

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
de seize projets de lois portant modification
de la répartition des tâches et des charges
entre l'Etat et les communes**

(Du 24 mai 2000)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Dans notre rapport 98.036 à l'appui de la planification financière 1999-2002, du 15 octobre 1998, nous avons souligné la nécessité de répartir plus clairement les tâches entre l'Etat et les communes, tout en relevant qu'il paraissait difficile de parvenir à cet objectif sans réaliser une véritable péréquation financière et un encouragement à la collaboration intercommunale ou au regroupement de communes.

Nous vous avons soumis un projet de nouvelle péréquation financière par notre rapport 00.002, du 10 janvier 2000. Le Grand Conseil a approuvé ce projet en adoptant la loi sur la péréquation financière intercommunale, du 2 février 2000. Le peuple l'a également approuvé lors de la votation populaire du 21 mai 2000.

Ainsi que nous l'avons annoncé dans le rapport précité, nous vous soumettons ici des propositions concernant le désenchevêtrement des tâches et des charges. Nous vous proposons en outre des dispositions visant à encourager la collaboration intercommunale ou le regroupement de communes. Par ailleurs, nous revenons sur divers postulats déposés lors de l'examen de la loi sur la péréquation financière intercommunale. Enfin, nous vous soumettons les modifications de la législation en vigueur rendues nécessaires par l'adoption de la nouvelle péréquation financière. Il s'agit de supprimer, dans les lois portant subvention ou répartition des charges et des recettes, les critères de la péréquation financière indirecte (effort fiscal et revenu fiscal).

Nous avons déjà esquissé nos propositions de désenchevêtrement des tâches et des charges dans le rapport 99.021 concernant la mise en œuvre de la planification financière 1999-2002, de même que dans le rapport 00.002 à l'appui du projet de loi sur la péréquation financière intercommunale.

Cette première ébauche comprenait deux variantes élaborées par un groupe de travail interdépartemental:

- la variante "partenariat" aboutissant à un transfert de charges des communes vers l'Etat d'environ 30 millions de francs;
- la variante "désenchevêtrement fort", de caractère plutôt théorique, impliquant un transfert de charges des communes vers l'Etat de quelque 210 millions de francs.

Comme nous l'avons indiqué alors, nous vous présentons ici une variante intermédiaire, s'inspirant de manière prépondérante de la variante "partenariat". Celle-ci s'inscrit en effet dans une certaine tradition de notre canton dans lequel les principales tâches publiques sont assumées conjointement par l'Etat et les communes.

A l'instar de la procédure adoptée pour les mesures destinées à réaliser les objectifs de la planification financière et la nouvelle péréquation financière intercommunale, les propositions que nous avons retenues ont été présentées à la commission de gestion et des finances élargie. Le Conseil d'Etat a par ailleurs consulté les communes. Un aperçu des avis exprimés par les communes figure sous chiffre 2.5 ci-après. Nos propositions tiennent compte, dans la mesure du possible, des observations, réflexions et suggestions parfois contradictoires qui ont été exprimées lors de ces consultations.

1.1. Contexte général

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, le désenchevêtrement des tâches et des charges s'inscrit dans le cadre d'une stratégie globale. Celle-ci vise à mettre en œuvre, jusqu'en 2001, une série de réformes décisives pour l'avenir du canton et des communes, en particulier en ce qui concerne leur environnement financier et fiscal.

- Une disposition visant à encourager la **collaboration intercommunale** a été introduite dans la nouvelle loi sur les subventions, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1999. L'article 15 de cette loi vise expressément à favoriser, et inciter au besoin, la collaboration intercommunale lors de l'accomplissement de tâches communales ou régionales, ainsi que les réalisations communes.
- Le Grand Conseil a adopté une série de **mesures destinées à améliorer la situation financière de l'Etat** en juin 1999. Elles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Ce train de mesures comprend notamment la réduction temporaire, de 50% à 45%, de la part des communes au produit net de l'impôt fédéral direct perçu durant l'année 2000. Cette mesure affectera le budget de certaines communes en 2001.
- Le **barème de référence** pour l'impôt direct cantonal et communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques a également été adopté par le Grand Conseil en juin 1999. Il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Les communes devront déterminer leur multiple d'impôt dans le courant du second semestre 2000.

L'introduction de **taxes causales communales** pour le financement des mesures liées à la protection des eaux, l'adduction d'eau et l'élimination des déchets a été décidée par le Grand Conseil en juin 1999. Les modifications apportées à la loi sur la protection des eaux et à la loi concernant le traitement des déchets entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Il appartient aux communes de prendre les dispositions nécessaires.

