



Rapport de la commission législative au Grand Conseil

concernant

le projet de loi

Adriano Cramerì 01.106, du 6 février 2001, portant révision de la loi sur les subventions

(Du 22 octobre 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 6 février 2001, M. Adriano Cramerì a déposé le projet de loi suivant:

01.106

6 février 2001

Projet de loi Adriano Cramerì

Loi portant révision de la loi sur les subventions

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décète:

Article premier La loi sur les subventions, du 1^{er} février 1999, est modifiée comme suit:

Art. 14 ...

c) que les travaux réalisés avec l'aide de subventions le soient par des entreprises qui:

respectent les dispositions de protection des travailleurs, l'égalité de traitement entre hommes et femmes,

sont en règle avec le versement des contributions sociales et fiscales et sont engagées dans des actions de formation d'apprentis et la formation continue.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: B. Soguel, S. Mamie, J.-S. Dubois, L. Vaucher, C. Mermet, J.-P. Franchon, F. Berthoud, M. Donati, B. Duport, P. Erard, O. Duvoisin, L. Matthey, P. Berthoud, J.-J. Delémont, Ph. Loup, P. Bonhôte, S. Müller Devaud, F. Perrin-Marti, R. Wüst, M. Perroset, M. Guillaume-Gentil-Henry, M. Barrelet, M. Debély, H. U. Weber, A. Laurent, J.-M. Haefliger, J.-C. Perrinjaquet, S. Vuilleumier, V. Houlmann, C. Borel, M. Giovannini, B. Bois, B. Renevey, H. Deneys, D. Barraud, M.-A. Crelier-Lecoultre, G. Santschi, F. Gertsch et J.-C. Baudoin.

Ce projet de loi a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative a examiné ce projet de loi au cours de sept séances qui ont eu lieu les 21 août et 23 octobre 2001 ainsi que les 8 janvier, 12 février, 13 juin, 20 septembre et 22 octobre 2002. M. Adriano Cramer, auteur du projet de loi, M^{me} Sylvie Perrinjaquet, cheffe du Département des finances et des affaires sociales, et le chef de service juridique de l'Etat ont participé aux travaux de la commission.

III. POSITION DE L'AUTEUR DU PROJET

Le projet Adriano Cramer a pour but de garantir que les entreprises choisies pour faire des travaux subventionnés exécutent leur mandat en respectant les obligations légales et conventionnelles. Trop souvent, des entreprises obtiennent des mandats financés par des collectivités publiques alors qu'elles ne respectent pas les dispositions conventionnelles et légales, notamment dans le domaine des salaires et du paiement des cotisations sociales ou en matière d'égalité de droits entre hommes et femmes. Or, les procédures pour intervenir dans ces cas sont longues et difficiles à faire aboutir. Puisqu'il s'agit de faire respecter des règles légales, l'Etat pourrait fixer des conditions garantissant leur respect quand il alloue une subvention. Le gouvernement du canton du Jura a par exemple pris des arrêtés qui prévoient de telles dispositions.

Il est important que les conditions soient égales pour tous, qu'il s'agisse d'une entreprise de la région, de l'extérieur du canton ou même d'une entreprise étrangère. En effet, à terme, les entreprises qui paient correctement leurs employés pourraient arriver à avoir des prix plus élevés et ne plus bénéficier d'octroi de travaux, contrairement aux entreprises qui ne respectent pas les conventions collectives de la branche et qui peuvent de ce fait avoir des prix plus attractifs.

L'auteur du projet propose donc que l'article 14 de la loi sur les subventions soit modifié et que soient ajoutées de nouvelles dispositions qui protègent les travailleurs, qui obligent les entreprises à respecter les conventions collectives, et qui garantissent l'égalité de traitement pour tous.

