

1. SERVICE DES COMMUNES

1.1. Contrôle de gestion

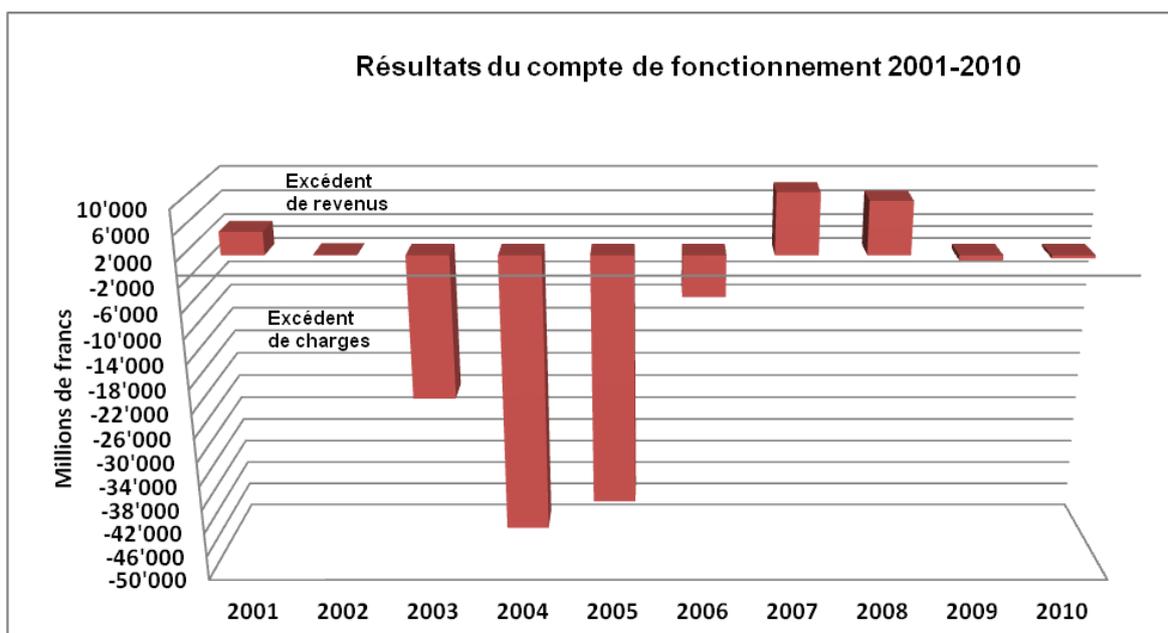
Résultats du compte de fonctionnement des communes 2006-2010 comparés aux prévisions budgétaires

Année	Budgets		Comptes		Améliorations ou aggravations
2006	Déficit	- 39.590.000	Déficit	- 6.688.052	32.900.000
2007	Déficit	- 21.241.965	Bénéfice	9.885.196	31.100.000
2008	Déficit	- 12.806.625	Bénéfice	8.566.072	21.300.000
2009	Déficit	- 15.170.814	Déficit	- 792.570	14.300.000
2010	Déficit	-27.543.287	Déficit	-469.985	27.100.000

L'exercice 2010 affiche un déficit de 469.985 francs, soit une amélioration de 27,1 millions de francs par rapport aux prévisions budgétaires. Les résultats cumulés des cinq derniers exercices font apparaître un bénéfice de 10,5 millions de francs.

Le nombre des communes bouclant leur compte de fonctionnement dans les chiffres rouges est en diminution par rapport à 2009 (26) et atteint 21 en 2010.

Au bilan à fin 2010, il n'y a pas de commune en découvert (aucune en 2009). La fortune nette de l'ensemble des communes diminue, passant de 267,7 millions de francs en 2009 à 259,1 millions de francs à fin 2010.



Durant la décennie écoulée, il y a eu pour l'ensemble des communes cinq exercices bénéficiaires et cinq exercices déficitaires. Le résultat global de ces dix années donne un déficit de 96,8 millions de francs.

1.2. Compte administratif de l'ensemble des communes (comptes de fonctionnement et des investissements)

Comptes 2009		Budget 2010	Comptes 2010	
Fr.	Fr.		Fr.	Fr.
			Charges	Revenus
931.041.008	923.859.045	Compte de fonctionnement Total des charges (30-39 sans 331-332-333)	951.541.149	
60.115.748	53.852.168	Amortissements (331-332-333)	58.101.890	
990.364.186	950.167.926	Total des revenus		1.009.173.054
792.570	27.543.287	Excédent de charges		469.985
0	0	Excédent de revenus	0	
		Compte des investissements	Dépenses	Recettes
91.798.340	185.124.636	Total des dépenses	104.722.022	
17.181.043	21.178.100	Total des recettes		16.946.526
74.617.297	163.946.536	Investissements nets / augmen- tation		87.775.496
0	0	Investissements nets / diminu- tion	0	0
		Financement		
74.617.297	163.946.536	Investissements nets / augmen- tation	87.775.496	
0	0	Investissements nets / diminu- tion		0
60.115.748	53.852.168	Amortissements		58.101.890
792.570	27.543.287	Compte de fonctionnement / ex- cédent de charges	469.985	
0	0	Compte de fonctionnement / ex- cédent de revenus		0
15.294.119	137.637.655	Insuffisance de financement		30.143.591
24.700.756	0	Excédent de financement	0	
		Variation de la fortune nette	Débit	Crédit
15.294.119	137.637.655	Insuffisance de financement	30.143.591	
0	0	Excédent de financement	0	
91.798.340	185.124.636	Report au bilan / dépenses		104.722.022
77.296.791	75.030.268	Report au bilan / recettes	75.048.416	
0	0	Fortune nette / augmentation		0
792.570	27.543.287	Fortune nette / diminution		469.985

1.3. Commentaires

Compte de fonctionnement

Ce compte enregistre l'ensemble des charges et revenus courants des communes.

Les charges comprennent principalement, par ordre dégressif :

	2009 % du total	2010 % du total	Variations 2009-2010 en %
Charges de personnel	36,3	35,6	-0,1
Achats de biens, services et marchandises	19,7	19,1	-1,4
Subventions accordées	13,9	16,9	+23,9
Amortissements	7,8	7,6	-1,0
Dédommagements à des collectivités publiques	8,9	8,6	-1,2
Intérêts passifs	5,0	4,5	-7,8

En 2010, les amortissements, non compris ceux du patrimoine financier, ont représenté **5,6%** (5,9% en 2009) de la valeur résiduelle des investissements et subventions aux investissements. Pour l'Etat, ces chiffres s'élèvent à 16,2% en 2010 et 15,8% en 2009. Rappelons que le modèle de compte harmonisé (MCH) préconise un taux d'amortissement minimal de 10% sur la valeur résiduelle précitée.

Quant aux revenus, ils comprennent essentiellement, par ordre décroissant :

	2009 % du total	2010 % du total	Variations 2009-2010 en %
Impôts	51,8	52,9	+4,1
Contributions (émoluments et taxes d'utilisation)	20,9	19,7	-3,8
Subventions acquises	9,9	9,6	-0,8
Revenus des biens	6,5	6,6	+3,6
Dédommagements de collectivités publiques	2,3	2,5	+8,3

Par rapport à 2009, les charges et les revenus ont augmenté de 1,9% (+ 18,5 millions de francs de charges et + 18,8 millions de francs de revenus).

