



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi portant modification temporaire de la loi  
sur l'organisation scolaire  
(Réduction de 10% du subventionnement des traitements du  
corps enseignant et des membres de direction)**

(Du 24 septembre 2008)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

*La mesure proposée vise à réduire de 10% le subventionnement des traitements du corps enseignant et des membres de direction sur une période de trois ans dans l'attente d'un éventuel 3<sup>e</sup> volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes et d'un souhaitable projet de cantonalisation de l'école obligatoire.*

*L'économie de 7,77 millions de francs réalisée par l'Etat est bien évidemment à charge des communes. Elle doit toutefois être analysée dans le contexte d'un bilan financier global du 2<sup>e</sup> volet du désenchevêtrement des tâches et mise en relation avec des projets ou programmes d'économies initiés par l'Etat tels que le projet de retraite anticipée ou la modification de l'arrêté sur l'organisation des classes qui occasionnent des allègements budgétaires pour les communes à hauteur de 7,4 millions de francs.*

**1. SITUATION ACTUELLE**

L'Etat prend en charge au titre de subvention cantonale:

- a) les 45% de l'ensemble des traitements légaux, augmentés des cotisations sociales à charge de l'employeur, servis aux membres du corps enseignant;
- b) les 45% de l'ensemble des traitements légaux, augmentés des cotisations sociales à charge de l'employeur, servis aux directeurs pour leurs heures d'enseignement, et les 25% du traitement inhérent à leurs tâches administratives;
- c) les 37% des prestations dues par les communes à la Caisse de pensions de l'Etat pour les directeurs et les membres du personnel enseignant des établissements communaux d'enseignement public.

Le subventionnement des traitements du corps enseignant a fait l'objet de nombreux débats au Grand Conseil ces dernières années que ce soit dans le cadre d'un désenchevêtrement des charges financières entre Etat et communes ou dans le cadre de réduction linéaire des subventions, à l'exemple de l'exercice budgétaire 2007.

Le taux de 45% a été établi en février 1997 par le Grand Conseil dans le cadre de la réorganisation de l'enseignement secondaire supérieur.

En cantonalisant les filières de maturité gymnasiale et professionnelles, l'Etat se chargeait annuellement de 12,3 millions de francs supplémentaires, ce qui correspondait à un allègement équivalent pour les communes.

Afin de compenser l'augmentation des charges supportées par l'Etat, des mesures compensatoires ont été proposées aux communes dont l'une prévoyait la réduction de 50 à 45% des subventions cantonales pour le traitement du personnel enseignant des écoles enfantines, primaires et secondaires du degré inférieur.

En février 1997 toujours, la prestation due par l'Etat à la Caisse de pension de l'Etat de Neuchâtel pour le personnel enseignant des écoles enfantines, primaires et secondaires du degré inférieur a été ramenée de 60% à 45% dans le cadre de ce même désenchevêtrement des charges financières entre Etat et communes. Un dispositif de mesures compensatoires touchant notamment l'orthophonie et la médecine scolaire a été imaginé afin de permettre un équilibre financier. Les avis étant très partagés sur l'instance qui doit assurer la politique de santé à l'école et la financer, il a fallu reprendre le sujet en mai 1999 au travers d'un rapport du CE au GC dans lequel il est dit:

*"Il (le CE) désire respecter la décision du GC de février 1997, relative aux mesures compensatoires et à ses incidences financières globales.*

*Il vous propose donc de modifier le catalogue des mesures acceptées, par:*

*a) un amendement de la mesure No 3 concernant la prestation due à la CPEN pour le personnel enseignant. La réduction des prestations dues par l'Etat, ramenées en février 97 de 60% à 45% serait modifiée en passant de 60% à 37%. Cette manière de faire conduirait les communes à prendre en charge 0,9 million de francs en plus;*

*b) ..... »*

Le passage à 37% résulte donc d'une volonté d'équilibre financier entre Etat et communes permettant de respecter le cadre de la négociation politique.

## **2. MESURE PROPOSEE**

La mesure proposée prévoit une réduction de 10% de l'ensemble du subventionnement sur une période de 3 ans (2009, 2010 et 2011) dans l'attente d'un 3<sup>e</sup> volet du désenchevêtrement des tâches et d'un projet de cantonalisation de l'école obligatoire.

De prime abord, cette mesure a tout d'un report de charges de l'Etat sur les communes. Toutefois, elle doit être analysée à la lumière d'un bilan global du 2<sup>e</sup> volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes et doit être perçue dans le contexte des projets et des programmes d'économies mis en œuvre par l'Etat sur un plan général ou dans le domaine particulier de l'enseignement.

