

GRAND CONSEIL NEUCHATELOIS

ATTENTION VERSION NON AMENDEE

DFS

Numéro: 15.188

Date: 2 novembre 2015

Type de proposition: Motion de commune

Auteur: Commune des Brenets

Titre: Initiative communale pour l'étude conjointe Etat-communes de l'assainissement des finances des collectivités publiques

Le Conseil général de la commune des Brenets,

Entendu le rapport du Conseil communal, du 30 septembre 2015;

vu l'article 25, alinéa 6, de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964;

vu les articles 26 et 27 de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012;

vu les art. 3.19 ss du règlement général de la commune des Brenets, du 21 avril 2008;

vu la lettre du Conseil d'Etat, du 26 mai 2015;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête:

Article premier Par voie d'initiative communale, sous la forme de la motion, le Conseil général des Brenets demande au Grand Conseil d'enjoindre le Conseil d'Etat de mener ensemble, avec les communes, l'étude de l'assainissement des finances des collectivités publiques en vue de lui présenter un rapport complet sur le sujet. Le processus doit être mené conjointement, dans le cadre d'une réflexion commune et documentée, prenant en compte les prestations offertes ou à offrir par les collectivités publiques, l'efficiency du prestataire cantonal ou communal et l'amélioration des processus administratifs du point de vue de leur coût final.

Art. 2 Dans l'attente de ce rapport, le Conseil d'Etat renonce à tout report de charges sur les communes ainsi qu'à toute captation de recettes au détriment de celles-ci. En corollaire, tout nouvel acte législatif indique de manière détaillée et chiffrée les conséquences financières directes et indirectes sur les communes.

Art. 3 Le Conseil communal est chargé de transmettre cette initiative au Grand Conseil.

Les Brenets, le 2 novembre 2015

Au nom du Conseil général:

Le président,

L. JUILLERAT

Le secrétaire,

S. BARREIRO

Rapport du Conseil communal

1. Introduction

Le canton de Neuchâtel, ainsi que de nombreuses communes neuchâteloises, sont confrontés depuis plusieurs années à des défis financiers importants, doublés d'aléas budgétaires récurrents: les reports de charges entre collectivités publiques impactent année après année les budgets de ces collectivités, parfois de manière importante.

Dans le cadre de l'élaboration de son budget 2016, mais aussi dans son traitement de la motion 13.186, l'Etat de Neuchâtel a annoncé vouloir transférer entre 30 et 40 millions de francs de charges sur les communes. Aux yeux du Conseil communal, ce transfert de charges ne répond absolument pas à la nécessité reconnue d'assainissement des finances des collectivités publiques. La réflexion menée par le Conseil d'Etat est en effet une réflexion solitaire, utilisant du report de charges pour améliorer la présentation comptable de ses résultats comme souvent par le passé, même s'il convient de préciser que le Conseil d'Etat actuel avait jusqu'ici rompu avec cette pratique.

En réalité, que les charges soient assumées par les communes ou par l'Etat, c'est en toute fin toujours le même contribuable qui paie l'impôt. De ce point de vue, la méthode adoptée par le Conseil d'Etat ne permettra assurément pas d'atteindre l'objectif recherché.

Pour réaliser cet objectif, le processus doit être mené conjointement par le canton et les communes, dans le cadre d'une réflexion partagée et documentée, tenant compte des prestations offertes ou à offrir par les collectivités publiques vues dans leur globalité et non pas séparément.

De ce point de vue, la présente motion communale est destinée à permettre de régler de façon durable la problématique liée à l'organisation de toutes les collectivités publiques neuchâteloises.

2. Fusions de communes

Depuis plusieurs années, et Val-de-Travers le sait bien, de nombreuses communes neuchâteloises se sont attelées à chercher ensemble une façon d'améliorer leur organisation et l'efficacité de leurs services à la population. Dans ce contexte, de nombreux processus de fusions de communes ont été initiés. Ils ont abouti à une réduction du nombre de communes de 62 à 37. D'autres regroupements sont actuellement en cours et il est probable que de nouveaux processus de fusion soient lancés à court ou à moyen terme.

Au final, le nombre total de communes neuchâteloises sera encore réduit et la taille moyenne de ces communes s'accroîtra en même temps que l'efficacité et l'économie de leurs services administratifs. Les nouvelles entités issues de ces regroupements ont en effet et par définition les moyens de développer des prestations de proximité plus efficaces, plus efficaces et souvent plus économiques en faveur de leur citoyennes et citoyens.