Compte des investissements

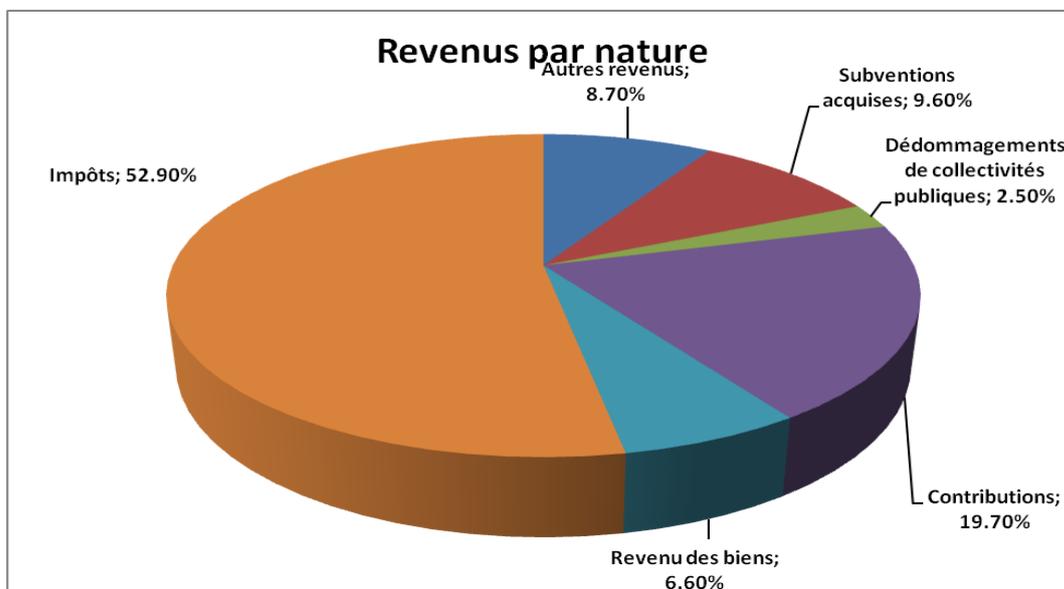
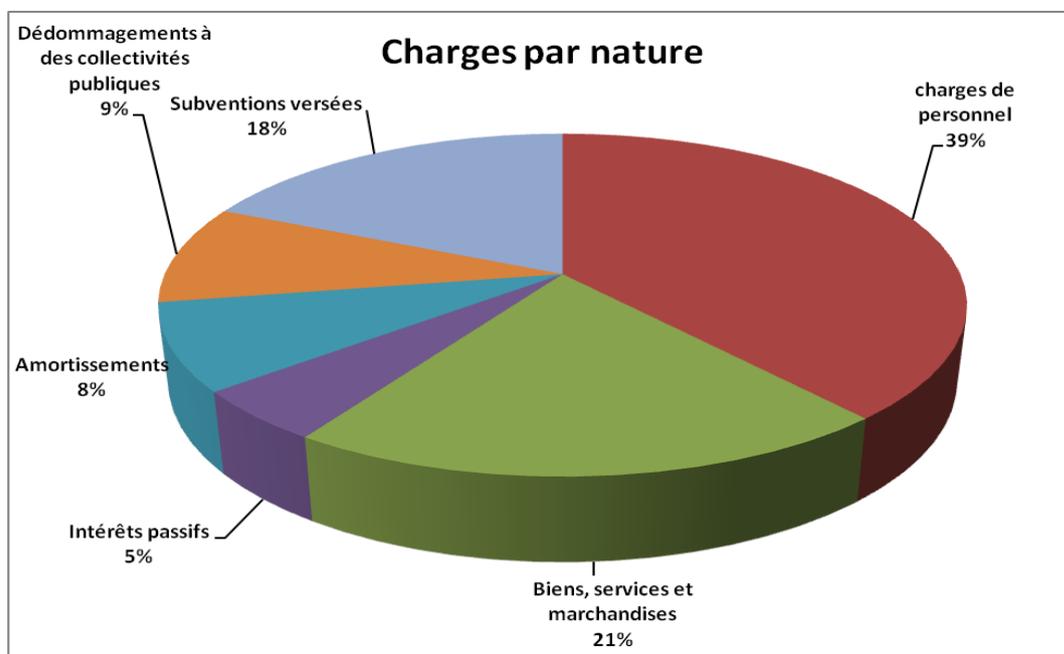
Ce compte groupe les dépenses et les recettes pour la construction ou l'amélioration des infrastructures publiques et l'achat d'équipements. Par rapport à 2009, le total des dépenses a augmenté de 14,1%. Le total des recettes a diminué de 1,4%. Il en résulte que les investissements nets ont été de 17,7% supérieurs à ceux de 2009.

Financement

Cette rubrique permet de comparer l'investissement net aux amortissements et au résultat du compte de fonctionnement. En 2010, on constate une insuffisance de financement de 30,1 millions de francs, à mettre en relation avec l'insuffisance de financement de 15,3 millions de francs de 2009.

Variation de la fortune nette

Ce chapitre comprend les opérations de clôture de l'exercice. Conformément à l'article 43 du règlement sur les finances et la comptabilité des communes, du 18 mai 1992 (RFC), le boni du compte de fonctionnement est viré directement à la fortune nette.



1.4. Statistiques financières et Tableaux statistiques

Statistiques financières

Une réorganisation des statistiques financières a été entamée en 2009, de nouvelles publications, fruit d'une étroite collaboration entre le Service cantonal de statistique, le Service financier et le Service des communes, sont disponibles sur le site internet du Service cantonal de statistique www.ne.ch/stat

Vous trouverez pour chacune des 53 communes neuchâteloise une fiche communale qui constitue un outil de pilotage financier pour les autorités exécutives et législatives des communes et contribue également à promouvoir une plus grande visibilité de la situation fiscale et financière des communes du canton de Neuchâtel. Chaque fiche comporte 7 pages, déclinant les statistiques fiscales, les statistiques financières et les indicateurs financiers de chaque commune.

D'autres indicateurs communaux sous forme de cartes sont disponibles sous www.ne.ch/cartostat.

Tableaux statistiques 2010

Vous trouverez sur le site internet du service des communes www.ne.ch/scom les classeurs regroupant par thèmes des informations concernant l'ensemble des communes neuchâteloises.

