ainsi une incidence tant sur le suivi des cas détectés vus dans le cadre de la phase n°2 que pour l'amélioration de la détection de ceux-ci.

Lors de l'élaboration de la phase n°3, le groupe de travail se penchera donc sur l'ensemble des outils informatiques à disposition permettant l'échange de données afin de pouvoir analyser les améliorations possibles. Il s'appuiera sur un groupe technique informatique et étudiera également la marge de manœuvre légale. Ces travaux seront consignés dans un rapport ultérieur remis à votre Autorité.

6.1.3 Aspects organisationnels

Le renforcement des collaborations et l'amélioration du processus de détection pourraient avoir des incidences sur les besoins en matière de structure. En effet, il serait inutile de renforcer l'arsenal de contrôle du point de vue juridique et des outils si au final l'organisation des ressources présentes dans chaque entité ne permet pas de répondre à la masse supplémentaire de travail que ce programme de lutte impose.

Cet élément doit être un point d'attention à évaluer. En effet, il est difficile de dire à l'heure actuelle quels seront les besoins. Des besoins qui seront également influencés par la capacité à mettre en œuvre rapidement des outils efficaces de traitement, notamment sur le plan informatique.

6.2. Calendrier des travaux

Comme évoqué dans les chapitres précédents, le présent projet s'articule sur trois phases échelonnées sur la base du calendrier ci-dessous.

1. Phase communication, prévention et régularisation :

- Amnistie fiscale et campagne de communication sur l'amnistie Janvier 15 - décembre 16
- Campagne "Réglé" sur trois domaines Janvier 16 – décembre 16
- Actions de sensibilisation dans les secteurs dès janvier 16

2. Phase suivi et traitement coordonné des cas détectés :

- Analyse des processus et des bases légales Septembre 15 – mai 16
- Test des processus dans le domaine social 4^{ème} trimestre 16
- Entrée en vigueur des adaptations légales et renforcement des contrôles 1^{er} janvier 17
- Bilan intermédiaire de mise en œuvre juin 17
- Bilan de mise en œuvre décembre 17

3. Phase optimisation à long terme :

- Analyse des outils informatiques, bases légales périmètre et ressources dès juin 16
- Lancement des travaux du groupe informatique dès septembre 16
- Rapport au Grand Conseil 2017 – 2018
- Mise en œuvre progressive de la phase 3 2018 - 2019

7. ADAPTATIONS LEGALES

7.1. Introduction

Comme évoqué au chapitre 5.2, les travaux liés au projet de lutte contre les abus ont pu mettre en lumière certaines lacunes dans le flux d'information, découlant directement du manque de bases légales.

C'est notamment le cas en ce qui concerne les informations relatives à la découverte de cas d'abus dans le domaine fiscal, qui pourraient avoir un impact direct sur les prestations sociales. Dans l'état actuel de la législation, et au regard des normes relatives à la protection des données, il n'est pas possible pour le service des contributions de transmettre de telles informations au domaine des prestations sociales sans violer les règles de protection des données et le secret fiscal, faute de bases légales suffisantes.

Les travaux relatifs à la lutte contre les abus ont également permis de détecter le besoin d'une clarification relative à l'accès, par l'office de contrôle, de la base centralisée de données sociales (BACEDOS).

Les modifications présentées ci-dessous ont pour vocation de combler ces lacunes. Celles-ci ont été rédigées dans le respect des normes relatives à la protection des données.

7.2. Commentaire article par article

7.2.1 Loi portant modification de la Loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000

Article 178 bis LCDir

Cette disposition constitue la base légale nécessaire, au regard de la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 9 mai 2012¹¹ et de l'article 39 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), du 14 décembre 1990¹², pour permettre au service cantonal des contributions de communiquer spontanément (et non seulement sur requête) aux entités concernées des faits pouvant être déterminants au regard du droit d'un usager à des prestations sociales.

Il ne saurait être question, autant pour des questions de protection des données que de secret fiscal, que le service des contributions transmette à toutes fins utiles de telles informations à une entité qu'elles ne concernent pas. L'article 178 bis LCDir pose ainsi deux conditions à la transmission de telles informations :

- Il est avéré que le contribuable concerné est bénéficiaire de prestations sociales ;
- Les informations que détient le SCCO portent sur des faits qui peuvent être déterminants pour l'octroi ou le maintien des prestations sociales.

