



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant
**le bilan final du projet d'encouragement temporaire à la
retraite anticipée pour le personnel soumis au statut de la
fonction publique**

(Du 29 mars 2010)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Voici un peu plus de trois ans, le Grand Conseil a accepté de donner durant une période limitée les moyens au Conseil d'Etat de favoriser les départs à la retraite anticipée du personnel de l'administration cantonale, ainsi que de l'ensemble du personnel enseignant des écoles primaires et secondaires du Canton.

Le programme d'encouragement matérialisant cet accord est arrivé à son terme à la fin de mois d'août 2009. Les comptes 2009 étant à ce jour bouclés, le Conseil d'Etat est en mesure de proposer à votre Conseil, par le présent rapport, le bilan final de cette opération.

1. RAPPELS

1.1. Contexte

Courant 2006, le Conseil d'Etat et ses services généraux ont élaboré en partenariat avec les représentants des associations du personnel de l'administration cantonale et du corps enseignant un projet d'encouragement temporaire à la retraite anticipée. Cet ambitieux programme devait non seulement servir de mesure d'accompagnement pour les importantes réformes structurelles que le Conseil d'Etat entendait mener, mais également permettre à certains titulaires éprouvés par les modifications des conditions d'exercice de leur fonction d'anticiper leur départ à la retraite. Par ailleurs, afin de lutter contre l'accroissement du taux de chômage dans le canton, une part importante des postes à pourvoir devait être mis à disposition de personnes en recherche d'emploi.

1.2. Principes généraux

Comme les dispositions légales et réglementaires de la Caisse de pensions de l'Etat étaient assez restrictives jusqu'en 2009, avec notamment une limite d'âge fixée à 60 ans révolus pour le versement des premières rentes de retraite anticipée, le programme ciblait principalement les titulaires situés dans la tranche d'âge des 58-60 ans.

C'est ainsi que les montants incitatifs proposés aux titulaires entrant dans la cible de l'opération se composaient d'une somme dégressive allant de 108.000 francs (mois des 58 ans) à 36.000 francs (mois des 61 ans), et d'un complément allant de 24% du traitement annuel (mois des 58 ans) à 1% du traitement annuel (59 ans + 11 mois). A ces montants s'ajoutaient encore les charges sociales usuelles ainsi que des cotisations de prévoyance professionnelle.

Une fois le départ des titulaires réalisé, ces derniers ne pouvaient pas être réengagés au sein de l'administration cantonale ou d'un établissement d'enseignement public.

Enfin, afin de ne pas imposer un report de charges sur les communes, les montants incitatifs destinés aux enseignants des secteurs primaire et secondaire I ont été mis entièrement à charge de l'Etat.

1.3. Conditions

Le Grand Conseil avait estimé en première lecture que le projet initial du Conseil d'Etat n'était pas acceptable; un renvoi en commission avait alors été ordonné et plusieurs amendements ont été imposés par une commission ad-hoc. En deuxième lecture, une majorité qualifiée des députés a accepté ce projet, mais à certaines conditions seulement. C'est ainsi qu'il a été prévu dans la loi adoptée le 5 décembre 2006 que le Conseil d'Etat devait notamment respecter deux principes relatifs au remplacement des bénéficiaires (diminutions de postes) et au financement du projet (équilibre des coûts par des économies).

1.4. Estimations

Au vu du caractère incitatif et facultatif des prestations proposées par le projet en question, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de définir clairement le nombre de départs concernés, ainsi que les coûts et incidences de ce programme d'encouragement. Une estimation basée sur une enquête réalisée auprès des titulaires concernés a donc été effectuée, puis validée par PricewaterhouseCooper SpA (PWC), grande fiduciaire de la place.

Avec une marge d'erreur estimée à +/- 20% par les spécialistes de PWC, les dépenses prévues avaient été estimées à 25.8 millions de francs pour 340 départs.

2. BILANS

A ce jour, le Conseil d'Etat est en mesure de produire une analyse chiffrée détaillée, ainsi qu'une appréciation sur les impacts structurel et social de cette opération.

2.1. Départs

2.1.1. Bénéficiaires

En premier lieu, il est utile d'identifier le nombre de titulaires de fonctions publiques qui ont choisi de bénéficier des prestations proposées dans le cadre de ce programme d'encouragement.