Classeur	Contenu
Fiscalité	Coefficients d'impôts communaux et taxes des communes en 2010 Impôts communaux perçus en 2010 Détermination des indices des ressources fiscales (IRF) et de charge fiscale (ICF) en 2010. Coefficients d'impôt 2010 et 2011 Simulation des coefficients d'impôt permettant l'équilibre des comptes 2010
Compte de fonctionnement	Charges / Charges par habitants Revenus / Revenus par habitants Résultats nets / Résultats nets par habitants
Compte de fonctionnement par nature	Charges / Charges par habitants Revenus / Revenus par habitants
Amortissements – Dettes et fortune 2010	Amortissements d'actifs et résultats "réels" en 2010. Charge de la dette consolidée. Taux d'intérêt de la dette Dette publique par habitant à fin 2010. Fortune nette ou découvert par habitant à fin 2010
Compte des investissements 2010	Récapitulation fonctionnelle. Résultats nets
Bilans communaux à fin 2010	Actifs Passifs

Classeur	Contenu
Domaines autofinancés	Charges des principaux domaines autofinancés et bénéfiques des services industriels versés au compte de fonctionnement en 2010 Engagements envers les financements spéciaux (réserves affectées) à fin 2010
Indicateurs financiers 2010	Marge d'autofinancement en 2010 Indicateurs financiers harmonisés des communes en 2010 Indicateurs financiers complémentaires des communes en 2010
Fonds d'aide aux communes, fonds destiné aux réformes de structures des communes	Aides du fonds d'aide aux communes (FAC) et du fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC) à fin 2011
Péréquation financières intercommunale	Péréquation financière intercommunale en 2011 (horizontale) Péréquation verticale 2011 (calculée sur la péréquation des ressources 2011) Péréquation financière intercommunale en 2011 : comparaisons Classements des communes selon revenu fiscal (RF) 2010 avant et après péréquation horizontale et péréquations horizontale et verticale
Syndicats communaux	Comptes des investissements et bilans à fin 2010

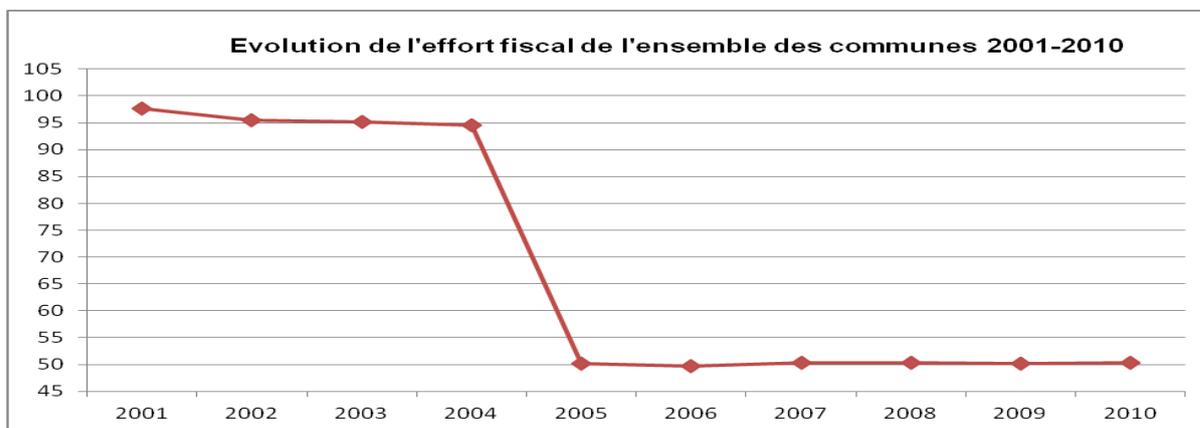
1.5. Rendement des impôts et effort fiscal

	Impôts perçus par l'Etat	Impôts perçus par les communes	% des impôts communaux par rapport à ceux de l'Etat
1990	289.065.403	333.723.650	115%
1995	449.359.226	417.867.253	93%
2000	528.856.500	487.743.785	92%
2004	586.176.370	547.927.942	93%
2005	755.998.711	429.429.781	57%
2006	809.712.285	456.229.201	56%
2007	853.609.062	495.666.138	58%
2008	871.404.768	510.671.813	59%
2009	858.478.883	497.283.972	58%
2010	882.177.815	507.486.476	58%

En 2010, les impôts perçus par les communes ont représenté 58% des impôts perçus par l'Etat (58% en 2009).

A noter que les chiffres ci-dessus comprennent, pour l'Etat et les communes, les versements compensatoires provenant des frontaliers ainsi que l'impôt à la source.

L'augmentation totale du rendement de l'impôt – d'environ 24 millions de francs pour l'Etat et de 10 millions pour les communes – est due à une progression du produit de l'impôt des personnes morales de 15 millions pour les communes et 22 millions pour l'Etat ainsi qu'une progression du produit de l'impôt de travailleurs frontaliers de 7 millions pour l'Etat. Le produit de l'impôt des personnes physiques a, quant à lui, connu une diminution d'environ 5 millions de francs pour chacun des deux partenaires.



Suite à la modification de la loi portant modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), du 25 janvier 2006, l'indice de charge fiscale (ICF) ne compare plus que le produit de l'impôt communal des personnes physiques et celui de l'impôt perçu par l'Etat dans la commune, auprès de ces mêmes personnes physiques.

L'effort fiscal de l'ensemble des communes en 2010 est de 50.33% (50.20% en 2009). A titre de comparaison, le coefficient moyen de l'ensemble des communes en 2010 représente le 50,28% (50,05% en 2009) du coefficient de l'impôt cantonal (65,36 divisé par 130 multiplié par 100).

Il faut relever que l'effort fiscal de l'ensemble des communes est une valeur purement théorique, qui recouvre des situations communales fort différentes. En 2010, l'effort fiscal le plus bas était de 39,6% et le plus haut de 59,2%. L'écart est donc de 19,6. Pour le coefficient d'impôt, il est de 25 (coefficient le plus bas : 52%, le plus haut : 77%).

1.6. Dette consolidée de l'ensemble des communes (y compris les syndicats intercommunaux)

Année	Dette consolidée	Par habitant
1990	1.043.000.000	6.506
1995	1.325.000.000	7.969
2000	1.597.000.000	9.593
2004	1.858.150.000	11.035
2005	1.919.650.000	11.360
2006	1.869.200.000	11.059
2007	1.709.500.000	10.114
2008	1.593.300.000	9.323
2009	1.534.500.000	8.929
2010	1.491.100.000	8.668

Répartition selon les Villes, les autres communes et les syndicats

	2009	2010
3 Villes	910.700.000	881.300.000
50 communes	530.800.000	520.400.000
Syndicats intercommunaux	93.000.000	89.400.000
Total	1.534.500.000	1.491.100.00

La dette à moyen et long termes des communes et des syndicats a diminué de 3.2% en 2010. La dette consolidée des Villes a diminué de 3,2%, la dette des 50 communes a diminué de 2,0 %, celle des syndicats de 3,9%.

La charge globale – remboursement et intérêts – du service de la dette consolidée des communes (105.672.140 francs) représente le 22,4% (43,8% en 2009) du total des impôts communaux, y compris l'impôt des personnes morales (471.384.952 francs).

La dette publique consolidée et flottante des communes neuchâteloises a atteint 8.668 francs par habitant en 2010 (8.929 francs en 2009).