À ces deux conditions cumulatives liées à la personne du contribuable, respectivement à la nature des informations transmises, s'en ajoute une autre, liée au destinataire des informations : ce dernier doit avoir l'une des compétences énumérées à l'alinéa 3. Cela signifie que le SCCO peut devoir transmettre l'information à plusieurs instances simultanément.

¹¹ RSN 150.30

¹² RS 642.14

Afin de permettre à l'autorité cantonale de surveillance des instances destinataires d'accomplir sa mission, les informations que le SCCO transmet doivent également lui être adressées (alinéa 4).

Les entités privées mentionnées à l'alinéa 1 sont celles à qui l'État délègue l'octroi ou le versement de prestations sociales, telles le Centre social protestant et Caritas, s'agissant de l'aide sociale versée aux requérants d'asile.

Cette disposition, telle qu'elle est soumise au Grand Conseil, a rencontré l'approbation du préposé à la protection des données et à la transparence.

Article 178 ter LCDir

L'adoption de cette disposition est proposée suite à une recommandation du préposé à la protection des données et à la transparence.

Elle constitue la base légale nécessaire et suffisante, conformément aux articles 39 LHID et 176 LCDir, pour que le service des contributions puisse confier l'impression des avis de taxation et d'autres documents au Centre éditique de l'État, ainsi que pour faire saisir numériquement nombre de documents à une société privée sans violer le secret fiscal, en étendant ce dernier aux collaborateurs des entités externes au SCCO concernées.

Cette disposition, telle qu'elle est soumise au Grand Conseil, a rencontré l'approbation du préposé à la protection des données et à la transparence. Elle n'est pas en lien direct avec le projet de lutte contre les abus. Cependant, il est proposé de saisir l'opportunité d'adopter cette disposition à cette occasion afin d'ancrer dans la législation cantonale une pratique en place depuis 25 ans en conformité avec la CPDT-JUNE.

7.2.2 Loi portant modification de la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales du 23 février 2005

Article 8 al.3 LHCoPS

L'adoption de cette modification est proposée afin de combler une lacune relative à l'accessibilité de la BACEDOS par les autorités de contrôle et donc également par l'office de contrôle du service de l'emploi.

La modification permet au Conseil d'État d'octroyer l'accès nécessaire aux entités chargées du contrôle portant sur les conditions d'octroi des prestations sociales mais aussi sur la conformité de leur utilisation ou sur les conditions d'un remboursement des aides fournies prévu par les diverses lois cantonales.

8. INCIDENCES DU PROJET

8.1. Aspects financiers

Le chapitre 2 du présent rapport est revenu sur l'impact néfaste des actes d'abus sur les finances des collectivités et l'accomplissement de leurs missions.

L'un des objectifs poursuivis par le présent programme de lutte contre les abus est donc bien de circonscrire la fuite de ces ressources, mais aussi d'agir durablement sur les besoins d'assistance qui peuvent être directement induits par les comportements frauduleux exposés dans le rapport.

Comme indiqué au chapitre 6 du présent rapport, le succès du programme de lutte contre les abus nécessitera certainement une adaptation des outils et des ressources de traitement à moyen terme. Si la mise en place de processus clairs et la réaffectation de ressources au sein des structures permettra de renforcer les actions de contrôle dès 2017, il ne peut être exclu que des moyens soient nécessaires pour assurer l'efficacité de l'ensemble du programme. La vision des besoins pourra être clarifiée dans le cadre du rapport du Conseil d'État au Grand Conseil qui traitera de la mise en œuvre de la phase 3 du projet.

Cependant, il s'agit d'avoir à l'esprit les bénéfices collectifs du renforcement des contrôles. Ainsi, le seul exemple fiscal démontre les bienfaits d'une campagne qui a permis de récupérer 14.8 millions supplémentaires en 2015 et remettre dans le circuit, pour la même année 2015, 138 millions de francs.

À ce propos, il peut être rappelé que le programme de lutte contre les abus a été inclus dans les mesures d'économie inscrites dans le programme de législature 2014-2017 du Conseil d'État.

En ce qui concerne les économies en termes de prestations sociales versées, celles-ci sont difficilement mesurables en l'état. Il apparaît cependant qu'elles ne dépasseront pas 700'000 francs par année.

8.2. Ressources humaines

Comme exposé au chapitre précédent, la mise en place d'un programme de lutte contre les abus basé notamment sur un renforcement du contrôle, aura une conséquence certaine sur le travail des équipes actives dans l'ensemble des domaines impliqués.