IV. DÉBAT D'ENTRÉE EN MATIÈRE

D'emblée une question se pose: le projet de loi concerne-t-il le bon article? En effet, la loi sur les subventions fait la distinction entre d'une part les indemnités et d'autre part les aides financières. Le projet Adriano Cramer ne vise que les conditions d'octroi des aides financières qui seules sont prévues à l'article 14 et non pas les indemnités selon l'article 3. Comme apparemment l'auteur du projet parle de subventions au sens large, le chef du service juridique confirme que c'est bien l'article 13 qui doit être modifié le cas échéant.

Sur le fond, la commission ne conteste pas l'essentiel des principes contenus dans un tel projet de loi: il est en effet important que les entreprises qui réalisent des travaux subventionnés par l'Etat respectent les obligations légales et conventionnelles.

Pendant, une majorité de commissaires ne voit pas comment une telle loi peut être mise en application face à la complexité des questions qui se posent. Tout d'abord, il faut tenir compte de la diversité des subventions qui peuvent être accordées et du grand nombre de questions qui en découlent. Comment, par exemple, exercer un contrôle efficace sur les entreprises par rapport aux travaux effectués? Certains craignent une surcharge de travail et un alourdissement exagéré de procédures déjà bien réglementées. La question de l'apprentissage semble aussi difficile à prendre en compte. Si l'on est conscient de l'importance de la formation pour la vie économique d'une région et du besoin de soutenir les entreprises qui sont engagées dans la formation, certains voient dans ce critère trop de complexité et de problématique non résolues. La question du montant des subventions est aussi évoquée, les petites sommes inférieures à 20.000 ou 30.000 francs ne devant pas être concernées par la loi. Enfin une majorité de la commission estime qu'elle ne peut se prononcer sur l'entrée en matière si elle ne dispose pas de données plus concrètes sur cette question. Elle souhaite notamment savoir comment les subventions sont accordées, selon quelles catégories et pour quels montants, afin de mesurer exactement ce qu'on veut contrôler. Et

finalement, pour pouvoir continuer la discussion, elle souhaite recevoir des documents donnant la liste des subventions accordées, leurs montants et les enjeux que cela représente pour tous les types de subventions prévues par la loi.

Une minorité de la commission pense au contraire qu'il est nécessaire de se donner les moyens de faire mieux respecter le cadre légal aux entreprises qui reçoivent des mandats ou des travaux financés par des collectivités publiques. Les commissions paritaires, qui connaissent bien le marché du travail et de l'emploi, pourraient jouer là un rôle utile sans pour autant surcharger les services de l'Etat. Il est tout à fait possible d'introduire quelques règles claires, rappelant des conditions légales, dans une loi réglant l'octroi des subventions. Le canton du Jura, dont le gouvernement a fixé, pour une période probatoire de deux ans, des règles similaires dans les arrêtés octroyant des aides temporelles, va dans le même sens. Une telle pratique ne pourrait qu'avoir un effet bénéfique pour tous les domaines d'activité concernés par le subventionnement. Il est donc important d'entrer en matière et de voir comment il serait possible de garantir quelques conditions de base et comment finaliser ce projet de loi.

Face à ces deux positions totalement différentes, la commission a estimé qu'elle ne pouvait pas continuer le débat d'entrée en matière sans avoir à sa disposition des données plus concrètes sur la diversité, l'ampleur et la spécificité des diverses subventions allouées.

Lors de la séance du 8 janvier 2002, la commission a pris connaissance d'une série de documents constituant un inventaire global de toutes les subventions accordées par l'Etat. Un tableau complet de toutes les subventions a été réalisé par les services de l'Etat. Il permet de connaître de façon précise la répartition des diverses subventions grâce à un classement par département, selon les bases légales, les objets et les catégories concernés. Cependant, ce tableau ne comporte pas encore de données chiffrées.