- La nouvelle **loi sur les contributions directes** a été adoptée par le Grand Conseil en mars 2000. Les modifications qu'elle apporte tant en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques que l'impôt des personnes morales entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001.
- Comme indiqué, la nouvelle **loi sur la péréquation financière intercommunale** a été approuvée par le Grand Conseil en février 2000. Le peuple l'a approuvée lors de la votation populaire du 21 mai 2000. Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001.
- Le **désenchevêtrement des tâches et des charges** entre l'Etat et les communes constitue le dernier maillon de la stratégie que le Conseil d'Etat avait définie dans le

rapport à l'appui de la planification financière. Nos propositions devraient être traitées par le Grand Conseil en juin 2000 et prendre effet le 1^{er} janvier 2001.

Dès juin 2000, les communes disposeront de tous les éléments d'appréciation leur permettant d'examiner ces innovations dans une perspective globale. Elles pourront ainsi fixer le multiple qu'elles entendent appliquer au barème de référence en prenant en compte toutes les répercussions financières découlant des mesures précitées.

1.2. Rappel historique

Dans notre rapport 00.002 concernant la péréquation financière intercommunale, du 10 janvier 2000, nous avons présenté un aperçu historique des réflexions menées depuis le début des années septante au sujet de la péréquation financière et du désenchevêtrement des tâches. Nous nous permettons de vous renvoyer au chapitre 1.3 dudit rapport.

Il nous paraît toutefois utile de compléter ces indications en rappelant les réflexions faites au sujet du désenchevêtrement des tâches par la commission spéciale constituée en 1991 pour traiter les deux motions 88.139 Claude Borel, du 5 octobre 1988 et 88.146 Jean-Pierre Authier, du 21 novembre 1988. Ces réflexions sont présentées en détail dans notre rapport 95.023 en réponse aux deux motions précitées, du 10 mai 1995.

La commission spéciale s'était fixé pour objectifs de clarifier les compétences décisionnelles et financières entre l'Etat et les communes dans les domaines faisant l'objet d'une intervention conjointe. Elle souhaitait en particulier faire mieux coïncider les compétences décisionnelles et financières. Ce faisant, elle entendait respecter le principe de la neutralité des coûts, à savoir que le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes ne devait pas entraîner de transfert de charges entre les deux niveaux institutionnels.

La commission proposait de transférer entièrement aux communes les recettes provenant des amendes d'ordre infligées par la police locale, des patentes d'établissements publics (sous réserve de la part revenant à la promotion touristique) et de la taxe des chiens. En contrepartie, les communes auraient assumé seules les charges concernant les centres d'orthophonie, la médecine scolaire et la médecine dentaire scolaire, l'école enfantine et les transports d'élèves. En outre, la commission suggérait que les communes prennent en charge une part accrue de l'assistance publique (50% au lieu de 40%) et des soins à domicile (70%).

Quant à l'Etat, la commission proposait de lui attribuer la totalité des droits successoraux. L'Etat aurait pris entièrement à sa charge le Conservatoire neuchâtelois ainsi que le matériel scolaire et assumé une part accrue de l'aide hospitalière.

Les propositions de la commission aboutissaient globalement à un transfert de charges de l'Etat vers les communes, Pour assurer la neutralité des coûts, la commission proposait d'augmenter leur part à l'impôt fédéral direct de 50% à quelque 55%.

Comme on l'a rappelé dans le rapport précité concernant la péréquation financière intercommunale, les propositions de la commission ont fait l'objet de nombreuses réserves lors de la consultation ouverte par le Conseil d'Etat, tout particulièrement dans le domaine de l'instruction publique et de l'école enfantine.

A l'époque, l'assainissement durable des finances cantonales devenait une tâche prioritaire aux yeux du Conseil d'Etat. Le projet de désenchevêtrement des tâches fût provisoirement reporté. Certaines propositions de la commission ont toutefois été réalisées par d'autres voies:

- L'augmentation de la part des communes aux charges d'assistance et la suppression de leur part aux droits successoraux a été acceptée par le Grand Conseil dans le cadre des mesures d'allégement décidées en novembre 1993, avec effet au 1^{er} janvier 1994.
- En compensation, comme le Conseil d'Etat s'y était engagé, l'Etat a pris entièrement à sa charge le Conservatoire neuchâtelois dans le cadre des mesures d'allégement décidées par le Grand Conseil en juin 1995, avec effet au 1^{er} janvier 1996.
- La suppression des subventions cantonales pour les centres d'orthophonie, la médecine scolaire et la médecine dentaire scolaire était prévue dans le cadre des mesures destinées à compenser la cantonalisation des maturités gymnasiale et professionnelles. Elle impliquait la modification de divers arrêtés du Conseil d'Etat. Le groupe de travail chargé d'examiner la motion 95.124 Michel Schaffter "Quelle médecine scolaire pour demain?", du 15 mai 1995, ayant proposé une cantonalisation de la médecine scolaire, le Conseil d'Etat, après une consultation des communes et des milieux intéressés, a toutefois renoncé pour le moment à supprimer les subventions destinées aux centres d'orthophonie et à la médecine scolaire. Une étude approfondie de cette question est en cours. En revanche, la médecine dentaire scolaire est assumée entièrement par les communes depuis la rentrée scolaire 1999.