Tableau 1: Nombre de bénéficiaires du programme d'encouragement (en têtes, indépendamment des taux d'activité).

	2007	2008	2009	Total
Bénéficiaires (en têtes)	170	84	101	355

A la lecture du tableau ci-dessus, il est possible de se rendre compte d'emblée que l'estimation réalisée en 2006 s'est vérifiée. L'écart entre l'estimation initiale (340 départs) et la réalité observée à la fin du programme (355 départs) s'élève en effet à 4.4%, seulement.

2.1.2. Equivalents plein-temps (EPT)

Au vu du nombre important de titulaires occupés à temps partiel dans la fonction publique neuchâteloise, il est nécessaire de recourir à un examen de l'effectif exprimé en EPT pour apprécier les mouvements de personnel. Pour mémoire, un calcul d'effectif exprimé en équivalents plein-temps (EPT) permet de tenir compte du taux d'occupation de chaque titulaire (à titre d'exemple, une personne engagée à 50% est comptabilisée à hauteur de 0.5 EPT).

Tableau 2: Nombre d'EPT bénéficiaires du programme d'encouragement (en équivalents plein-temps, tenant compte des taux d'activité).

	2007	2008	2009	Total
Bénéficiaires (en EPT)	128.66	71.57	82.28	282.51

C'est principalement en 2007 (128 départs sur 12 mois) et 2009 (82 départs sur 8 mois) que le plus grand nombre de départs a été enregistré. Cela s'explique essentiellement par l'effet d'annonce du projet, en 2007, et par l'effet de borne liée à l'échéance d'août 2009.

Par ailleurs, il est possible de définir en mettant en relation les chiffres des tableaux 1 et 2 que le taux d'activité moyen des titulaires bénéficiaires de ce programme était d'environ 80%, alors que l'analyse préalable laissait entrevoir un taux moyen de 74%.

2.1.3. Répartition administratifs / enseignants

L'analyse de la distribution des départs entre secteurs donne une indication de l'importance des efforts que le secteur administratif et technique a dû réaliser en matière de réductions de postes afin de dégager les économies nécessaires au financement du projet. Sans cet effort, il aurait été impossible de compenser les marges de manœuvre très restreintes du secteur de l'enseignement.

La répartition a été calculée sur la base des équivalents plein-temps afin de neutraliser les effets des engagements à temps partiel.

Tableau 3: Répartition des départs entre les deux catégories de personnels concernées (en pourcentage et en EPT).

	2007	2008	2009	Total
Enseignement (%)	58.5 %	68.6 %	68.8 %	64.0 %
Administration (%)	41.5 %	31.4 %	31.2 %	36.0 %
Enseignement (EPT)	75.26	49.12	56.58	180.96
Administration (EPT)	53.40	22.45	25.70	101.55

Au vu des chiffres ci-dessus, on mesure que près de deux tiers des départs ont été recensés dans le domaine de l'enseignement.

2.1.4. Retraites partielles

La possibilité de départs à la retraite anticipée partielle avait été offerte dans le cadre de ce programme d'encouragement. Mais comme on pouvait s'y attendre, les conséquences fiscales liées à la prestation touchée par les titulaires se sont avérées dissuasives. En effet, en cas de poursuite même partielle d'une activité salariée, aucun allègement fiscal n'est prévu et l'ensemble du montant touché est taxé comme un revenu.

Tableau 4: Nombre de départs à la retraite anticipée partielle (en pourcentage du nombre total de départs).

	2007	2008	2009	Total
Total des départs	181	88	105	374
Départs partiels (nb)	12	-	2	14
Départs partiels (%)	6.6 %	-	1.9 %	3.7 %

2.2. Montants incitatifs et charges sociales versées

2.2.1. Consolidations des montants annuels versés

Les montants reproduits dans le tableau 5 ci-dessous représentent les consolidations des montants annuels versés conformément aux dispositions de la loi adoptée par le Grand Conseil, et telles qu'ils ressortent des comptes annuels de l'Etat. Ils comprennent les montants incitatifs versés aux titulaires, les charges sociales, ainsi que les cotisations complémentaires LPP prises en charge par l'employeur.