1.7. Investissements nets de l'ensemble des communes (y compris les syndicats intercommunaux et régionaux)

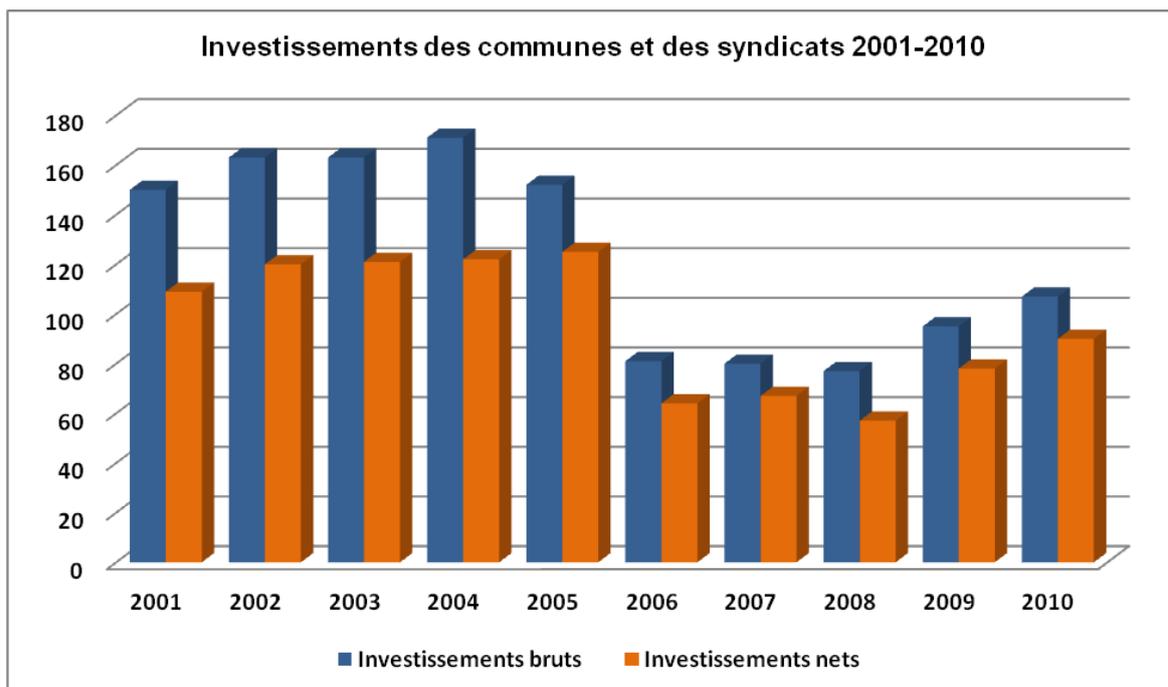
	2009	2010
3 Villes	40.498.951	46.122.018
50 communes	34.118.346	41.653.478
Syndicats intercommunaux et régionaux	2.953.359	1.849.962
Total	77.570.656	89.625.458

Investissements nets des syndicats intercommunaux et régionaux

	2009	2010
Enseignement	2.051.254	232.738
Culture, loisirs, sports	163.646	660.152
Protection et aménagement de l'environnement	738.459	957.072
Sécurité publique	0	0
Total	2.953.359	1.849.962

Globalement, les investissements des communes et des syndicats ont progressé de 15,5% (36,3% en 2009).

En 2010, les 3 villes ont augmenté leurs investissements de 25,3% (+44,8% en 2009), les 50 communes de 8,5% (+33,4% en 2009). Les syndicats ont diminué leurs investissements de – 37,4% (-11,8% en 2009).



En 2010, les investissements bruts des communes se sont élevés à 105 millions de francs (92 millions de francs en 2009) et ceux des syndicats à 2 millions de francs (3,5 millions de francs en 2009), soit au total 107 millions de francs (95,5 millions de francs en 2009). Quant aux investissements nets, ils ont atteint 88 millions de francs (75 millions de francs en 2009) pour les communes et 2 millions de francs (3 millions de francs en 2009) pour les syndicats, soit au total 90 millions de francs (78 millions de francs en 2009).

Durant la décennie écoulée, les investissements de l'ensemble des communes et des syndicats intercommunaux se sont élevés à 1,2 milliard de francs en dépenses brutes et à 1 milliard de francs en dépenses nettes.

1.8. Sanction d'arrêtés

En 2011, 248 arrêtés et règlements de Conseils généraux et communaux (290 en 2010) ont été sanctionnés par le Conseil d'Etat et 34 autorisations relatives à des transactions immobilières (29 en 2010) ont été délivrées par le Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF). L'exonération des lods ou des droits de mutation a été accordée pour 36 opérations immobilières (35 en 2010).

1.9. Fonds d'aide aux communes

En date du 25 janvier 2011, le Grand Conseil a adopté le projet de loi modifiant la loi sur le fonds d'aide aux communes. Il a ainsi étendu le catalogue des aides pouvant être financées par le fonds aux projets de réformes de structures ou d'organisation impliquant l'Etat ou initiés par l'Etat qui bénéficient aux communes.

L'aide totale accordée en 2011 pour les dossiers particuliers s'est élevée à 175.000 francs.

L'aide octroyée en 2011 a porté sur :

- 75.000 francs de subside pour financer par moitié les frais d'étude de 3 communes en vue de leur fusion.
- 100.000 francs de subside pour financer par moitié les frais d'étude de 16 communes en vue de leur fusion.

Un montant de 900.476 francs a été versé aux communes financièrement les plus faibles, de manière à permettre qu'aucune commune n'ait, après péréquation, un revenu fiscal inférieur à 78.625% du revenu communal moyen.

1.10. Fonds destiné aux réformes de structures des communes

Par décret du 29 mars 2006, le Grand Conseil a autorisé le Conseil d'Etat à utiliser le solde de 20 millions du fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC) pour accorder des aides à la fusion ou à d'autres formes de collaboration au sens de la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC).

Les critères applicables sont ceux de la LFAC (art. 1^{er} et 8) et du RALFAC (art. 13 à 18). Le décret valable jusqu'au 31 décembre 2010 a été prorogé par le Grand Conseil en date du 25 janvier 2011 jusqu'au 31 décembre 2014. A cette échéance, le Grand Conseil décidera de l'affectation du solde éventuel du fonds, tout en le réservant aux communes.

Le décret prévoit que le Conseil d'Etat informe chaque année le Grand Conseil de l'utilisation du FRSC. C'est l'objet du présent chapitre.

Les subsides suivants ont été octroyés en 2011 :

- 75.000 francs de subside pour financer par moitié les frais d'étude de 3 communes en vue de leur fusion.
- 100.000 francs de subside pour financer par moitié les frais d'étude de 16 communes en vue de leur fusion.
- 50.000 francs octroyé au SSCM et à l'ECAP dans la détermination d'un indice de référence cantonal exprimé en francs par habitant et fixant un plafond aux coûts neuchâtois en matière de défense contre l'incendie et de secours.

1.11. Impôts

Modifications du coefficient d'impôt des communes, entrées en vigueur en 2011 :

Diminutions : 7 communes

Chézard-Saint-Martin	de 74 à 70%
Montalchez	de 77 à 72%
Dombresson	de 69 à 67%
Le Locle	de 68 à 64%
Cernier	de 69 à 61%
Fenin-Vilars-Saules	de 68 à 66%
Villiers	de 70 à 67%

Augmentation : 1 commune

Vaumarcus-Vernéaz	de 60 à 64%
-------------------	-------------

Au total, 8 communes ont modifié leur coefficient d'impôt en 2011 (10 en 2010).