1.3. Interventions parlementaires

Avec les propositions que nous vous soumettons, nous entendons apporter une réponse aux deux interventions parlementaires suivantes concernant le désenchevêtrement des tâches et des charges entre l'Etat et les communes:

- Motion 88.139 Claude Borel "Flux financiers entre l'Etat et les communes", du 5 octobre 1988, acceptée le 29 janvier 1991;
- Motion 88.146 Jean-Pierre Authier "Etat et communes: désenchevêtrement des tâches et péréquation financière", du 21 novembre 1988, acceptée le 29 janvier 1991;

Nous revenons aussi dans le présent rapport sur les postulats qui ont été déposés lors du débat parlementaire sur la péréquation financière intercommunale:

- Postulat 00.109 de députés du Val-de-Ruz "Accès aux infrastructures publiques des communes", du 2 février 2000, accepté, non combattu, le 2 février 2000;
- Postulat 00.110 André Gerber "Places de travail mises à disposition par les communes", du 2 février 2000, accepté, non combattu, le 2 février 2000;
- Postulat 00.112 Jean-Pierre Authier "Syndicats intercommunaux", du 2 février 2000, accepté, non combattu, le 2 février 2000.

Ces diverses interventions parlementaires sont traitées dans le chapitre 11.

2. PRESENTATION GENERALE DU PROJET

Nous avons déjà présenté les principes généraux du désenchevêtrement des tâches et des charges dans notre rapport 99.021 concernant la mise en œuvre de la planification financière 1999-2002, ainsi que dans le rapport 00.002 à l'appui d'un projet de loi sur la péréquation financière intercommunale. Nous rappelons ci-après les traits essentiels.

2.1. Principes généraux et objectifs

Le désenchevêtrement des tâches et des charges doit permettre de mieux répartir les responsabilités entre l'Etat et les communes, en termes politiques aussi bien que de financement. Dans ce sens, le Conseil d'Etat a retenu les principes généraux suivants:

- attribution plus systématique des tâches à l'Etat seul ou aux communes seules, compte tenu de leur capacité d'assumer les tâches qui pourraient leur être confiées;
- meilleure adéquation entre les compétences décisionnelles et les responsabilités de financement: application plus conséquente du principe "qui décide paie, qui paie décide";
- réduction ou suppression de l'engagement financier des communes dans les domaines où elles n'ont pas de compétences propres ("charges imposées");
- application plus conséquente du principe de subsidiarité: renforcement du rôle des communes dans les tâches ayant une portée essentiellement locale ou "de proximité", dans les limites de la législation cantonale;
- simplification de la collaboration entre l'Etat et les communes, visant à réduire les coûts.

Le partage par moitié des charges entre l'Etat et les communes, qui est la règle aujourd'hui, fera place à une répartition correspondant mieux aux compétences décisionnelles:

- prise en charge par l'Etat à 100%;
- prise en charge prépondérante par l'Etat (80%);
- partenariat Etat – communes, avec part prépondérante de l'Etat (60%);
- partenariat Etat – communes, avec part prépondérante des communes (60%);
- prise en charge prépondérante par les communes (80%);
- prise en charge par les communes à 100%.

Etant donné que la plupart des tâches sont aujourd'hui financées en commun par l'Etat et les communes, la répartition des charges proprement dites occupe une place importante dans nos propositions. La question des compétences doit cependant être examinée avec soin, particulièrement lorsque la responsabilité financière des communes est accrue.

A l'examen, il apparaît que peu de tâches peuvent être transférées entièrement aux communes. Dans la plupart des domaines, l'Etat ne pourra en effet renoncer à prévoir des normes d'exécution et par conséquent à participer au financement. Nombre de tâches aujourd'hui partagées le resteront à l'avenir, mais avec une répartition des charges davantage ciblée sur les compétences décisionnelles.

Au demeurant, le transfert de certaines charges aux communes ne signifie pas qu'elles devront les assumer individuellement. La nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches devraient au contraire favoriser les collaborations entre communes ou susciter l'émergence de solutions régionales. Comme indiqué, le Conseil d'Etat souhaite d'ailleurs renforcer l'encouragement de la collaboration intercommunale.

2.2. Mise en œuvre

Les domaines se prêtant plus particulièrement à un désenchevêtrement des tâches et des charges sont l'enseignement et la formation, la santé, la prévoyance sociale et les transports publics. Dans les autres groupes de tâches, les rocadés qui peuvent être envisagées au vu des principes susmentionnés ne sont guère significatives.