Ce processus de fusion tend au surplus à transformer progressivement le canton de Neuchâtel en un canton d'agglomérations, dans lequel les collectivités publiques, qu'elles soient communales ou cantonales, œuvrent de façon concurrente aux mêmes tâches, cumulant parfois leurs activités ainsi que certains de leurs services administratifs. Ce cumul présente plusieurs défauts. D'une part, il complique de manière inutile les rapports entre les citoyennes et citoyens et leurs administrations. Il n'est en effet pas rare que les citoyennes et citoyens soient confrontés à deux administrations de rangs différents pour l'obtention d'une seule prestation. De ce point de vue, une rationalisation de l'activité administrative est de nature à rendre l'action des collectivités publiques plus lisible pour les administrés.

D'autre part et d'un point de vue financier, le cumul ou le doublonnage de services administratifs communaux et cantonaux accroît significativement les coûts de fonctionnement des deux niveaux administratifs et, partant, les charges supportées par les contribuables neuchâtelois.

En clair, pour être réellement efficace, une réflexion sur le coût des administrations publiques neuchâteloises ne peut plus être menée séparément par les communes et le canton. La présente motion communale est destinée à initier une réflexion de fond, conjointe, selon un calendrier partagé et sur un pied d'égalité par le canton et les communes.

3. La situation des petites communes

A la situation des communes fusionnées, il faut ajouter la situation de nombreuses petites communes du canton, non encore fusionnées. Des reports de charges imposés par le canton sans une concertation préalable mettent souvent celles-ci dans des situations financières difficiles. Or, le canton de Neuchâtel n'a rien à gagner d'un appauvrissement de son échelon communal, qui permet de réaliser de nombreuses tâches au plus proche des exigences du terrain et, partant, souvent de façon plus économique pour l'Etat.

4. Programme de législation

La problématique liée aux communes n'est pas la seule à devoir être prise en compte. Dans son programme de législature, le Conseil d'Etat lui-même projette pour le canton une redéfinition spatiale et institutionnelle d'envergure. Aux anciens districts et circonscriptions électorales, le Conseil d'Etat souhaite notamment substituer un territoire cantonal et une circonscription électorale uniques. Cette importante réflexion d'ordre constitutionnel, qu'elle soit finalement jugée pertinente ou non par le peuple, montre bien que le Conseil d'Etat est conscient de la lente transformation du canton de Neuchâtel et de l'émergence de collectivités publiques communales conséquentes, capables aussi bien que l'administration cantonale d'offrir des prestations de proximité, efficaces et satisfaisant l'exigence légitime d'économicité.

Dans ce contexte aussi, il serait clairement incompréhensible de mener séparément, sur le plan cantonal puis sur le plan communal, la réflexion nécessaire sur l'efficacité et sur les coûts de fonctionnement des collectivités publiques. Pour ce motif également, il convient d'exiger de l'Etat – en lieu et place d'un simple report de charges – une réflexion de fond, conjointe, selon un calendrier partagé et sur un pied d'égalité par le canton et les communes.

5. Pas de report sans concertation

Bien sûr, les communes saluent les entretiens récemment initiés entre le Conseil d'Etat et les communes par le truchement de l'Association des communes neuchâteloise (ACN). Cependant, cette proposition de concertation n'est guidée que par un souci financier et non par la volonté soutenue par les communes d'initier une réflexion globale sur les structures des collectivités publiques neuchâteloises. En clair, l'Etat annonce sa volonté de report de charges puis envisage un dialogue avec les communes par le biais de l'ACN. Il apparaît au Conseil communal que le mouvement inverse aurait été plus productif: réunir les communes, lancer avec elles une réflexion partagée sur les structures de toutes les collectivités publiques pour conclure enfin sur les économies possibles.

Par conséquent, et aux yeux du Conseil communal, la réflexion à mener conjointement et sur pied d'égalité par les communes et l'Etat justifie que le canton sursoie à tout transfert de charges tant que cette réflexion n'aura pas été terminée.

En particulier, tout report de charges lié aux budgets de fonctionnement courants de l'Etat doivent être suspendus jusqu'à la conclusion de cette analyse. De même, de nombreux transferts sont d'ores et déjà planifiés ou envisagés par le canton dans le cadre de lois en cours d'élaboration ou de traitement.

Il s'agit notamment de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LAEL), la loi sur les transports (LTP), la participation au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), la participation à l'Horaire 2016, la participation aux rabais d'impôt et l'abandon de certaines subventions dans le domaine scolaire.

L'ensemble de ces mesures représenteraient une charge supplémentaire globale de l'ordre de 3,2 millions de francs pour notre budget 2016.