Ainsi, si un travail important de clarification des processus a été mené, l'efficacité des collaborations dépendra également de la capacité des entités à traiter cette même information.

Dans le cadre du chapitre 6, il a été évoqué la nécessité de revoir les outils, notamment informatiques, afin de simplifier le travail de contrôle. C'est à l'aune du résultat de ces analyses et de la mise en place de nouveaux outils éventuels, qu'il conviendra d'évaluer si les structures actuelles sont à même de répondre aux exigences du programme de lutte contre les abus, ou si des renforcements s'avèrent nécessaires.

Au surplus, il s'agit de rappeler que l'effectif de l'office de contrôle a déjà été renforcé en 2015 afin de répondre à l'intensification des contrôles.

8.3. Communes

Les Communes sont, depuis le début du projet, des partenaires essentiels du projet de lutte contre les abus. Au même titre que l'État, l'accomplissement de leur mission est impactée par les comportements frauduleux.

Comme exposé dans le présent rapport, le projet de lutte contre les abus repose sur une large collaboration des entités concernées par les trois domaines visés. Les communes ont, par ce fait, une position particulièrement centrale.

Ainsi, la proximité de leurs services avec les citoyens permet de déployer des actions de sensibilisation efficaces, que cela soit dans les actions d'accueil des nouveaux arrivants, par le biais du contrôle des habitants ou encore par les Guichets sociaux régionaux.

Par ailleurs, elles sont également détentrices d'informations importantes pour le traitement des cas d'abus détectés, notamment en leur qualité d'autorités d'aide sociale.

Enfin, dans le cadre de l'optimisation de la détection des cas, elles seront pleinement intégrées dans les réflexions en leur qualité d'autorité d'aide sociale, mais également sous d'autres aspects, notamment par l'implication des préposés au contrôle des habitants.

9. RÉFORME DE L'ÉTAT

Le projet de lutte contre les abus s'inscrit pleinement dans le programme de réforme de l'État.

D'une part, il met l'accent sur le renforcement d'une vision transversale et décloisonnée des problématiques d'abus, qui rendra leur traitement et leur détection plus efficiente.

Par ailleurs, il vise à réaffecter les moyens, jusqu'ici soustraits, à l'accomplissement des tâches de l'État, tout en remettant dans le circuit des sommes importantes.

Enfin, l'ensemble du projet poursuit également l'objectif d'instaurer une plus grande équité entre les administrés.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi présenté n'entraînant pas de dépense ou d'économie supérieure à 700'000 francs par année, ni n'entraînant de dépense, économie ou recette unique supérieure à 7 millions de francs, son adoption requiert la majorité simple des voix.

En effet, les recettes fiscales escomptées sont celles que devraient déjà percevoir les collectivités publiques en l'état du droit en vigueur et en l'absence d'abus.

11. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM

Conformément à l'article 42 alinéa 3 lit.a de la Constitution neuchâteloise, la présente loi est soumise au référendum facultatif.

12. CLASSEMENT DE DIVERSES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

Deux postulats directement liés à la problématique de la fraude fiscale ont été déposés par votre autorité. Ces deux objets étant connexes, leur contenu est exposé dans les deux chapitres suivants (chapitre 12.1 et 12.2) quant au développement de la réponse du Conseil d'État, elle se trouve dans le chapitre 12.3.

12.1. 10.106: Fraude fiscale et rendement de l'impôt

Ce postulat a été accepté par le Grand Conseil le 26 janvier 2010 par 56 voix contre 50. Nous vous en rappelons la teneur ci-après:

10.106 ad 10.024

26 janvier 2010

Postulat du groupe PopVertsSol

Fraude fiscale et rendement de l'impôt

La complexification de la fiscalité vécue ces dernières années a engendré des surcharges chroniques au service des contributions. Alors que les contribuables, privés ou entreprises, étaient encore il y a 20 ans en arrière, régulièrement appelés pour des contrôles de taxations, aujourd'hui, faute de personnel, ils ne sont convoqués que très occasionnellement. Cet état de fait provoque négligence, sentiment d'immunité, avec au final la tentation de la resquille et de la fraude.

Il semble que près de 50% des déclarations fiscales contrôlées comportent des erreurs de nature et d'ampleur diverses. Ne soyons pas candides, ces inexactitudes sont le plus souvent au détriment de l'État.

Que l'on soit contrôleur de trains, enseignant ou responsable d'une compétition cycliste, un tel taux de fraude aurait de quoi inquiéter. Des mesures drastiques seraient immédiatement prises et les journaux en feraient leur Une.