## **2.1. En ce qui concerne le désenchevêtrement**

A ce jour, aucun bilan financier n'a été établi du deuxième volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (il est peut-être encore un peu tôt pour le faire). Il est donc indispensable de se référer au rapport du Conseil d'Etat du 2 juillet 2004 à l'appui de neuf projets de lois et six projets de décrets portant modification de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.

Le Conseil d'Etat proposait une nouvelle vision des relations entre les collectivités publiques neuchâtelaises. Un désenchevêtrement « fort » qui transfère à l'Etat la responsabilité financière des domaines de la santé, du secondaire 2 et des établissements spécialisés. Des domaines où les charges sont particulièrement dynamiques.

Le rapport du Conseil d'Etat était d'ailleurs très explicite à ce sujet:

"Avec un transfert de charges des communes vers l'Etat de l'ordre de 153 millions de francs, on comprendra que nous n'hésitons pas à qualifier ce 2<sup>e</sup> volet comme favorable aux communes ....".

"L'Etat reprend à son compte des charges dynamiques. Les domaines de la santé ou, dans une moindre mesure, de l'enseignement/formation, par exemple, connaissent des augmentations de dépenses pouvant aller jusqu'à 10% par année. A ce titre, on peut raisonnablement estimer les économies réalisées dans le futur par l'ensemble des communes à environ 15 millions de francs chaque année. En effet, l'évolution des charges cantonales réparties varie de plus 10 à plus de 12,5% par année (2001: total de charges de 100 millions de francs; 2005: 153 millions de francs)".

Pour étayer ces dires, il est intéressant de prendre en considération le secondaire 2. En 2004/2005, le "bourrelet" démographique quittait l'école obligatoire pour rejoindre la formation professionnelle et les lycées. Cela signifie, étant donné la nouvelle vague d'élèves, des millions supplémentaires (coût d'une classe au secondaire 2: 250.000 francs) à charge de l'Etat uniquement. Une croissance importante des charges que l'Etat a tenté de maîtriser par des programmes d'économies drastiques vivement combattus par les syndicats d'enseignants.

## **2.2. Au niveau de l'enseignement**

Pour rappel, le programme d'encouragement à la retraite anticipée est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (avec effet au 31.01.2007 pour les enseignants) et prendra fin au 31 août 2009. Il s'adresse au personnel de l'administration cantonale, ainsi qu'aux enseignants de tous degrés et au personnel de l'université soumis à la loi sur le statut de la fonction publique.

En vertu de la clef de répartition financière Etat / communes (55% communes / 45% Etat), les communes sont bénéficiaires du programme à un double titre: a) coût du programme d'encouragement et b) économies sur les traitements.

a) En effet, l'entier de la charge générée par ce programme d'encouragement est assumé par le Canton. Encourager les départs induit d'accorder aux futurs retraités des aides financières incitatives qui sont financées à 100% par l'Etat (il n'y a pas de répartition de la charge selon la clé 55%/45%). En 2007, on peut estimer que ces aides incitatives au départ ont représenté pour les enseignants du préscolaire et de la scolarité obligatoire un montant d'environ 4 millions de francs.

- b) Dans l'enseignement obligatoire en 2007, 73 personnes ont pris une retraite anticipée ce qui occasionne des économies à hauteur de 1.800.000 francs dont environ 1 million pour les communes. En 2008, une quarantaine de retraites sont annoncées pour une économie globale de 714.000 francs dont environ 400.000 francs pour les communes. Ces économies, qui sont des économies sur les différentiels de traitements auront un effet important sur les comptes des années suivantes, auxquelles s'ajouteront les économies 2009. A titre d'exemple, le différentiel entre le traitement d'un titulaire partant en retraite et celui de son remplaçant aura un impact à moyen terme (5 à 7 ans), et pas uniquement sur les comptes de l'année au cours de laquelle le départ est intervenu.

La modification de l'Arrêté concernant l'organisation des classes et le subventionnement des traitements dans l'enseignement obligatoire opérée par le Conseil d'Etat le 21 décembre 2005 a occasionné en moyenne une hausse des effectifs par classe qui se traduit par des fermetures de classe. L'évolution démographique (baisse globale des effectifs) y contribue aussi bien entendu.