La représentante du Conseil d'Etat, ayant donné toutes les assurances que les montants demandés seraient fournis dans une étape ultérieure, la discussion s'est poursuivie avec une réflexion sur la portée de l'article 10 de la loi sur les subventions. En effet, cet article précise que toute subvention peut faire l'objet de charges ou de conditions et que donc, lorsque le Conseil d'Etat alloue une subvention, il peut très bien déterminer par lui-même à quelle condition elle peut être accordée.

Pour l'auteur du projet, cet article 10 n'est pas suffisant, dans la mesure où, dans la pratique, ces charges et ces obligations ne sont souvent pas définies et, par conséquent, il n'y a aucune incitation à ce qu'elles soient respectées. Il est donc nécessaire d'avoir des règles plus contraignantes afin que les entreprises soient obligées de les respecter.

D'un autre côté, une nouvelle question se pose dans la mesure où l'Etat n'attribue pas toujours directement les subventions, mais les alloue à une collectivité ou à une entité qui fera elle-même exécuter les travaux ou le

mandat. Dès lors, il devient beaucoup plus difficile de gérer ce contrôle, dans la mesure où la subvention peut être accordée avant même que les travaux ou les mandats aient été attribués.

Pour une minorité de la commission, il est possible de résoudre cette difficulté. On peut imaginer une législation adaptée aux deux situations. En cas de subvention directe, l'entreprise qui exécute les travaux s'engage à respecter les conventions. En cas de subvention indirecte, allouée à une personne physique ou morale, ce sont ces dernières qui doivent veiller à ce que le tiers ou l'entreprise à qui elles confient les travaux ou le mandat respecte les conventions. La question du contrôle ne semble pas non plus insurmontable. Il ne s'agit pas ici de mettre en place un bataillon de fonctionnaires pour la surveillance, mais bien plutôt de compter sur le rôle des commissions paritaires de la branche et des syndicats qui sont suffisamment attentifs aux respects des règles et qui peuvent dénoncer à l'Etat le non-respect de la loi.

L'auteur du projet de loi pourrait dès lors se rallier à une modification de l'article 10 (au lieu des articles 13 ou 14 préalablement évoqués) dans la mesure où certaines conditions de base seraient garanties.

Avec le problème de l'organisation de la surveillance, nécessitée par de telles prescriptions, la question de l'importance des montants à prendre en compte revient. Afin d'éviter un excès de formalisme, l'idée de montants minimaux devrait être retenue au cas où la loi serait modifiée.

Par rapport au problème du contrôle, il faut encore préciser qu'à l'article 27 de la loi sur les subventions tous les éléments sont en place :

Art. 27 ¹ *L'autorité compétente veille à ce que les subventions soient utilisées conformément à leur destination et dans le respect des conditions et des charges auxquelles leur octroi est subordonné.*

² *Elle procède à cet effet ou fait procéder à tous les contrôles et vérifications nécessaires.*

La seule exigence en ce domaine est que la loi puisse être respectée. En d'autres termes, si l'Etat impose des conditions légales, il doit être en mesure de les faire respecter et de pouvoir effectuer les contrôles que cela implique.

Il y aurait aussi une autre manière de procéder afin de garantir le respect de conditions de base : en se basant sur l'article 10, le Conseil d'Etat pourrait dans un arrêté fixer des conditions-cadres et les charges en cas d'octroi de subventions et cela en fonction du montant alloué. Pour définir les montants, on pourrait s'aligner, par exemple, sur la loi sur les marchés publics.

Il serait aussi possible de modifier l'article 27 de la loi sur les subventions puisqu'il est consacré au respect des conditions et des charges auxquelles l'octroi de subventions est subordonné. Il suffirait d'ajouter à cet article un troisième alinéa rédigé en ces termes :

³ *Les travaux réalisés à l'aide de subventions le sont par des entreprises qui respectent les règles et la loi sur l'ouverture des marchés.*

Enfin une dernière solution pourrait être d'amender l'article 10 de façon à instaurer un système de contrôle souple et efficace. En cherchant la meilleure formulation, on pourrait peut-être trouver là la solution qui conviendrait.