En matière fiscale, les choses ne sont pas si claires et une omerta semble figer le système.

Or, que sait-on de l'ampleur du phénomène? Le Conseil d'État s'est-il donné les moyens de faire une simple règle de trois: connaître la réelle assiette fiscale des contribuables neuchâtelois en multipliant le taux de contribuables négligents par les sommes récupérées?

Le Conseil d'État est prié:

- de confirmer au Grand Conseil que le chiffre de 50% de déclarations erronées est correct ou d'en donner le chiffre exact;*
- d'évaluer la réelle assiette fiscale cantonale et ce qu'elle représenterait en impôts supplémentaires;*
- de nous dire quels moyens techniques ou humains, entend-il se donner pour optimiser le rendement de l'impôt.*

Il en va de la crédibilité de l'État, de la santé de ses finances et de la pérennité des prestations qu'il offre, ainsi que de l'équité envers tous les contribuables honnêtes du canton.

Signataires: L. Debrot, D. Angst, P.-A. Thiébaud, M. Ebel, V. Jaquet, J.-C. Pedroli, T. Bregnard, T. Buss, P. Erard, G. Hirschy, C. Maeder-Milz, L. Ducommun, C. Leimgruber, F. Jeandroz et C. Dupraz.

Postulat accepté par 56 voix contre 50 le 28 septembre 2010.

12.2. 12.162: Donnons-nous réellement les moyens de lutter contre la fraude fiscale

Ce postulat a été accepté par le Grand Conseil le 6 novembre 2012 par 58 voix contre 47. Nous vous en rappelons la teneur ci-après:

12.162 ad 12.033

6 novembre 2012

Postulat Daniel Ziegler

Donnons-nous réellement les moyens de lutter contre la fraude fiscale

Le Conseil d'État est invité à persévérer dans le renforcement des effectifs attribués à la lutte contre la fraude fiscale, de sorte que le canton de Neuchâtel atteigne au moins la moyenne suisse du nombre d'experts fiscaux par contribuable d'ici la fin de la législature 2013-2017.

Cosignataires: F. Jeandroz, T. Bregnard, F. Fivaz, V. Leimgruber, D. de la Reussille, R. Aeberhard, D. Angst et V. Pantillon.

12.3. Réponses aux postulats

Le service des contributions a entamé en 2012 une importante réorganisation¹³ dont l'un des buts principaux est d'améliorer le rendement de l'impôt. Ce travail a débuté par des évolutions technologiques qui ont permis de libérer des ressources et de les allouer à la taxation. Il s'agit entre autres de l'externalisation de la saisie des données des déclarations d'impôt, qui a permis d'améliorer considérablement la qualité des données fiscales. L'utilisation toujours croissante du logiciel de remplissage Clic & Tax a également fortement contribué à l'amélioration de l'efficacité dans la collecte des données. Ces mesures ont en outre permis de réduire très sensiblement le risque d'erreur dans la saisie ou la transcription des chiffres sur la déclaration d'impôt. Ainsi la proportion d'erreurs liées au report des données s'est fortement amenuisée.

12.3.1. Développement de l'outil informatique

Autre mesure mise en place dans le cadre de la réorganisation du service, la taxation assistée par ordinateur a permis d'introduire des critères restrictifs et de traiter plus efficacement les dossiers pour lesquels le risque d'erreurs est faible au moyen de procédures de taxation automatisées, lesquelles détectent automatiquement, au moyen de normes établies par le service, les dossiers qui nécessitent un examen plus poussé.

12.3.2. Structure de formation

Toujours dans le cadre de sa réorganisation, le service s'est doté d'une structure de formation comprenant deux volets. Le premier couvre l'apprentissage général du métier

¹³ Rapport 12.033 à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 1,5 million de francs pour la réorganisation du service des contributions, du 25 juin 2012,

par la mise en place d'un cursus de formation dans les différents domaines de l'impôt. Le second instaure une formation académique et s'appuie sur des cours internes au service et sur la structure mise en place par la Conférence Suisse des Impôts.

12.3.3. Dossier fiscal, collaboration entre les services et augmentation des compétences

Toutes ces mesures ont permis de mettre en place une gestion des dossiers fiscaux basées sur une appréciation du risque et s'articulant en fonction des différents niveaux de complexité et d'importance des dossiers et du niveau des compétences requises pour leur traitement.