Les montants figurant aux budgets annuels du Service des ressources humaines figurent également à titre indicatif.

Tableau 5: Montants versés (en francs) et écarts avec budgets annuels (en pourcentages).

	2007	2008	2009	Total
Montants versés	10'904'490	7'741'786	10'043'738	28'690'014
Budgets annuels	7'900'000	9'500'000	11'000'000	28'400'000
Ecart en %	+38 %	-18 %	-9 %	+1 %

Il est intéressant de comparer les montants du tableau 5 avec les prévisions réalisées en 2006, dans le rapport 06.033. En effet, l'extrapolation des données obtenues dans le cadre de l'enquête réalisée auprès des personnes potentiellement concernées pour évaluer les coûts du programme permettait de fixer un coût global pour l'Etat de Neuchâtel de 25,8 millions de francs répartis sur trois ans (7,9 millions de francs en 2007, 7,8 millions de francs en 2008 et 10,1 millions de francs en 2009). Toutefois, en raison de la nature même de la question et de la grande variabilité des types de réponses, l'intervalle de confiance avait été évalué par l'office cantonal de la statistique à +/- 20%. Cette variabilité était due au fait que les décisions en question étaient basées à la fois sur des éléments matériels et financiers très concrets et sur des bases plus souples, relevant du domaine de l'émotionnel et susceptibles d'évoluer en fonction de paramètres exogènes. Cela signifiait que le montant final était susceptible d'osciller entre 20,7 et 30,9 millions de francs.

Sur le tableau 5, on constate que le total des montants versés chaque année est très proche des prévisions, avec un écart de 1%. En revanche, les montants versés sont supérieurs aux prévisions de quelque 38% en 2007 alors qu'ils leur sont inférieurs en 2008 (-18%) et en 2009 (-9%).

2.2.2. Répartition entre le personnel administratif et technique et les secteurs d'enseignement

Cette répartition identifie les montants engagés pour chaque secteur d'enseignement et pour le domaine administratif et technique. Elle permet notamment de mesurer l'effort consenti par le secteur administratif et technique pour financer les prestations offertes aux enseignants du secteur subventionné de l'enseignement obligatoire.

Par ailleurs, il est utile de rappeler que le programme accepté par le Grand Conseil prévoyait que l'Etat prenne en charge la totalité des montants octroyés aux enseignants communaux.

Tableau 6: Répartition des montants versés entre les secteurs de l'enseignement obligatoire, de l'enseignement secondaire II et de l'administration (en francs et en pourcentages).

	2007	2008	2009	Total
Ens. prim. + sec. I	3'985'592	2'605'885	4'826'016	11'417'493
Ens. sec. II (Etat)	2'084'938	1'868'093	1'811'890	5'764'921
Administration	4'833'960	3'267'808	3'405'832	11'507'600
Ens. prim. + sec. I (%)	36.55 %	33.66 %	48.05 %	39.80%
Ens. sec. II (Etat) (%)	19.12 %	24.13 %	18.04 %	20.09%
Administration (%)	44.33 %	42.21 %	33.91 %	40.11%

Au total, près de 60% des prestations ont été versées à des titulaires actifs dans le domaine de l'enseignement: 20% concernent les écoles cantonales du secondaire II et 40% l'enseignement obligatoire (école enfantine, école primaire et secondaire I), tâche partagée entre les communes et l'Etat. Pour ce dernier secteur, si les normes de subventionnement ordinaires avaient été appliquées, les communes auraient dû prendre en charge 55% des 11,42 millions versés et l'Etat, 45%.

Comme l'Etat a financé l'ensemble du programme, on peut estimer que les communes ont réalisé une économie de 6.28 millions de francs de prestations qui ont été couverts par des économies essentiellement réalisées sur le secteur administratif et technique de l'Etat, comme nous le verrons plus loin.

2.2.3. Coût moyen par bénéficiaire

A partir des analyses chiffrées figurant aux points précédents, il est possible d'établir le coût moyen final de ce programme d'encouragement par bénéficiaire et par année.

Tableau 7: Coût moyen par bénéficiaire (en francs par personne).