1.12. Législation et activités juridiques

Les modifications du droit cantonal ou fédéral entrées en vigueur en 2011 ou au début de 2012, qui touchent directement les communes, ont donné l'occasion au Service des communes d'émettre des circulaires explicatives à l'attention des communes.

- Pour rappel, comme il a été précisé ci-devant, la loi portant modification de la loi sur le fonds d'aide aux communes qui étend le champ d'application des aides du fonds aux projets initiés ou impliquant l'Etat et le décret prorogeant le décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes jusqu'au 31 décembre 2014 ont été adoptés par le Grand Conseil le 25 janvier 2011.
- La loi portant modification de la loi concernant le traitement des déchets, du 29 septembre 2010, et son règlement d'exécution du 1er juin 2011 sont entrés en vigueur le 1er janvier 2012. Un nouveau système de financement du traitement et de l'élimination des déchets urbains a été introduit qui prévoit l'introduction d'une taxe à la quantité en sus d'une taxe de base et d'un financement par l'impôt – pour les déchets urbains des ménages - afin d'établir un lien entre la taxe et la production de déchets et d'améliorer le taux de recyclage des déchets. Le service des communes, en collaboration avec le service de l'énergie et de l'environnement, a mis au point un règlement communal type, un plan comptable type et un modèle de calcul pour le budget 2012 à l'attention des communes, documents qui ont été présentés aux communes lors de plusieurs séances d'information qui se sont déroulées au printemps 2011. Il a aussi adopté, en collaboration avec le service de l'énergie et de l'environnement, deux circulaires en date des 9 novembre et 5 décembre 2011 afin de préciser diverses questions soulevées par le mode de taxation des entreprises et des ménages et par la mise en œuvre de la loi dans les exploitations agricoles. Il a également adopté une circulaire à l'attention des communes en date du 21 novembre 2011 expliquant la marche à suivre en relation avec l'assujettissement des communes à la TVA. Hormis les mesures expliquées ci-devant, le service des communes a été appelé à conseiller les communes et à répondre à de nombreuses et diverses questions de ces dernières d'ordre juridique, financière et pratique en relation avec la mise au point du nouveau système de financement de l'élimination des déchets urbains ;
- Loi portant adoption d'une nouvelle organisation judiciaire neuchâteloise et adaptation (première partie) de la législation cantonale à la réforme de la justice fédérale, du 27 janvier 2010. Pour les communes et leur réglementation, cette adaptation marque la fin du Tribunal administratif en tant qu'instance de recours ordinaire et son remplacement par le Tribunal cantonal. Une circulaire a été adressée aux communes en date du 24 février 2011.
- Modification de la loi sur les contributions directes (imposition des personnes morales) du 1er septembre 2010. Cette loi prévoit une diminution progressive de l'imposition des personnes morales et garantit à l'ensemble des communes les revenus fiscaux moyens provenant des personnes morales des années fiscales 2005 à 2009. Le service des communes a informé les communes des conséquences de ces nouvelles règles pour l'établissement de leurs budgets 2011 et 2012 par lettres circulaires en date des 24 octobre 2010 et 14 juillet 2011.
- Loi portant adoption des nouvelles structures de la scolarité obligatoire et adaptation cantonale à cette réforme et à la terminologie Harnos, du 25 janvier 2011. Cette loi prévoit l'adaptation des structures de la scolarité obligatoire aux nouvelles exigences du concordat Harnos et du nouveau plan d'études romand et en particulier l'organisation de l'école sur une base régionale. Le service des communes, d'entente avec le service de l'enseignement obligatoire, a conseillé les communes dans la mise en place de ces nouvelles structures. Souvent, les syndicats scolaires compétents en matière d'enseignement du secondaire du premier degré ont vu leurs compétences étendues à l'ensemble de la scolarité obligatoire, à l'image des solutions retenues à Neuchâtel, Colombier, dans la Béroche et au Val-de-Ruz.

Le service des communes a participé aux groupes de travail et aux travaux de commissions chargées d'élaborer des textes légaux ou réglementaires, des projets ou des instructions dans les divers domaines qui intéressent les communes au premier chef. Parmi ceux-ci, on peut citer :

- Commission « Péréquation financière », laquelle a pris acte du rapport final relatif à la réforme de la péréquation financière intercommunale dressé par l'expert extérieur et a décidé de constituer une sous-commission chargée d'examiner plus en détail les réformes proposées. Cette dernière a demandé différents compléments d'étude à l'expert. Elle poursuit ses travaux ;
- Commission cantonale de gestion des déchets, pour l'examen de nouvelles solutions en matière de taxe sur les déchets et pour l'examen du règlement d'exécution de la loi portant modification de la loi concernant le traitement des déchets que le Grand Conseil a adoptée en 2010. Cette dernière a finalisé ses travaux en préavisant le projet de règlement d'exécution que le Conseil d'Etat a adopté en date du 1er juin 2011 ;
- Groupe de travail relatif à l'examen de propositions de réformes du cadre législatif régissant les transactions immobilières communales. A la suite d'un avis de droit qui a confirmé que les communes ne pouvaient déléguer à une entité tierce la compétence d'acquérir et de céder des biens-fonds communaux, un groupe de travail examine les modalités pour concilier les exigences de flexibilité souhaitées par les acteurs du terrain et le respect des procédures démocratiques garanties par le passage obligé en Conseil général de toutes les transactions immobilières communales. Il a présenté ses propositions au chef du département qui a gardé le dossier en suspens, dans l'attente de connaître le sort que le Grand Conseil réservera à une proposition de loi prévoyant de régler dans un sens opposé les transactions immobilières de l'Etat ;
- Groupe de travail « comptabilité » chargé d'élaborer des propositions en matière de cadres comptables et de modalités d'introduction du nouveau modèle de compte harmonisé 2 (MCH2). Le groupe de travail s'est réuni à de nombreuses reprises au cours de l'année 2011 et il a déjà avalisé nombre de recommandations à l'attention du comité de pilotage. Ses travaux se poursuivent et se concentrent sur les points que le manuel de la Conférence des directeurs des finances a laissé ouverts ;
- Groupe de travail chargé de faire des propositions pour adapter la réglementation en matière de taux d'amortissement des équipements des services industriels. Ces taux ne correspondent pas à la durée d'utilisation des infrastructures et conduisent de ce fait à fausser les bilans des communes et dans le secteur de l'électricité en particulier à des insuffisances de financement, vu que la commission fédérale compétente en matière de surveillance des prix de l'utilisation des réseaux se fonde sur des taux différents de ceux exigés par la réglementation cantonale. La réforme entend fixer les taux d'amortissement des infrastructures des services industriels communaux en adéquation avec les recommandations des différentes branches concernées de manière à éviter les difficultés énoncées ci-dessus. Le service des communes, sur la base des réflexions du groupe de travail, rédigera un rapport qui sera présenté au chef du département au début de 2012 ;
- Groupe d'accompagnement de l'unité « Politiques locales » de l'Institut de hautes écoles en administration publique (IDHEAP). A côté de l'examen des programmes de formation et d'étude destinés aux édiles et fonctionnaires communaux, le groupe d'accompagnement de l'IDHEAP organise chaque année une journée de formation générale destinée aux responsables et élus communaux qui rencontre un vif succès. Cette année, la journée de formation organisée en mai 2011 à Yverdon-les-Bains a été consacrée aux fusions de communes ;
- Comité de la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales. En sus d'échanger sur les pratiques respectives de chacun des cantons en termes de surveillance de la gestion communale en général et de la gestion financière en particulier, de fusions de communes, de péréquation financière et de nouveau modèle de compte harmonisé 2 (MCH2), la conférence édite chaque année une brochure avec les indicateurs financiers des communes et les nouveautés mises en place dans les différents cantons. Un groupe de travail a été chargé de rédiger à l'attention des services cantonaux, des communes et d'autres intéressés des recommandations, des instructions et des documents de travail qui se veulent complémentaires au Manuel MCH2, édité par la Confé-