La collaboration entre les services de l'État développée dans le cadre de la lutte contre les abus est un nouvel outil important qui vient améliorer le dispositif mis en place. La maîtrise de l'intégralité des informations concernant le dossier fiscal de contribuables ou de citoyens est essentielle, tant pour le service des contributions que pour les autres services concernés et permet d'améliorer encore l'analyse des situations des contribuables et de leur évolution.

Au-delà du simple domaine de l'impôt, le partage des informations utiles avec d'autres services afin de dégager une vision complète du dossier permet de lutter plus efficacement contre certains abus et, finalement, de fournir des prestations uniquement à ceux qui en ont besoin.

Dans le cadre du projet de lutte contre les abus et de l'amnistie fiscale mise en place entre 2015 et 2016, l'expérience acquise permet au service des contributions de mieux comprendre de quelle manière des revenus et de la fortune sont soustraits à l'impôt. Cette expérience permet de mettre en place, dès aujourd'hui, les outils qui permettront d'optimiser la détection dès 2017.

La nouvelle organisation du service, les nouveaux outils informatiques mis en place et les nouvelles méthodes de travail permettent bel et bien au service d'augmenter le rendement de l'impôt.

La transition qui s'opère requiert un renforcement des compétences présentes au sein du service. Ce renforcement est progressif. Il est opéré notamment par l'engagement, lors de départs, de collaborateurs dotés de profils correspondant aux besoins et au moyen du dispositif de formation interne, par l'adaptation des compétences des collaborateurs en place.

12.3.4. Proposition de classement

Au vu des éléments présentés ci-dessus, le Conseil d'État vous propose de classer les postulats 10.106 (ad 10.024) et 12.162 (ad 12.033).

13. CONCLUSION

Par le projet de lutte contre les abus, le gouvernement souhaite doter la collectivité des outils nécessaires permettant de dissuader et combattre les comportements malhonnêtes afin de concentrer ses moyens sur les missions essentielles qui lui incombent.

Bien que la multiplicité des acteurs et des cadres légaux rende complexe la mise en place d'un tel dispositif, le Conseil d'État est convaincu que la mise en commun, inédite dans ce domaine, des efforts de l'ensemble des entités concernées est une condition nécessaire à la réussite de l'objectif.

La garantie des équilibres sociétaux, mise en danger par des comportements frauduleux, est de la responsabilité de chacun.

Le Conseil d'État invite ainsi le Grand Conseil à le soutenir dans cette démarche en prenant en considération le présent rapport et en adoptant les projets de loi ci-après. Il recommande également le classement des postulats 10.106 du groupe POP Verts Solidarités "Fraude fiscale et rendement de l'impôt" et 12.162 Daniel Ziegler "Donnons-nous réellement les moyens de lutter contre la fraude fiscale".

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

Neuchâtel, le 29 juin 2016

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant modification de la loi sur les contributions directes (LCDir)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 29 juin 2016,
décète :

Article premier La loi sur les contributions directes (LCDir), du 21 mars 2000, est modifiée comme suit :

Art. 178 bis (nouveau)

Collaboration avec
d'autres instances

¹L'autorité fiscale communique d'office aux autorités, administrations et autres entités, publiques ou privées, chargées d'appliquer la législation cantonale ou fédérale en matière d'assurances sociales et autres prestations sociales, toute information utile à l'examen du droit de leur bénéficiaire.

²Toutefois, l'autorité fiscale ne communique ces informations qu'aux conditions suivantes :

- a) Le contribuable concerné est bénéficiaire de prestations au sens de l'alinéa 1, ou a par le passé bénéficié de telles prestations ;
- b) Les informations sont susceptibles d'avoir une incidence sur le droit aux prestations.

³Dans tous les cas, l'autorité fiscale ne communique les informations qu'aux instances compétentes pour, alternativement :

- a) Récolter les informations nécessaires à l'examen du droit aux prestations ;
- b) Statuer sur le droit aux prestations ;
- c) Verser des prestations ;
- d) Statuer sur le remboursement des prestations ;
- e) Procéder au recouvrement des prestations remboursables.

⁴La communication est simultanément adressée à l'autorité cantonale de surveillance de l'instance concernée.

Art. 178 ter (nouveau)

Transmission de
documents fiscaux
aux fins de
recouvrement,
d'impression et de
saisie

¹Les autorités chargées de l'application de la présente loi et l'entité de l'administration cantonale chargée de procéder au recouvrement des créances de l'État sont autorisées à transmettre à une tierce entité, publique ou privée, aux fins de recouvrement, d'impression ou de saisie, tout document soumis au secret fiscal ou à toute autre obligation d'en garder le secret.