Tout transfert de charge direct et indirect doit être suspendu tant et aussi longtemps que la réflexion de fond à mener conjointement, sur un pied d'égalité et selon un calendrier partagé par les communes et l'Etat, ne sera pas achevée.

Dans le même état d'esprit, la présente motion communale demande que dans son activité législative future, l'Etat estime et indique systématiquement et de manière détaillée les conséquences financières directes et indirectes pour les communes. Depuis quelques années, l'Etat est tenu de chiffrer l'impact financier pour le canton des mesures projetées par ses services. Vu l'importance de l'échelon communal, il paraît essentiel que les impacts financiers de propositions de l'Etat soient également détaillés et exactement chiffrés.

6. Choix de la motion communale

La motion communale est venue s'ajouter, depuis quelques années, aux outils démocratiques à disposition des citoyens. Le Conseil communal, avant de recourir à la motion communale, a durablement tenté de rendre le Conseil d'Etat attentif à l'importance capitale d'une réflexion conjointe sur l'assainissement des finances des collectivités publiques. Cependant, il faut ici le regretter, le Conseil d'Etat est demeuré sourd aux propositions et demandes des exécutifs communaux en général, répétant à plusieurs reprises que l'objectif financier de report de charges fixé par ses soins était non négociable.

Dans ce contexte, l'outil de la motion communale apparaît aujourd'hui comme le plus adéquat pour amener le Conseil d'Etat à reprendre le dossier conjointement avec les communes et à abandonner purement et simplement le transfert de charges vers ces dernières, transfert décidé de façon unilatérale et abrupte.

7. Conclusions

Pour tous ces motifs, le Conseil communal prie le Conseil général d'adopter la présente motion communale pour l'étude conjointe Etat-communes de l'assainissement des finances des collectivités publiques, destinée au Grand Conseil.

Le Conseil communal

Position du Conseil d'Etat:

Refus de l'urgence et amendement de la motion. À défaut, refus de la motion sur le fond.

Le Conseil d'Etat soutient l'ouverture d'une réflexion globale sur la répartition des compétences entre Etat et communes, qui viendra compléter celles en cours suite aux nombreuses fusions de communes, dans le cadre de la péréquation ou dans la perspective d'une révision complète de la loi sur les communes.

Il combat l'urgence qui ne vise qu'à faire obstacle aux mesures incluses dans le budget 2016, dont l'effet est pourtant principalement d'assurer la cohérence entre répartition des compétences et des charges.

Sur le fond, le Conseil d'Etat ne peut envisager que la seule prolongation des travaux entre Etat et communes puisse faire durablement obstacle à toute mesure qui toucherait les finances communales; et de voir bloqués ou abandonnés à ce titre : la révision de la LAEL et de la LTP, la prorogation partielle du délai transitoire pour l'harmonisation de l'impôt des frontaliers, voire même les travaux liés à la péréquation.

Il propose dès lors l'amendement suivant:

Art. 2 Dans l'attente de ce rapport, (*suppression de: le Conseil d'Etat renonce à tout report de charges sur les communes ainsi qu'à toute captation de recettes au détriment de celles-ci. En corollaire,*) tout nouvel acte législatif indique de manière détaillée et chiffrée les conséquences financières directes et indirectes sur les communes.

GRAND CONSEIL NEUCHATELOIS

ATTENTION VERSION AMENDEE

DFS

Numéro: 15.188

Date: 2 novembre 2015

Type de proposition: Motion de commune

Auteur: Commune des Brenets

Titre: Initiative communale pour l'étude conjointe Etat-communes de l'assainissement des finances des collectivités publiques

Le Conseil général de la commune des Brenets,

Entendu le rapport du Conseil communal, du 30 septembre 2015;

vu l'article 25, alinéa 6, de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964;

vu les articles 26 et 27 de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012;

vu les art. 3.19 ss du règlement général de la commune des Brenets, du 21 avril 2008;

vu la lettre du Conseil d'Etat, du 26 mai 2015;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête:

Article premier Par voie d'initiative communale, sous la forme de la motion, le Conseil général des Brenets demande au Grand Conseil d'enjoindre le Conseil d'Etat de mener ensemble, avec les communes, l'étude de l'assainissement des finances des collectivités publiques en vue de lui présenter un rapport complet sur le sujet. Le processus doit être mené conjointement, dans le cadre d'une réflexion commune et documentée, prenant en compte les prestations offertes ou à offrir par les collectivités publiques, l'efficience du prestataire cantonal ou communal et l'amélioration des processus administratifs du point de vue de leur coût final.

Art. 2 Le Conseil communal est chargé de transmettre cette initiative au Grand Conseil.