rence des directeurs cantonaux des finances (CDF), et qui ont pour ambition d'harmoniser dans toute la mesure du possible les principes comptables applicables aux communes sur tout le territoire suisse. Les versions allemande et française de ces recommandations ont été mises sur le site de la conférence. La Conférence a tenu son assemblée générale bi-annuelle à Glaris en septembre 2011. Dans la répartition des tâches du comité, le représentant du service des communes a été désigné pour exercer la fonction de caissier à compter de l'exercice 2010 ;

- Conférence régionale BE – NE. A l'initiative de l'Etat de Berne, une conférence formée de représentants des cantons de Berne et de Neuchâtel, dont un représentant du service des communes, a mis un point final à ses travaux d'élaboration d'une convention intercantonale définissant les modalités de la coopération transfrontière entre les deux cantons dans le cadre de la mise en œuvre des politiques régionale et d'agglomération de la Confédération. La convention a été approuvée par les deux gouvernements qui l'ont signée en date du 9 novembre 2011. Elle doit entrer en vigueur début 2012 ;
- Organe de référence des marchés publics chargé de veiller à la bonne application de la législation sur les marchés publics dans la République.

Questions générales intéressant les communes

Communication d'une liste d'adresses du Conseil général (CG) à un parti politique

En vertu des articles 14 alinéa 2, 19 et 20 de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD), les Conseils communaux (CC) peuvent transmettre ces données à un parti politique, car ces données ne sont pas sensibles, au regard de la loi, cela même sans l'accord explicite des ayants droits.

La LCPD permet aux CC de communiquer les données requises à un parti politique qui en ferait la demande, pour peu que les données transmises ne soient utilisées que pour les finalités pour lesquelles elles ont été demandées et qu'elles ne soient pas transmises à des tiers, ni commercialisées.

Soumission du statut du personnel d'une commune au droit public ou au droit privé

Selon la jurisprudence relative à l'article 7 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), cette base légale et une mention expresse dans l'acte d'engagement suffisent à rendre le droit privé applicable, dans les limites énoncées par la loi.

Il s'agit donc d'examiner de cas en cas si les conditions prévues par l'article 7 alinéa 1 LSt sont remplies, en fonction des circonstances concrètes, la soumission du litige au droit public ou au droit privé étant par ailleurs déterminante pour la compétence juridictionnelle (RJN 1998, p.199, 1997, p.214 et les références citées; v. aussi RJN 2003, p.242, 2000, p.129 cons.1).

Le Conseil d'Etat a refusé de sanctionner un règlement communal qui prévoyait de soumettre l'ensemble des personnels de la commune au droit privé, au motif que certains agents qui sont dans un rapport de sujétion direct et spécial envers le Conseil communal doivent relever d'un statut de droit public.

Responsabilité des communes en cas d'accident sur les rivières naturelles, les plages naturelles ou les lacs

Répondant aux questions de plusieurs communes, le service des communes a précisé que sur les aires de détente accessibles au public mais qui ne comportent aucun équipement, telles les plages, les patinoires naturelles sur le Doubs ou le lac des Taillières, la responsabilité en cas d'accident relevait des seuls plaisanciers. Pour rendre les choses claires, la commune était invitée à poser des affiches aux endroits fréquentés par des plaisanciers signalant les dangers avérés et connus et précisant que l'usage des ces zones se faisait sous la responsabilité propre et exclusive des usagers.

Nouvelle réglementation en matière de déchets

Répondant à plusieurs questions de communes, il a été précisé que la loi cantonale faisait obligation aux communes de fixer la part d'impôt qui finance le chapitre des déchets entre 20 et 30%. Elles ne sont pas autorisées à ne prévoir aucun financement des charges du chapitre par l'impôt.

Il a aussi été précisé aux communes que les réserves du chapitre relatif au traitement des déchets devaient être dissoutes dans un délai de 5 ans comme les avances devaient être résorbées.

Répondant à une question d'une commune, il a été précisé que les entreprises qui obtenaient l'autorisation d'éliminer elles-mêmes leurs déchets urbains devaient éliminer ces déchets dans les incinérateurs de leur lieu d'établissement. C'est une exigence du droit fédéral, de l'article 18 de l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets en particulier.

A cette occasion, il a aussi été précisé que les agriculteurs dont les exploitations sont situées hors de la zone d'urbanisation restent redevables de la taxe de base même s'ils éliminent leurs déchets urbains eux-mêmes en totalité avec leurs déchets d'entreprise agricole.

Répondant aux souhaits de plusieurs communes, il a été précisé que la remise d'un certain nombre de sacs officiels aux personnes qui étaient dans une situation particulière, telles que les jeunes enfants jusqu'à 3 ans, ne constituait pas une mesure de nature fiscale et était admissible. Par contre, le Conseil d'Etat a refusé de sanctionner un arrêté d'une Ville prévoyant que chaque ménage, en fonction de sa taille, recevrait durant une période de six mois un certain nombre de sacs officiels correspondant à la production de déchets incinérables après tri.

Loi sur les droits politiques

Élection de conseillers généraux suppléants

Répondant à une question d'une commune, le SCOM a précisé que la loi n'autorisait pas les communes à prévoir l'élection de conseillers généraux ou communaux suppléants. La loi a prévu une ouverture en ce sens que les syndicats intercommunaux peuvent prévoir dans leur règlement l'élection de suppléants au Conseil intercommunal.

Quorum pour l'élection du Conseil général

Répondant à une question d'une commune engagée dans un processus de fusion, il a été précisé que les communes ne pouvaient pas déroger au quorum de 10% fixé par la loi et qui s'applique aussi bien au niveau cantonal que communal.

Comportement des autorités avant un référendum

Saisi de plusieurs demandes, le service des communes a rappelé les exigences fixées par la jurisprudence selon lesquelles les votations doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer le plus librement possible. Le droit à la libre formation de l'opinion exclut en principe toute intervention directe des autorités qui serait de nature à fausser la formation de la volonté des citoyens lors de la campagne précédant les votations. Il est néanmoins admis que l'autorité recommande aux citoyens d'accepter le projet soumis à votation et leur adresse un message explicatif, pourvu qu'elle respecte son devoir d'information objective et ne donne pas d'indications fallacieuses sur le but et la portée du projet. Un tel message officiel peut en outre contenir un avis relatif à des questions d'appréciation, car il appartient en définitive à l'électeur de se faire lui-même sa propre opinion sur de telles questions. L'Etat doit notamment être en mesure de contrebalancer, dans une certaine mesure, les prises de position souvent unilatérales des groupes de pressions influents de la société civile. Au demeurant, une intervention de l'autorité dans la campagne précédant une votation qui la concerne allant au-delà de la remise d'un message explicatif aux électeurs ne se justifie qu'en présence de motifs pertinents.