²Toute personne collaborant, à un titre ou un autre, avec ou au sein de la tierce entité mandatée et susceptible de prendre connaissance du contenu des documents mentionnés à l'alinéa 1 est soumise aux mêmes obligations que les collaborateurs des autorités et entité mentionnées à l'alinéa 1, notamment quant au secret fiscal.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale

Loi portant modification de la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 29 juin 2016,
décède :

Article premier La loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, du 23 février 2005, est modifiée comme suit :

Art. 8, al. 3

³Le Conseil d'État est compétent pour établir si et à quelles conditions d'autres autorités octroyant des prestations sociales ou chargées des contrôles (*suite inchangée*)

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la loi.

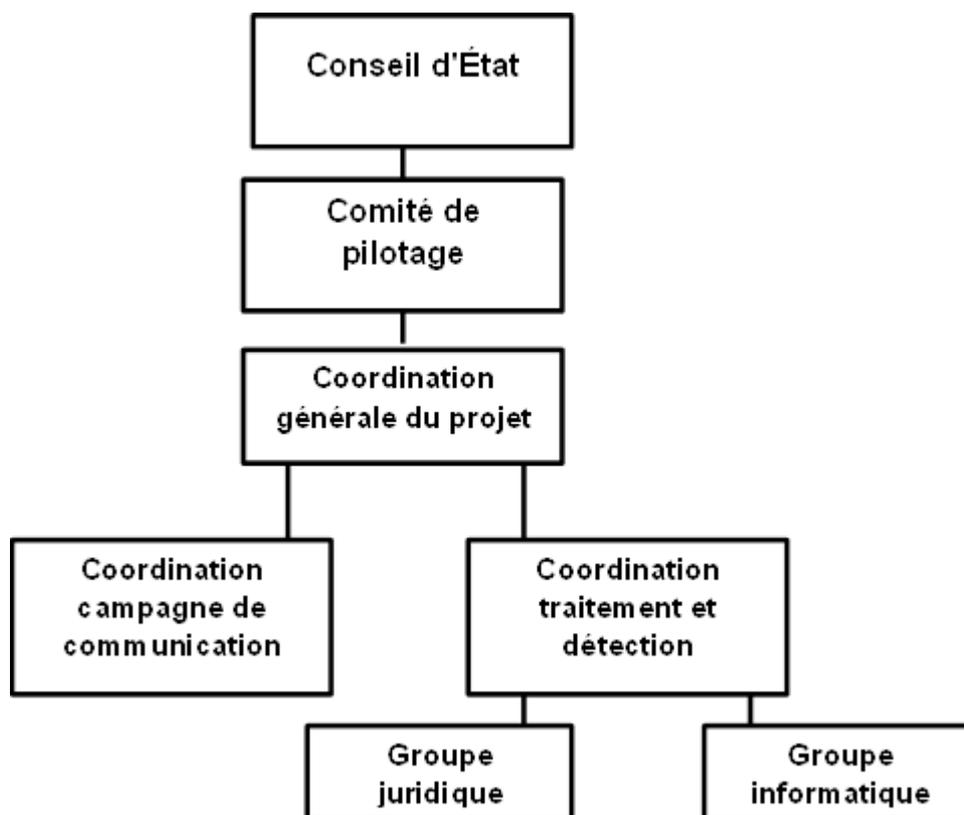
²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,
X. CHALLANDES

La secrétaire générale
J. PUG

STRUCTURE DE PILOTAGE DU PROJET LUTTE CONTRE LES ABUS ET ENTITÉS IMPLIQUÉES**1. Schéma de la structure de pilotage du projet :****2. Entités représentées dans les structures :****Comité de pilotage :**

Le comité de pilotage est présidé par Jean-Nathanaël Karakash, Chef du DEAS.
Les entités suivantes y sont représentées :

- Secrétariat général du DFS;
- Secrétariat général du DEAS
- Service des contributions
- Service de l'action sociale
- Service de l'emploi
- Office de contrôle du service de l'emploi

Groupe coordination communication :

Ce groupe coordination campagne et communication, dont la tâche à été de mettre sur pied les actions de la campagne "Réglo" ainsi que l'ensemble du suivi des actions de sensibilisation, est géré par le Secrétariat général du DEAS. Les entités suivantes y sont représentées :