Pour les années scolaires 2006-2007 et 2007-2008, cela représente 24,5 classes fermées au primaire (coût moyen d'une classe: 120.000 francs) et 14 classes au secondaire 1 (coût moyen d'une classe: 180.000 francs). La rentrée 2008 se traduit par la fermeture de 4 classes au primaire et 8 classes au secondaire 1.

Au total, les économies se chiffrent à 7.380.000 francs dont 4 millions profitent aux communes.

Ces économies sont pérennes à moins d'un étonnant revirement de tendance démographique. Les efforts à consentir dans les années à venir en termes d'organisation scolaire devraient aussi permettre un allègement des budgets communaux.

Au total, uniquement dans le secteur de l'enseignement, les communes bénéficient d'allègements budgétaires induits par des projets ou mesures de l'Etat (aides incitatives, différentiels de traitements, hausse des effectifs) à hauteur de 7,4 millions de francs pour les années 2006 à 2008.

### **3. PERSPECTIVES**

A la faveur des accords intercantonaux HarmoS et Convention scolaire romande, une nécessaire réflexion sur les structures de pilotage, politiques et directoriales, de l'école neuchâteloise doit être engagée par ses principaux acteurs.

La "philosophie" de la verticalité de l'école, induite par HarmoS, incite à considérer l'enseignement obligatoire comme un tout, homogène, sans transition abrupte entre enfantine, primaire et secondaire. Ainsi, l'école neuchâteloise de demain se déclinera dans un processus unique et évolutif, défini en cycle primaire 1 (- 2 à + 2), cycle primaire 2 (3 à 6) et cycle secondaire (7 à 9).

Ces modifications poussent à remettre en question l'organisation actuelle de l'Ecole neuchâteloise. Il faut en effet savoir qu'aujourd'hui seuls les degrés secondaires I sont sous le contrôle de directions d'école. Aux degrés préscolaires et primaires, à l'exception des 3 villes, les écoles ne sont pas dotées de direction. Du point de vue politique, l'organisation de l'école dans les degrés préscolaires et primaires relève, dans la très grande majorité des cas, de la compétence communale, alors qu'au niveau secondaire I ce sont, pour l'essentiel, des syndicats intercommunaux qui sont compétents.

Dans son esquisse de l'organisation future, le Conseil d'Etat souhaiterait établir des cercles scolaires regroupant, dans 6 régions du canton, les 3 cycles d'enseignement sous une seule autorité politique et une même autorité directoriale.

Instituer ces cercles scolaires sera cependant relativement complexe et difficile, dans la mesure où cela remet fondamentalement en question à la fois l'organisation de l'école enfantine et primaire mais aussi les contours de l'autonomie communale. Les communes devraient s'unir en vue de créer des syndicats intercommunaux compétents pour les 3 cycles. La forme du syndicat intercommunal n'est pas idéale, on la considère parfois comme dépassée voire comme une solution transitoire dans l'attente de fusions, et d'aucuns regrettent le déficit démocratique dû à son processus décisionnel (délégation de compétences des exécutifs communaux).

Il va de soi que les discussions/négociations ne pourront être entamées qu'avec les partenaires incontournables de l'école que sont les communes et syndicats intercommunaux (via l'Association des communes neuchâteloises).

### **3.1. Vers une cantonalisation de l'enseignement obligatoire?**

Indéniablement, la conduite de l'école neuchâteloise de demain serait plus rationnelle et efficiente sous la seule compétence du canton.

Actuellement, dans l'enseignement, les communes n'ont que des compétences organisationnelles (ouvertures de classes) ou de nomination (engagement des enseignants). De plus, dans le premier cas, l'Etat intervient de manière prépondérante en fixant un cadre relativement contraignant, et dans le second, on peut parler de compétences partagées avec le nouvel article 17 LAS (les communes et le Conseil d'Etat coordonnent leurs procédures d'engagement).

### **3.2. Les directions sous l'autorité du DECS de manière transitoire?**

Il est possible d'imaginer une voie intermédiaire et transitoire: la cantonalisation des structures de directions.

Actuellement, les directrices/teurs et sous-directrices/teurs sont engagés par les Villes et syndicats intercommunaux, leurs salaires n'étant subventionnés qu'à raison de 25% par l'Etat. Le lien hiérarchique entre le DECS et les directions fait manifestement défaut; ce sont pourtant ces mêmes directions qui dirigent les écoles secondaires et, dans les Villes, les écoles enfantines et primaires. Avec les cercles scolaires, tels qu'esquissés par le DECS, des directions seraient regroupées autour de la structure existante des "établissements" secondaires mais à chaque fois avec un responsable pour chacun des 3 cycles (les EPT sont évidemment encore à définir). Ces directions feraient partie des cadres du service de l'enseignement obligatoire.