Une intervention plus large de l'autorité se justifie notamment si la collectivité publique et ses membres ont un intérêt direct et spécial à l'issue du scrutin. Si la rédaction de lettres de courrier type par les autorités est prohibée car elle viole le principe de transparence, la présence de conseillers communaux à des stands ou des foires commerciales est parfaitement tolérée, tant qu'ils ne donnent pas d'indications fallacieuses sur le but et la portée du projet.

De manière générale, il n'est pas admis que l'autorité finance un comité en faveur d'un objet ou un comité opposé, car l'autorité n'a pas suffisamment de contrôle sur les indications fournies par des comités.

Durée du délai référendaire en matière intercommunale

Bien que non précisé expressément dans la loi, la durée du délai référendaire en matière intercommunale est bien de 40 jours. Cette réponse a été donnée par le service des communes en réponse à une question d'un syndicat intercommunal.

1.13. Fusions de communes et collaborations intercommunales

L'année 2011 a vu les projets de fusion en cours d'examen connaître une accélération fulgurante. Si la population des Communes de Bevaix, Boudry et Cortaillod a refusé la convention de fusion qui leur était proposée, le projet de fusion entre les Communes d'Auvernier, Bôle et Colombier et celui conclu entre les Communes de Val-de-Ruz ont été avalisés par la population. Ce dernier projet qui regroupe quinze des seize communes du district à l'exception de Valangin marque la plus grande fusion de Suisse en termes de nombres de communes fusionnées. La fusion de ces communes doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et donner naissance aux deux nouvelles communes de Milvignes et Val-de-Ruz.

Sur le littoral-Est enfin, les Conseils communaux des Communes de l'Entre-deux-Lacs ont entrepris des réflexions et ont décidé de lancer les études en vue de la fusion de leurs communes. Le périmètre exact de la ou des futures communes n'est pas encore défini et les études se poursuivent. Enfin, la Ville de Neuchâtel a lancé le projet de Nouveau Neuchâtel avec les communes voisines du chef-lieu sises à l'est et à l'ouest.

De leur côté, les Communes de La Béroche ont lancé les études en vue d'examiner la fusion de leurs communes. Enfin, à Brot-Dessous le Conseil général a accepté une initiative populaire demandant que des pourparlers en vue d'une fusion avec la Commune de Rochefort soient entrepris.

1.14. Péréquation financière intercommunale

Les transferts totaux de la péréquation financière intercommunale accusent une hausse sensible de près de CHF 2,7 millions d'un exercice sur l'autre, passant de CHF 34,81 millions en 2010 à CHF 37,54 millions en 2011. Si la péréquation des charges est stable d'un exercice sur l'autre – près de CHF 17 millions – c'est la péréquation des ressources qui augmente d'un exercice sur l'autre de près de CHF 2,8 millions pour atteindre CHF 20,5 millions. Ces variations s'expliquent par une augmentation des revenus des personnes morales en Ville de Neuchâtel plus que proportionnelle entre les exercices 2008 et 2010, et parallèlement par une diminution plus que proportionnelle de ces revenus en Ville de La Chaux-de-Fonds. Ainsi, la Ville de Neuchâtel voit sa contribution nette à la péréquation s'élever de plus de CHF 2,5 millions entre les exercices 2010 et 2011 pour atteindre CHF 7,5 millions, tandis que la Ville de La Chaux-de-Fonds voit pour sa part sa dotation provenant de la péréquation être augmentée de CHF 3,4 millions à près de CHF 15,6 millions. La Ville du Locle et la Commune de Val-de-Travers voient pour leur part leur dotation diminuée de respectivement CHF 300'000 et CHF 100'000.

Après avoir demandé à un expert extérieur à l'administration, un bureau de conseil en sciences économiques bâlois, secondé de deux professeurs de faculté, d'évaluer le système péréquatif neuchâtelois, donnant ainsi suite à une décision de la commission péréquation financière (COMPER), le Conseil d'Etat avait demandé à ce même expert de mener une réflexion sur la réforme du système de péréquation. L'expert a déposé son rapport final pour un projet de réforme de la péréquation financière intercommunale devant le Conseil d'Etat et la COMPER en 2010.

La COMPER a constitué une sous-délégation chargée d'examiner les pistes de réforme proposées. Cette sous-délégation a demandé l'examen d'une variante de péréquation des ressources intégrant en son sein une autre répartition des ressources entre l'Etat et les communes. Les travaux se poursuivent au sein de cette sous-délégation.

Le SCOM, en collaboration avec le SFIN, a été étroitement associé à la définition des mandats confiés aux experts, à la mise à leur disposition de divers dossiers et supports et à l'accompagnement de ce dossier en tant que service relais des experts. Il a également été invité à dépouiller le rapport avant sa présentation en Conseil d'Etat et devant la COMPER. Il a aussi été invité à présenter une synthèse du système péréquatif actuel et des pistes de réformes proposées devant cette commission. Il a enfin été chargé de dresser le procès-verbal des séances de la sous-commission.

1.15. Gestion communale

La situation financière cumulée de l'ensemble des communes a marqué en 2010 l'arrêt de la dégradation observée en 2009 et consécutive à la crise financière, économique et sociale qui a frappé le monde et notre canton dès l'automne 2008. Ainsi, alors que le résultat cumulé de l'ensemble des communes présentait encore un bénéfice de CHF 9,5 millions en 2008 et un déficit certes faible de près de CHF 0,8 million qui a été enregistré par l'ensemble des communes neuchâtoises au cours de l'exercice 2009, c'est un déficit ramené à moins de CHF 500'000 qui a été observée pour l'ensemble des communes en 2010.

Depuis cette année, les statistiques fiscales, financières et les indicateurs financiers des communes font l'objet de fiches communales mises sur Internet en parallèle à la présentation du rapport sur les finances cantonales.

Le service a apporté aux communes un soutien tout au long de l'année en matière juridique, sur la forme et sur le fond, pour l'élaboration des différents règlements et arrêtés qui régissent la vie communale et sur les procédures à respecter, dans les situations les plus diverses.

Il s'est efforcé d'être un partenaire à l'écoute des différents intervenants. Il n'a également pas ménagé ses efforts dans la gestion de divers conflits survenus entre autorités et entre conseillers membres de la même autorité, et cela dans plusieurs communes. Il a également prodigué aide et soutien aux communes en matière financière et fiscale, en mettant à leur disposition des tableaux qui facilitent le bouclage des comptes et en répondant à leurs différentes questions.

La mise en place du nouveau système de financement des déchets a mis le service fortement à contribution. A côté de la rédaction et de la présentation d'un règlement type, d'un plan comptable type et d'un budget prévisionnel pour 2012, le service a répondu à de nombreuses requêtes liées à la mise en place de ce nouvel mode de financement de l'élimination des déchets.