- Service de contributions;
- Office de contrôle du Service de l'emploi
- Service de l'action sociale
- Office des relations extérieures et de la communication

Groupe coordination traitement et détection :

Ce groupe de travail coordination du traitement et détection des cas d'abus est en charge de la phase 2 et 3 du plan lutte contre les abus. Il est géré par le Secrétariat général du DEAS. Les entités suivantes y sont représentées :

- Service des contributions
- Service de l'action sociale (Direction du Service, Office cantonal de l'aide sociale et Office cantonal de l'assurance maladie)
- Office de contrôle
- Direction juridique du service des migrations
- Office de la main d'œuvre étrangère
- Caisse cantonale de compensation
- Caisse cantonale d'assurance chômage
- Office de l'assurance invalidité

Par ailleurs, celui-ci a également délégué l'analyse juridique à un sous-groupe juridique dans lequel la plupart de ces entités étaient représentées ainsi que le service juridique de l'État.

Les entités non représentées dans le groupe mais directement touchées par la mise en place des procédures évoquées au chapitre 5.2.2 du rapport, seront également associées aux réflexions liées aux processus les concernant.

Dans le cadre de la phase 3, il conviendra également de constituer formellement le sous-groupe informatique.

1. Visuels de la campagne réglo :

La campagne "Réglo" s'est déroulée en deux phases. Elle a débuté le 11 janvier 2016 par le biais de la diffusion de 22 affiches en format F12 déclinées sur la base de adjectifs à connotation négative : "dangereux", "égoïste" et "honteux" Il s'agit de la phase "choc" de la campagne dont voici l'une des trois variantes :



Dès le 13 janvier 2016, cette campagne a été complétée par une phase "positive" avec des messages valorisant les bons comportements, en réponse à la première phase :



2. Supports et diffusion :

Les messages et visuels de la campagne "Réglo" ont été intensément diffusés pendant deux semaines, à l'aide des supports suivants:

Supports	Diffusion
Affiches "choc" F12, 3 types	22 emplacements répartis sur l'ensemble du territoire cantonal
Affiches "positives" F4	30 emplacements à Neuchâtel, 30 à La Chaux-de-Fonds
Brochure d'information A4, 4 pages	Envoi tout ménage (94'270) et entreprises (3'779). Distribution également par les administrations communales et institutions partenaires du programme.
Ecrans dans les transports publics (TransN, bus postaux, train NE-FR)	Deux partenaires: Passenger TV: 67 véhicules dans l'ensemble du canton (133'718 diffusions; 978'209 passagers touchés) Publi6t: 32 véhicules dans les montagnes, 13 dans les vallées
Spot audio RTN	Diffusé 21x sur les ondes RTN (durée du spot : 15 secondes)
Spot télévisé Canal Alpha	Diffusé 10x par jour dès 19h (durée du spot : 10 secondes)
Arcinfo.ch : Internet et mobile	Site Internet et mobile. Au total : 101'242 vues
Lettre d'accompagnement dans l'envoi de la déclaration d'impôt 2016	Envoi par courrier postal à l'ensemble des contribuables neuchâtelois

L'ensemble de ces supports renvoyaient sur un site Internet www.ne.ch/reglo qui recense toutes les informations utiles et qui reste en ligne durant toute la durée du programme. C'est sur ce site que sont aussi mises en évidence les adresses de contact pour les personnes qui chercheraient des conseils pour se mettre en règle ou pour éviter de se trouver en situation illicite selon le schéma suivant:

- **Travail déclaré:**
 - www.av-s-ai.ch : permet aux personnes de vérifier que leur emploi est déclaré ;
 - www.ne.ch/tac : infos sur chèque emploi et travail au clair ;
 - Infos et conseils: office de contrôle (SEMP) au 032 889 68 10.
- **Impôts payés:**
Infos et conseils: service des contributions au 032 889 77 77.
- **Prestations justes:**
Ligne téléphonique "Réglo social Info" au 032 886 50 90: informations et conseils auprès d'un intermédiaire, sans risque de dénonciation. Pour assurer cette prestation, la Fondation SEREI, spécialisée notamment dans le conseil juridique en assurances sociales, a été mandatée.