	2007	2008	2009	Total
Nombre de bénéficiaires	170	84	101	355
Coût total	10'904'490	7'741'786	10'043'738	28'690'014
Coût moyen par bénéficiaire	64'144	92'164	99'443	80'817

Le prix moyen initialement estimé en 2006 était de 69'500 francs par départ . Cette progression illustre le fait que de nombreux titulaires ont profité du programme en 2007 alors qu'ils atteignaient l'âge limite prévu, avec en conséquence un montant proportionnellement faible. A l'échéance du programme (2009), le phénomène inverse s'est produit avec de nombreux départs de titulaires ayant atteint de justesse la limite d'âge inférieure et partant avec des montants plus importants.

2.3. Diminutions de postes

Pour mémoire, le Grand Conseil a exigé lors de l'adoption de ce programme d'encouragement qu'un objectif de diminutions de postes soit réalisé parallèlement aux départs de titulaires. Cet objectif se matérialise par l'article 18 de la loi d'encouragement temporaire à la retraite anticipée pour le personnel soumis au statut de la fonction publique:

Postes de travail

Art. 18¹ Pour chacune des années 2007, 2008 et 2009, le nombre de postes de travail, exprimé en équivalent plein temps, sera diminué d'un nombre correspondant aux deux tiers des postes de travail libérés par les départs à la retraite anticipée résultant de l'application de la présente loi. Au-delà de 300 départs à la retraite, exprimés en équivalent plein temps, le rapport des deux tiers ne s'applique plus.

² La diminution des postes de travail peut intervenir parmi l'ensemble du personnel relevant du champ d'application de la présente loi.

³ La diminution des postes de travail à prendre en considération pour contrôler ce résultat comprend les effets de l'ensemble des mesures de réorganisation de l'Etat.

2.3.1. Consolidation des diminutions de postes

Conformément à la teneur du troisième alinéa reproduit ci-avant, l'ensemble des mesures de réorganisation de l'Etat a été pris en compte dans ce bilan, à savoir:

- les délais de carence ou de vacances de postes libérés dans l'administration (les postes d'enseignement ne sont pas soumis à ces effets);
- les modifications de taux d'activité temporaires ou définitives de postes de travail;
- les suppressions ou créations de postes de travail administratifs, techniques ou d'enseignement.

Toutefois, au vu de la distribution quelque peu perturbée des départs en cours de programme, avec deux années fortes en 2007 et 2009, et des effets pérennes de la plupart des diminutions réalisées en cours d'exercice, seul un examen portant sur l'ensemble de la période de validité permet de mesurer l'importance des diminutions d'effectifs réalisées au sein des différents secteurs concernés.

A titre d'exemple, une réduction de poste de 20% réalisée en 2007 portera aussi ses effets sur les années 2008 et suivantes. A l'inverse, un délai de carence d'une durée de trois mois ne portera ses effets que sur l'année durant laquelle il a été imposé.

Tableau 8: Diminutions de postes réalisées durant le programme, avec répartition par secteurs (en équivalents plein-temps).

	Administration	Enseignement	Total
Diminutions de postes consolidées en EPT (période 1/2007 -> 8/2009)	-169.46	-23.89	-193.35

Comme il était possible de le définir avant d'analyser les chiffres ci-dessus, les efforts en terme de diminutions de postes de travail se sont avant tout concentrés sur le secteur de l'administration, dont l'activité est plus à même d'être réorganisée. Les fermetures de classes représentent la seule possibilité de faire varier les effectifs du secteur de l'enseignement, et les contraintes démographiques.

2.3.2. Rapport entre nombre de départs et diminution des postes de travail.

Il s'agit ici de vérifier si la diminution du nombre de postes de travail (2/3 des 300 premiers départs en EPT) a été réalisée. Comme le nombre de départs est inférieur à 300 EPT, un "taux de couverture" des départs de 66.67% est donc requis pour que soient respectées les conditions figurant dans la loi d'encouragement.

Tableau 9: Rapport final entre diminutions de postes et nombre de départs (en pourcentage sur la base d'EPT).

	<i>Administratifs</i>	<i>Enseignants</i>	Objectif	Total
Départs en EPT	101.55	180.96		282.51
Diminutions en EPT	169.46	23.89		193.35
Couverture en %	166.87%	13.20%	66.67%	68.44%

Avec un taux de couverture de plus de 68%, il est possible de conclure que les objectifs fixés par le Grand Conseil en matière de diminutions de postes lors de l'adoption de ce programme d'encouragement ont bien été respectés.