1.16. Application de la loi sur les communes et du règlement sur les finances et la comptabilité des communes

Article 9 de la loi sur les communes

Financement d'un cabinet médical

Répondant à une question d'une commune, le service des communes a précisé que moyennant une décision du Conseil général, une commune pouvait accorder une subvention pour l'installation d'un cabinet médical. Une telle décision relève de l'autonomie communale.

Article 23 de la loi sur les communes

Élection du Conseil communal par le Conseil général / procédure

Répondant à une question d'une commune, le service des communes a précisé que si le nombre de candidats n'excède pas celui de sièges à pourvoir et que le règlement ne prévoit pas l'organisation d'un vote en toutes circonstances, l'élection est tacite.

Création d'un nouveau groupe au Conseil général en cours de législature / quid des commissions ?

A la suite de la démission de plusieurs conseillers généraux d'un parti élus sur une même liste s'est posée la question de l'autorisation ou non de créer un nouveau groupe formé des conseillers dissidents et de leur droit à siéger dans les commissions dans lesquelles ils avaient été élus.

Faute de dispositions légales claires, une interprétation du règlement a conduit le Conseil général à dénier le droit aux membres dissidents de créer un nouveau groupe, car tous les membres élus sur une même liste forment un groupe. De l'autre côté, le Conseil d'Etat saisi d'une dénonciation de ces membres dissidents a estimé qu'ils avaient le droit de poursuivre leur mandat dans les commissions dans lesquelles ils avaient été élus.

Article 25 de la loi sur les communes**Conventions intercommunales: compétences du Conseil communal ou du Conseil général ?**

Répondant à de nombreuses questions de communes, le service des communes a précisé que des conventions intercommunales qui se bornaient à fixer des mesures d'organisation pouvaient demeurer de la seule compétence du Conseil communal. Si des conventions règlent des questions de type réglementaire, il convient de réserver l'approbation du Conseil général. Ainsi, une convention aux termes de laquelle une commune rejoint le cercle scolaire d'une ville voisine et confie de facto la responsabilité de l'école communale à la ville voisine relève de la compétence du Conseil général.

Quel organe compétent pour décider de l'adhésion d'une commune à un syndicat d'améliorations foncières ?

Répondant à une question d'une commune, il a été précisé que cette question relevait de la compétence du Conseil communal, car il n'y avait pas d'aliénation ou d'accroissement du patrimoine communal.

Démission de trois Conseillers communaux

Répondant à une question d'une commune, il a été précisé que l'article 25 alinéa 2, en se fondant sur les travaux préparatoires de la loi sur les communes, a toujours été interprété de telle sorte que si trois Conseillers communaux démissionnent et que le Conseil général n'élit même qu'un seul Conseiller communal il n'y a pas de démission indirectes des deux autres membres restants du Conseil communal, car un Conseil communal dont l'effectif réglementaire est de cinq membres peut fonctionner avec trois membres.

Compétence pour introduire action pour la Commune

Le Conseil communal est compétent pour introduire toute action dont la valeur litigieuse est inférieure à CHF 30'000, les tribunaux du canton étant souverainement compétents.

Quel organe compétent pour décider de l'adhésion d'une commune à un syndicat d'améliorations foncières ?

Répondant à une question d'une commune, il a été précisé que cette question relevait de la compétence du Conseil communal, car il n'y avait pas d'aliénation ou d'accroissement du patrimoine communal.

Droit de préemption légal

Répondant une question d'une Ville, il a été précisé que l'exercice du droit de préemption légal par une commune requiert l'aval du Conseil général, lequel doit se prononcer et permettre que le Conseil communal exerce son droit dans le délai légal de trois mois, après avoir obtenu l'autorisation du Conseil d'Etat.

Suppression d'une commission communale

Répondant à une question d'une commune, le service des communes a précisé que la suppression d'une commission communale requiert une décision du Conseil général soumise à référendum et à la sanction du Conseil d'Etat. Une telle décision est assimilée à une décision de type réglementaire.

Élection d'une ressortissante française au bénéfice d'une autorisation de séjour dans une commission communale

Répondant à une question d'une commune relative à l'élection d'une ressortissante française au bénéfice d'un permis B dans une commission, il a été rappelé que seuls sont éligibles en matière communale les ressortissants étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement et qui résident dans le canton depuis un an au moins.

Article 30 de la loi sur les communes**Quel organe compétent pour décider de l'adhésion d'une commune à un syndicat d'améliorations foncières ?**

Répondant à une question d'une commune, il a été précisé que cette question relevait de la compétence du Conseil communal, car il n'y avait pas d'aliénation ou d'accroissement du patrimoine communal.

Suppression d'un droit distinct et permanent (DDP) / Compétence du CC

Répondant à une question d'une commune, il a été précisé que la suppression formelle d'un droit distinct et permanent (DDP) après acquisition du DDP par la Ville ne requiert pas l'aval du CG. Une décision du CC suffit !

Compétence pour introduire action pour la Commune

Le Conseil communal est compétent pour introduire toute action en matière civile dont la valeur litigieuse est inférieure à CHF 30'000, les tribunaux du canton étant souverainement compétents.

Article 73 de la loi sur les communes**Élection au Conseil intercommunal de Conseillers communaux qui ne siègent pas au comité scolaire**

La restriction de l'accès au Conseil intercommunal est limitée aux seuls membres du Conseil communal en charge de l'éducation qui siègent au comité scolaire.

Règlement sur les finances et la comptabilité des communes**Création d'une réserve affectée avec la fortune des anciennes commissions scolaires**

Répondant aux questions d'une commune, le service des communes a précisé qu'il était loisible aux communes qui le souhaitaient de créer une réserve affectée au profit d'activités en lien avec la vie scolaire avec la fortune des anciennes commissions scolaires. Ces fonds ne provenaient pas de la caisse générale et avaient souvent été récoltés dans un but en lien avec la vie scolaire.

Réserve constituée par les taxes d'équipement / financement de l'éclairage public

Si le règlement communal ne prévoit aucun autre mode de répartition, les réserves d'équipement doivent être réparties à concurrence de 50% sur les routes, y compris l'éclairage public, 25% les réseaux d'eau et 25% les réseaux d'épuration des eaux.

Approbaton des comptes

Répondant une commune qui souhaitait approuver les comptes avec une réserve, il a été précisé que l'approbation des comptes par le Conseil général ne pouvait être conditionnée à une quelconque réserve.

Affectation du produit résultant de la suppression d'une charge foncière

Répondant à une question d'une commune, le service des communes a précisé que l'affectation du produit d'une indemnité en contrepartie de la suppression d'une charge foncière doit être examinée selon la nature de la charge foncière initiale. Si elle a été constituée pour pallier l'abandon d'un captage, le produit résultant de sa suppression doit rester dans le financement spécial et non alimenter la caisse générale.

Création d'un financement spécial avec le produit de la redevance communale sur l'électricité

Répondant à une question d'une Ville, il a été précisé que la création d'un fonds spécial pour la promotion de l'énergie photovoltaïque avec le produit de la redevance prélevée par les gestionnaires de réseaux électriques sur les usagers allait dans le sens de la nouvelle loi adoptée par le Grand Conseil qui restreint cependant cette affectation à 25% du produit de la redevance.