Face à l'ensemble des possibilités évoquées, la position de la représentante du Conseil d'Etat est claire: elle n'est pas favorable à une modification des articles de loi, estimant que la législation actuelle répond à tous les paramètres et à tout ce qui doit être respecté. Mais elle se propose de demander aux services concernés d'établir pour la prochaine séance un modèle d'arrêté qui aille dans le sens des discussions et qui réponde aussi sur le fond aux soucis émis par M. Adriano Cramer. Par ailleurs, des questions lui sont posées sur les procédures suivies par le Conseil d'Etat lors de l'octroi de subventions, sur le détail des conditions et des charges exigées, sur la surveillance exercée depuis l'entrée en vigueur de la loi et finalement sur les intentions du Conseil d'Etat en la matière.

Lors de la séance du 12 février 2002, des réponses sont données par la représentante du Conseil d'Etat. Il s'avère qu'en général, l'octroi d'une subvention par l'Etat est automatiquement accompagné d'un certain nombre d'obligations qui sont mentionnées dans les annexes au courrier. Cependant, comme il est difficile de se faire une idée des obligations contenues dans les lettres d'accompagnement, la représentante du Conseil d'Etat se propose de demander aux différents services de préparer des exemples d'arrêtés ainsi que des exemples de courriers qui sont envoyés parallèlement à l'octroi de subventions.

Des données chiffrées sur les subventions accordées n'ont pas été fournies, car l'inventaire des subventions était basé sur les données 2000. Or, après analyse, il s'est avéré que des modifications importantes étaient intervenues (par exemple au niveau des Eglises) et que cela ne permettait pas de se rendre compte de la situation actuelle. Le tableau ayant dû être révisé, il n'était pas possible de le mettre à la disposition de la commission pour la séance du 12 février 2002. Par ailleurs, la commission n'a pas reçu le projet d'arrêté-modèle demandé. Dans ces conditions, les discussions sont reportées à une prochaine séance.

Le 13 juin 2002 des documents concernant les procédures d'octroi des subventions ont été remis aux membres de la commission. Cependant, les arrêtés reçus ne sont pas très explicites quant aux conditions allant dans le sens du projet de loi Adriano Cramer. Les données chiffrées parviendront aux membres de la commission avec le procès-verbal de la séance. Il est en outre apparu que la rédaction d'un arrêté-modèle n'est pas réalisable vu la diversité des situations concernées. La commission a pris acte de cet état de fait.

Si l'on analyse la façon dont les subventions sont accordées, le constat suivant doit être fait. L'article 10 prévoit que toute subvention peut faire l'objet de charges et de conditions, mais en général les arrêtés n'en comportent

pas. Par contre, les décisions de subventionnement sont accompagnées d'annexes explicatives qui précisent les conditions d'octroi.

Actuellement, ces conditions ne s'inscrivent pas dans la ligne des préoccupations du projet Adriano Cramerì. Cependant la législation actuelle permettrait tout à fait d'inclure de telles conditions dans les arrêtés accordant les subventions.

En parallèle, il est à noter que la loi sur les subventions date du 1^{er} février 1999 et que le règlement d'exécution n'a pas encore été établi. Il est en cours d'élaboration et pourrait dès lors inclure certaines exigences dans les conditions d'octroi.

Dès lors, la commission doit répondre à la question suivante : faut-il modifier la loi ou agir plutôt au niveau du règlement d'exécution en faisant des propositions pour qu'il vise à établir une pratique qui irait dans le sens souhaité par le projet de loi ?

Sur la question de la modification de la loi, la position du Conseil d'Etat n'a pas changé ; il s'y oppose. Cependant, il serait d'accord de s'engager au niveau du règlement d'exécution pour qu'il corresponde aux préoccupations de la commission et qu'il aille dans le sens des intentions de l'auteur du projet de loi.