2.4. Economies réalisées sur les traitements

Le Grand Conseil a également fixé des objectifs au Conseil d'Etat en matière de financement des prestations offertes aux bénéficiaires du programme d'encouragement:

Effets financiers

Art. 19 Les budgets pour les années 2007, 2008 et 2009 doivent présenter une diminution de charges de personnel équivalente aux coûts engendrés par les départs à la retraite anticipée résultant de l'application de la présente loi, dont à déduire les sommes affectées au même but et provenant du fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat.

2.4.1. Consolidation des économies réalisées et répartition par secteur

Les facteurs qui ont influencé les charges de personnel et qui sont pris en considération dans le calcul des économies réalisées durant la période de validité du programme sont les suivants:

- délais de carence ou périodes de vacances de postes;
- modifications de taux d'activité temporaires ou définitives;
- suppressions ou créations de postes de travail administratifs, techniques ou d'enseignement;
- différentiels de traitements entre démissionnaires et nouveaux engagés.

Contrairement à ce qui avait été initialement prévu, il n'a pas été nécessaire de recourir au fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat (FRSE) car les économies réalisées sur les charges de personnel ont suffi à financer le programme d'encouragement.

Tableau 10: Economies réalisées durant le programme, avec répartition par secteurs (en francs et pourcentage).

	2007	2008	2009	Total
Ens. prim. + sec. I (part Etat uniquement)	1'158'750	564'570	399'120	2'122'440
Ens. sec. II (Etat)	1'380'000	216'100	393'904	1'990'004
Administration	9'015'968	11'360'919	11'134'665	31'511'552
Ens. prim. + sec. I (%)	10.03%	4.65%	3.35%	5.96%
Ens. sec. II (Etat) (%)	11.94%	1.78%	3.30%	5.59%
Administration (%)	78.03%	93.57%	93.35%	88.46%

Il ressort de l'analyse de ce tableau que c'est principalement dans le secteur administratif que les économies de personnel ont été réalisées, notamment en raison de la rigueur avec laquelle la gestion des demandes de remplacements de personnel a été traitée.

A titre indicatif, les économies réelles générées par les mêmes motifs sur les charges du personnel enseignant communal sont les suivantes:

Tableau 11: Economies réalisées par les communes sur les charges du personnel enseignant (en francs).

	2007	2008	2009	Total
Ens. prim. + sec. I (part Communes)	1'416'250	690'030	487'813	2'594'093

2.4.2. Respect des conditions fixées sur le plan financier

Comme nous l'avons relevé plus haut, il n'a pas été nécessaire de procéder au prélèvement de 2,5 millions de francs du FRSE pour assurer la neutralité financière du programme.

Tableau 12a: Rapport final entre économies réalisées sur les charges de personnel et coûts du programme d'encouragement (en pourcentage).

	Administratifs	Enseignants	Objectif	Total
Coûts	11'507'600	17'182'414		28'690'014
Economies (part Etat)	31'511'552	4'112'444		35'623'996
Couverture en %	273.83%	23.93%	100.00%	124.16%

Tableau 12b: Bilans annuels entre économies réalisées sur les charges de personnel et coûts du programme d'encouragement (en francs).

	2007	2008	2009
Coûts	10'904'490	7'741'786	10'043'738
Economies (part Etat)	11'554'718	12'141'589	11'927'689
Bilans	650'228	4'399'803	1'883'951

Au vu des chiffres figurant dans les deux tableaux 12a et 12b, il est possible d'affirmer que le programme d'encouragement adopté par le Grand Conseil n'a pas généré de charge financière pour l'administration cantonale, et que les efforts de gestion rigoureuse entrepris par le Conseil d'Etat et les services concernés de l'administration ont permis des économies importantes. Il est également à relever que bon nombre de ces économies auront un effet pérenne sur les charges de personnel de l'administration cantonale et des communes.