En supplément des éléments cités ci-dessus, le service cantonal des contributions (SCCO) a tenu des stands d'information durant quatre samedis en début d'année, devant les principaux centres commerciaux du canton (Marin Centre à Marin, Maladière Centre à Neuchâtel, des Entilles-Centre et des Éplatures-Centre à La Chaux-de-Fonds). A ces occasions, la campagne "Réglo" a été thématifiée, des brochures d'information ont été distribuées et les personnes ont été conseillées et orientées. Ces stands visaient aussi plus particulièrement à expliquer les modalités de l'amnistie

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	3
1.1 Objectif du rapport.....	3
1.2 Structure du rapport.....	3
2. SITUATION GÉNÉRALE ET CONSTATS	4
2.1 Missions de l'État et contexte cantonal.....	4
2.2 Impact et ampleur des abus.....	4
2.2.1 Impacts pour les collectivités publiques	4
2.2.2. Impacts pour le développement économique	5
2.2.3 Impacts pour la cohésion sociale.....	5
2.2.4 Conséquences pour les auteurs d'abus	5
2.3 Contexte et évolutions juridiques aux niveaux cantonal et fédéral	6
2.3.1 Evolution dans la lutte contre le travail non déclaré.....	6
2.3.2 Evolution dans le domaine fiscal.....	7
2.3.3 Evolution en matière de suivi d'octroi des prestations sociales.....	8
3. LE PROJET LUTTE CONTRE LES ABUS	9
3.1 Volonté du Conseil d'État.....	9
3.2 Une approche intégrée par trois domaines.....	9
3.2.1. Introduction et illustration	9
3.2.2. Constats et base et plan d'action	10
3.3 Plan d'action en trois phases	11
4. COMMUNICATION, PRÉVENTION ET RÉGULARISATION	12
4.1 Campagne de communication	12
4.2 Amnistie et dispositif de régularisation.....	13
4.2.1. Domaine lutte contre le travail au noir.....	13
4.2.2. Domaine fiscal	13
4.2.3 Domaine prestations sociales	13
4.3 Premier bilan de la campagne 2016	14
4.3.1. Bilan de la campagne de communication	14
4.3.2. Bilan intermédiaire de l'amnistie et de la campagne de régularisation.....	14
4.4 Actions de prévention et pérennisation.....	15
5. RENFORCEMENT DU SUIVI ET TRAITEMENT DES CAS DÉTÉCTÉS	17
5.1 Optimisation de la collaboration interservices.....	17
5.2 Suivi des cas détectés et adaptations légales	18
5.2.1 Mise en place des bases légales manquantes.....	18
5.2.2 Mise en place de procédures de transmission	20
5.2.3 Méconnaissance du besoin d'information des autres entités.....	21
5.2.4 Entraves liées au traitement de l'information reçue	21
6. SUITE DES TRAVAUX	22
6.1 Étude sur l'optimisation de la détection des cas suspects à long terme.....	22
6.1.1. Périmètre d'action	22
6.1.2. Outils de détection	23
6.1.3. Aspects organisationnels	23
6.2 Calendrier des travaux	24

7. ADAPTATIONS LEGALES	25
7.1 Introduction	25
7.2 Commentaire article par article	25
7.2.1. <i>Loi portant modification de la loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000.....</i>	25
7.2.2.. <i>Loi portant modification de la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, du 23 février 2005.....</i>	26
8. INCIDENCES DU PROJET	27
8.1 Aspects financiers	27
8.2 Ressources humaines.....	27
8.3 Communes.....	28
9. RÉFORME DE L'ÉTAT.....	28
10. VOTE DU GRAND CONSEIL.....	28
11. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM	28
12. CLASSEMENT DE DIVERSES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES.....	29
12.1 10.106: Fraude fiscale et rendement de l'impôt	29
12.2 12.162: Donnons-nous réellement les moyens de lutter contre la fraude fiscale.....	30
12.3 Réponse aux postulats.....	30
12.3.1. <i>Développement de l'outil informatique.....</i>	30
12.3.2. <i>Structures de formation.....</i>	30
12.3.3. <i>Dossier fiscal, collaboration entre les services et augmentation des compétences.....</i>	31
12.3.4. <i>Proposition de classement.....</i>	31
13. CONCLUSION	32
LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR LES CONTRIBUTIONS DIRECTES	33
LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR L'HARMONISATION ET LA COORDINATION DES PRESTATIONS SOCIALES	35
ANNEXE 1. STRUCTURES DU PROJET ET ENTITÉS IMPLIQUÉES.....	36
ANNEXE 2. CAMPAGNE "RÉGLO"	38
TABLE DES MATIÈRES	40