Du point de vue politique, les structures existantes resteraient en place, l'exécutif communal ou du syndicat intercommunal gardant ses compétences. De plus, par les Conseils d'établissements scolaires, organes consultatifs nouvellement institués par le Grand Conseil, la voix démocratique locale pourrait également s'exprimer.

Cette cantonalisation devrait se faire dans une opération neutre sur le plan financier, c'est-à-dire en modifiant la clé de subventionnement non seulement des directeurs (futur: Etat:100%, communes:0%) mais aussi celle des enseignants.

#### **4. INCIDENCES FINANCIERES**

Les incidences financières se traduisent par une réduction de charges pour l'Etat de 7,77 millions de francs.

Elles s'expliquent par la réduction de 10% des rubriques "362620 Traitements, ens. préscolaire, 362621 Traitements, ens. primaire, 362622 Traitements, ens. secondaire", 364620 dans le centre financier 6202 (OES) (pour un total de 7,24 millions) ainsi que par la réduction de 10 % des rubriques "362634, 362635, 362636, Caisse de pension, ens. préscolaire, primaire et secondaire" (pour un total de 0,53 million).

En fonction de l'évolution des effectifs, les chiffres prévus pour 2010 et 2011 varieront quelque peu bien entendu.

#### **5. INCIDENCES SUR LES COMMUNES**

Les économies réalisées par l'Etat sont à charge des communes pour une durée de trois ans.

#### **6. INCIDENCES SUR LES EFFECTIFS**

Cette mesure n'engendre aucune incidence sur les effectifs.

#### **7. VOTE DU GRAND CONSEIL**

Cette mesure ne nécessite pas de vote à la majorité qualifiée.

#### **8. MODIFICATIONS LEGISLATIVES (commentaires par article modifié)**

Nous vous suggérons d'ancrer, à la fin de la loi d'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984, une disposition temporaire prévoyant la suspension – du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2011 – de l'application de l'article 48, alinéa 1 LOS. Durant ce laps de temps, les taux de subventionnement réduits de 10% proposés dans l'article temporaire et le présent rapport seront applicables.

En procédant ainsi, nous nous inspirons de ce qui avait été adopté par votre autorité le 6 décembre 2006 à la fin de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct (LRIFD), du 26 juin 1995 (RSN 637.20).

Vu les incertitudes régnant actuellement en matière de subventionnement, ce mode de procéder nous permet de garder en veilleuse, sans l'abroger, l'article 48, alinéa 1 LOS actuel.

## 9. CONCLUSION

La mesure qui vous est proposée ne doit pas être considérée comme une énième mesure temporaire permettant une amélioration des finances très provisoire. Elle est certes transitoire mais se veut initiatrice d'une réflexion à long terme sur nos institutions ainsi que sur les structures de pilotage de l'Ecole neuchâteloise.

C'est dans cette perspective que nous proposons à votre autorité de prendre en considération le présent rapport et d'adopter la modification législative ci-après.

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

Neuchâtel, le 24 septembre 2008.

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
R. DEBÉLY

*Le chancelier,*  
J.-M. REBER

---

**Loi**  
**portant modification temporaire de la loi sur l'organisation**  
**scolaire (réduction de 10% du subventionnement des traitements**  
**du corps enseignant et des membres de direction)**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 septembre 2008,  
*décède:*

**Article premier** La loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984, est modifiée  
comme suit:

En fin de loi

Modification temporaire selon la révision du (nouveau)

<sup>1</sup>L'application de l'article 48, alinéa 1 de la présente loi est suspendue du 1<sup>er</sup> janvier 2009  
au 31 décembre 2011.

<sup>2</sup>Durant cette période, l'Etat prend en charge au titre de subvention cantonale:

- a) le 40,5% de l'ensemble des traitements légaux, augmentés des cotisations sociales à charge de l'employeur, servis aux membres du corps enseignant;
- b) le 40,5% de l'ensemble des traitements légaux, augmentés des cotisations sociales à charge de l'employeur, servis aux directeurs pour leurs heures d'enseignement, et le 22,5% du traitement inhérent à leurs tâches administratives;
- c) le 33,3% des prestations dues par les communes à la Caisse de pensions de l'Etat pour les directeurs et les membres du personnel enseignant des établissements communaux d'enseignement public.

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

**Art. 3** <sup>1</sup>La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*