Après avoir examiné toutes les possibilités offertes d'un côté par la modification de la loi et de l'autre par celles de l'élaboration d'un règlement d'exécution, une majorité de la commission a estimé qu'elle pourrait se satisfaire de la garantie du Conseil d'Etat et résoudre la problématique posée à travers le règlement d'exécution. Ce dernier devant entrer en vigueur en janvier 2003, le groupe de travail chargé de son élaboration pourrait tenir compte des discussions de la commission et viser à réaliser ainsi les objectifs du projet de loi.

Une minorité de la commission est d'avis qu'il serait préférable d'inscrire dans la loi les conditions de base auxquelles les subventions devraient être accordées pour une question de clarté, d'équilibre et de garantie, par rapport à l'utilisation de fonds versés par les collectivités publiques. Elle regrette que la commission n'arrive pas à trouver de consensus pour un projet de loi dont l'essentiel des principes ne suscite pas d'opposition. Elle est consciente du problème posé par la diversité des subventions allouées, mais elle est d'avis que la question n'est pas insoluble. L'article 10 pourrait par exemple être complété par une énumération exemplative des charges et des conditions et préciser que ces éléments doivent être mentionnés dans l'arrêté.

Finalement, la représentante du Conseil d'Etat s'étant engagée à ce que le règlement d'exécution s'inspire, dans toute la mesure du possible, des travaux de la commission qui tiennent compte de l'essentiel des intentions exprimées dans le projet de loi, la commission a refusé d'entrer en matière concernant le projet de loi Adriano Cramerì, du 6 février 2001, portant révision de la loi sur les subventions par 8 voix contre 6.

V. CONCLUSION

La commission législative a examiné le projet de loi dans toutes ses implications, ses finalités et ses conséquences. Une majorité de la commission a estimé que les bases légales contenues dans la loi sur les subventions étaient suffisantes pour répondre aux préoccupations de l'auteur du projet de loi. Après que la représentante du Conseil d'Etat s'est engagée à tenir compte des débats de la commission dans le futur règlement d'exécution, une majorité de la commission a refusé l'idée de modifier la loi et a choisi de s'en remettre au groupe de travail chargé de rédiger le règlement d'exécution.

La commission législative a adopté le présent rapport lors de sa séance du 22 octobre 2002 par 11 voix contre 2.

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

Neuchâtel, le 22 octobre 2002

Au nom de la commission législative:

Le président,

CHRISTIAN BLANDENIER

La rapporteuse,

PIERRETTE ERARD

Loi sur les subventions, du 1^{er} février 1999

Extrait

c) charges
et conditions

Art. 10 Toute subvention pourra faire l'objet de charges ou de conditions.

Conditions
d'octroi
a) en général

Art. 13 ¹ L'octroi d'une subvention suppose :

- a) qu'il existe une base légale suffisante pour son versement ;
- b) que le requérant offre la garantie d'accomplir convenablement la tâche en question, avec les charges et les conditions qui lui sont liées.

² Aucune subvention n'est accordée pour des travaux déjà en cours ou des acquisitions déjà faites.

³ L'autorité compétente peut toutefois autoriser la mise en chantier ou la préparation d'une acquisition s'il n'est pas possible d'attendre le résultat de l'examen du dossier sans de graves inconvénients. Cette autorisation ne donne aucun droit à la subvention requise.

b) conditions
propres
aux aides
financières

Art. 14 L'octroi d'une aide financière suppose en outre :

- a) que la tâche d'intérêt général considérée ne puisse se réaliser sans l'intervention du canton ;
- b) que le requérant fournisse lui-même des prestations conformes à ses possibilités.

En général

Art. 27 ¹ L'autorité compétente veille à ce que les subventions soient utilisées conformément à leur destination et dans le respect des conditions et des charges auxquelles leur octroi est subordonné.

² Elle procède à cet effet ou fait procéder à tous les contrôles et vérifications nécessaires.