Les Brenets, le 2 novembre 2015

Au nom du Conseil général:

Le président,

L. JUILLERAT

Le secrétaire,

S. BARREIRO

Rapport du Conseil communal

1. Introduction

Le canton de Neuchâtel, ainsi que de nombreuses communes neuchâteloises, sont confrontés depuis plusieurs années à des défis financiers importants, doublés d'aléas budgétaires récurrents: les reports de charges entre collectivités publiques impactent année après année les budgets de ces collectivités, parfois de manière importante.

Dans le cadre de l'élaboration de son budget 2016, mais aussi dans son traitement de la motion 13.186, l'Etat de Neuchâtel a annoncé vouloir transférer entre 30 et 40 millions de francs de charges sur les communes. Aux yeux du Conseil communal, ce transfert de charges ne répond absolument pas à la nécessité reconnue d'assainissement des finances des collectivités publiques. La réflexion menée par le Conseil d'Etat est en effet une réflexion solitaire, utilisant du report de charges pour

améliorer la présentation comptable de ses résultats comme souvent par le passé, même s'il convient de préciser que le Conseil d'Etat actuel avait jusqu'ici rompu avec cette pratique.

En réalité, que les charges soient assumées par les communes ou par l'Etat, c'est en toute fin toujours le même contribuable qui paie l'impôt. De ce point de vue, la méthode adoptée par le Conseil d'Etat ne permettra assurément pas d'atteindre l'objectif recherché.

Pour réaliser cet objectif, le processus doit être mené conjointement par le canton et les communes, dans le cadre d'une réflexion partagée et documentée, tenant compte des prestations offertes ou à offrir par les collectivités publiques vues dans leur globalité et non pas séparément.

De ce point de vue, la présente motion communale est destinée à permettre de régler de façon durable la problématique liée à l'organisation de toutes les collectivités publiques neuchâteloises.

2. Fusions de communes

Depuis plusieurs années, et Val-de-Travers le sait bien, de nombreuses communes neuchâteloises se sont attelées à chercher ensemble une façon d'améliorer leur organisation et l'efficacité de leurs services à la population. Dans ce contexte, de nombreux processus de fusions de communes ont été initiés. Ils ont abouti à une réduction du nombre de communes de 62 à 37. D'autres regroupements sont actuellement en cours et il est probable que de nouveaux processus de fusion soient lancés à court ou à moyen terme.

Au final, le nombre total de communes neuchâteloises sera encore réduit et la taille moyenne de ces communes s'accroîtra en même temps que l'efficacité et l'économie de leurs services administratifs. Les nouvelles entités issues de ces regroupements ont en effet et par définition les moyens de développer des prestations de proximité plus efficaces, plus efficaces et souvent plus économiques en faveur de leur citoyennes et citoyens.

Ce processus de fusion tend au surplus à transformer progressivement le canton de Neuchâtel en un canton d'agglomérations, dans lequel les collectivités publiques, qu'elles soient communales ou cantonales, œuvrent de façon concurrente aux mêmes tâches, cumulant parfois leurs activités ainsi que certains de leurs services administratifs. Ce cumul présente plusieurs défauts. D'une part, il complique de manière inutile les rapports entre les citoyennes et citoyens et leurs administrations. Il n'est en effet pas rare que les citoyennes et citoyens soient confrontés à deux administrations de rangs différents pour l'obtention d'une seule prestation. De ce point de vue, une rationalisation de l'activité administrative est de nature à rendre l'action des collectivités publiques plus lisible pour les administrés.

D'autre part et d'un point de vue financier, le cumul ou le doublonnage de services administratifs communaux et cantonaux accroît significativement les coûts de fonctionnement des deux niveaux administratifs et, partant, les charges supportées par les contribuables neuchâtelois.

En clair, pour être réellement efficace, une réflexion sur le coût des administrations publiques neuchâteloises ne peut plus être menée séparément par les communes et le canton. La présente motion communale est destinée à initier une réflexion de fond, conjointe, selon un calendrier partagé et sur un pied d'égalité par le canton et les communes.

3. La situation des petites communes

A la situation des communes fusionnées, il faut ajouter la situation de nombreuses petites communes du canton, non encore fusionnées. Des reports de charges imposés par le canton sans une concertation préalable mettent souvent celles-ci dans des situations financières difficiles. Or, le canton de Neuchâtel n'a rien à gagner d'un appauvrissement de son échelon communal, qui permet de réaliser de nombreuses tâches au plus proche des exigences du terrain et, partant, souvent de façon plus économique pour l'Etat.