2.5. Impacts sur les communes

En ce qui concerne le personnel enseignant des secteurs préscolaire, primaire et secondaire I, le Conseil d'Etat avait d'emblée fixé comme condition que le programme d'encouragement à la retraite anticipée ne devait occasionner aucun coût pour les communes. C'est pourquoi il avait proposé que les charges générées par ce projet pour l'enseignement obligatoire soient intégralement prises en charge l'Etat

Comme on a pu le constater plus haut, les communes n'ont effectivement pas été sollicitées pour participer au financement des départs à la retraite anticipée de leurs enseignants. Elles ont même pu réaliser des économies substantielles sur la part de traitement leur incombant.

C'est ainsi que l'Etat a pris en charge 6.8 millions de francs correspondant au montant qui aurait dû être versé par les communes si les règles de subventionnement avaient été appliquées (point 2.2.2). En plus, les communes ont réalisé une économie 2.6 millions de francs (point 2.4.1) sur les différences de traitement de leur personnel enseignant, dont une part déploiera des effets ces prochaines années encore.

Les communes du canton ont ainsi pu réaliser, au total, près de 10 millions de francs d'économies. Relevons, que les 6,8 millions pris en charge par l'Etat ont été compensés grâce aux efforts importants consentis par l'administration cantonale, notamment en matière de gestion du personnel.

2.6. Impacts structurel et social

Au-delà des éléments chiffrés dont il est question aux points précédents, certains impacts directs ou indirects de ce programme d'encouragement méritent d'être soulignés

2.6.1. Impacts internes

Dans le domaine administratif, les départs à la retraite anticipée, ainsi que les mouvements de personnel qu'ils ont généré à travers la mobilité interne, ont suscité de nombreuses réflexions d'organisation au sein de nombreuses unités de l'administration cantonale.

Grâce aux places laissées vacantes par le programme, de nombreux titulaires dont la fonction était remise en question ont aussi pu éviter de perdre leur emploi. Les vides occasionnés par des départs à la retraite anticipées ont stimulés les réflexions sur l'organisation, la qualité prestations et les processus de travail.

Au niveau de l'enseignement, le programme a surtout permis de libérer bon nombre de titulaires d'une charge de travail devenue trop pénible. Elle a également offert la possibilité à de jeunes enseignants de trouver des emplois stables auprès d'établissements communaux ou d'écoles cantonales.

2.6.2. Impacts sur l'emploi dans le canton

Depuis le début de ce programme d'encouragement, la situation économique du canton s'est dramatiquement détériorée, et de nombreuses personnes ont perdu leur emploi dans différents secteurs économiques.

De manière indirecte, le programme a permis à de nombreuses personnes en recherche d'emploi de trouver un nouveau poste de travail, grâce à la priorité qui a été donnée à leur embauche lorsqu'il s'est agi de repourvoir des postes indispensables à l'administration. A ce titre, il est intéressant de constater que depuis 2007, les postes vacants sont repourvus à raison d'un tiers au travers de la mobilité interne, d'un second tiers par l'intégration de personnes en recherche d'emploi et d'un dernier tiers par des mises au concours ordinaires.

3. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Arrivé au terme de ce programme, le Conseil d'Etat exprime toute sa satisfaction sur les résultats de cette expérience. Les objectifs qu'il s'était donnés ont été atteints. En effet, le

bilan de ces trois années est positif pour les titulaires directement concernés, ceux ayant bénéficié indirectement de nouvelles perspectives professionnelles, l'administration cantonale, les établissements d'enseignement public ainsi que de nombreuses personnes à la recherche d'un emploi.

La mise en place d'un nouveau programme a été évoquée, notamment avec les représentants des associations du personnel. Les pistes explorées à ce jour se heurtent néanmoins à des problèmes importants. Ces derniers découlent, d'une part, de la modification des prestations LPP en cas de retraite anticipée, suite à la mise en place de la nouvelle caisse de pensions prévoyance.ne et tiennent d'autre part au contexte budgétaire actuel. Si une nouvelle solution devait être adoptée, cette dernière n'aurait certainement pas une portée aussi large que la précédente, et ne devrait viser que les titulaires directement concernés par la suppression de leur poste de travail.

En vous remerciant de bien vouloir prendre le présent rapport en considération, nous vous prions d'agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 29 mars 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
J. Studer

La chancelière,
M. Engheben