4. Programme de législation

La problématique liée aux communes n'est pas la seule à devoir être prise en compte. Dans son programme de législation, le Conseil d'Etat lui-même projette pour le canton une redéfinition spatiale et institutionnelle d'envergure. Aux anciens districts et circonscriptions électorales, le Conseil d'Etat souhaite notamment substituer un territoire cantonal et une circonscription électorale uniques. Cette

importante réflexion d'ordre constitutionnel, qu'elle soit finalement jugée pertinente ou non par le peuple, montre bien que le Conseil d'Etat est conscient de la lente transformation du canton de Neuchâtel et de l'émergence de collectivités publiques communales conséquentes, capables aussi bien que l'administration cantonale d'offrir des prestations de proximité, efficaces et satisfaisant l'exigence légitime d'économicité.

Dans ce contexte aussi, il serait clairement incompréhensible de mener séparément, sur le plan cantonal puis sur le plan communal, la réflexion nécessaire sur l'efficacité et sur les coûts de fonctionnement des collectivités publiques. Pour ce motif également, il convient d'exiger de l'Etat – en lieu et place d'un simple report de charges – une réflexion de fond, conjointe, selon un calendrier partagé et sur un pied d'égalité par le canton et les communes.

5. Pas de report sans concertation

Bien sûr, les communes saluent les entretiens récemment initiés entre le Conseil d'Etat et les communes par le truchement de l'Association des communes neuchâteloise (ACN). Cependant, cette proposition de concertation n'est guidée que par un souci financier et non par la volonté soutenue par les communes d'initier une réflexion globale sur les structures des collectivités publiques neuchâteloises. En clair, l'Etat annonce sa volonté de report de charges puis envisage un dialogue avec les communes par le biais de l'ACN. Il apparaît au Conseil communal que le mouvement inverse aurait été plus productif: réunir les communes, lancer avec elles une réflexion partagée sur les structures de toutes les collectivités publiques pour conclure enfin sur les économies possibles.

Par conséquent, et aux yeux du Conseil communal, la réflexion à mener conjointement et sur pied d'égalité par les communes et l'Etat justifie que le canton sursoie à tout transfert de charges tant que cette réflexion n'aura pas été terminée.

En particulier, tout report de charges lié aux budgets de fonctionnement courants de l'Etat doivent être suspendus jusqu'à la conclusion de cette analyse. De même, de nombreux transferts sont d'ores et déjà planifiés ou envisagés par le canton dans le cadre de lois en cours d'élaboration ou de traitement.

Il s'agit notamment de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LAEL), la loi sur les transports (LTP), la participation au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), la participation à l'Horaire 2016, la participation aux rabais d'impôt et l'abandon de certaines subventions dans le domaine scolaire.

L'ensemble de ces mesures représenteraient une charge supplémentaire globale de l'ordre de 3,2 millions de francs pour notre budget 2016.

Tout transfert de charge direct et indirect doit être suspendu tant et aussi longtemps que la réflexion de fond à mener conjointement, sur un pied d'égalité et selon un calendrier partagé par les communes et l'Etat, ne sera pas achevée.

Dans le même état d'esprit, la présente motion communale demande que dans son activité législative future, l'Etat estime et indique systématiquement et de manière détaillée les conséquences financières directes et indirectes pour les communes. Depuis quelques années, l'Etat est tenu de chiffrer l'impact financier pour le canton des mesures projetées par ses services. Vu l'importance de l'échelon communal, il paraît essentiel que les impacts financiers de propositions de l'Etat soient également détaillés et exactement chiffrés.

6. Choix de la motion communale

La motion communale est venue s'ajouter, depuis quelques années, aux outils démocratiques à disposition des citoyens. Le Conseil communal, avant de recourir à la motion communale, a durablement tenté de rendre le Conseil d'Etat attentif à l'importance capitale d'une réflexion conjointe sur l'assainissement des finances des collectivités publiques. Cependant, il faut ici le regretter, le Conseil d'Etat est demeuré sourd aux propositions et demandes des exécutifs communaux en général, répétant à plusieurs reprises que l'objectif financier de report de charges fixé par ses soins était non négociable.

Dans ce contexte, l'outil de la motion communale apparaît aujourd'hui comme le plus adéquat pour amener le Conseil d'Etat à reprendre le dossier conjointement avec les communes et à abandonner purement et simplement le transfert de charges vers ces dernières, transfert décidé de façon unilatérale et abrupte.

7. Conclusions

Pour tous ces motifs, le Conseil communal prie le Conseil général d'adopter la présente motion communale pour l'étude conjointe Etat-communes de l'assainissement des finances des collectivités publiques, destinée au Grand Conseil.

Le Conseil communal