Dans ses réflexions, le Conseil d'Etat est toutefois arrivé à la conclusion qu'il ne pouvait vous soumettre l'ensemble de ses propositions dans le cadre du présent rapport. Diverses études doivent encore être affinées. Il a dès lors pris la décision de saisir le Grand Conseil en deux volets, selon la démarche suivante:

Premier volet

- Dans le présent rapport qui sera examiné par le Grand Conseil en juin 2000, le Conseil d'Etat présente un premier volet du désenchevêtrement des tâches et des charges. En même temps, il manifeste clairement sa volonté de poursuivre la réflexion et de présenter d'autres propositions ultérieurement.

Ce premier volet porte essentiellement sur le désenchevêtrement ou l'adaptation des flux financiers aux principes susmentionnés, plus particulièrement dans le domaine de la **prévoyance sociale**. Il comprend aussi des modifications concernant **l'enseignement et la formation** ainsi que la **protection de l'environnement**. Dans le contexte actuel de la planification sanitaire, le domaine de la **santé** n'est abordé que sous l'angle de quelques adaptations ponctuelles. Les propositions retenues sont énumérées sous chiffre 2.4 ci-après.

- Nous vous proposons en outre de nous donner la compétence **d'encourager la collaboration intercommunale et les fusions de communes** au moyen d'une augmentation des ressources attribuées au fonds d'aide aux communes. Cette mesure sera complétée par d'autres propositions concernant la poursuite de nos réflexions.
- Nous traitons également les **interventions parlementaires** concernant la péréquation financière intercommunale.
- Nous vous soumettons enfin les **modifications de la législation rendues nécessaires par l'adoption de la nouvelle péréquation financière**. Il s'agit de supprimer, dans les lois portant subvention ou répartition des charges et des recettes, les critères de la péréquation financière indirecte (effort fiscal et revenu fiscal).

Deuxième volet

Les propositions de désenchevêtrement concernant l'école enfantine, la scolarité obligatoire et la formation postobligatoire, de même que les transports publics régionaux et urbains, doivent encore être affinées. Elles feront l'objet d'un deuxième volet qui sera présenté ultérieurement au Grand Conseil (cf. également chiffre 2.4 ci-après). Le

désenchevêtrement des tâches proprement dit devrait être plus important qu'il ne l'est dans le premier volet. Outre la consultation des communes et des commissions scolaires, la commission de gestion et des finances élargie sera associée à ces travaux.

Suivant en cela la recommandation de la commission de gestion et des finances élargie, le Conseil d'Etat soumettra en outre des propositions concernant l'encouragement de la collaboration intercommunale et les fusions de communes. Il envisage à cet effet de collaborer avec la commission "Loi sur les communes".

2.3. Equilibre financier

Les propositions formant le premier volet entraînent un transfert net de charges vers l'Etat. Ce transfert de charges doit être compensé par des ressources adéquates.

Le Conseil d'Etat considère qu'il ne serait pas opportun d'envisager une modification importante de la fiscalité directe de l'Etat, respectivement des communes dans le contexte actuel. Il lui paraît préférable de trouver une compensation dans le cadre des relations financières existantes.

Cette compensation peut être obtenue par la suppression de la part des communes au produit de l'impôt fédéral direct et de la taxe des véhicules automobiles. Ainsi, le premier volet du désenchevêtrement sera financièrement neutre tant pour l'Etat que pour les communes considérées globalement.

Il n'aura par ailleurs que peu d'incidences financières pour les communes considérées individuellement. Avec la nouvelle péréquation financière, la péréquation indirecte sera en effet abandonnée. Les critères de l'effort fiscal et du revenu fiscal ne seront plus pris en compte, ni dans la répartition des charges et des recettes, ni dans l'échelonnement des subventions aux traitements du corps enseignant communal. Ils ne le seraient plus non plus dans la répartition de l'impôt fédéral direct si la participation des communes était maintenue. Le seul critère déterminant sera celui de la population, si bien que les roades proposées se compensent dans une large mesure.

Quelques écarts peuvent être observés dans les tâches aujourd'hui subventionnées en fonction de la dépense, ou en raison de la suppression de la part des communes à la taxe des véhicules automobiles, celle-ci étant distribuée en proportion du nombre des véhicules immatriculés dans les communes. Ainsi que nous le montrons dans le chapitre 9, ces écarts sont toutefois sans grande portée.

Des différences ne pourraient intervenir, à plus long terme, que si la croissance des charges reprises par l'Etat différerait fortement de celle de l'impôt fédéral direct. Il est toutefois très difficile de faire des projections à cet égard. Nous revenons aussi sur ce point dans le chapitre 9.

2.4. Vue d'ensemble

2.4.1. Propositions contenues dans le présent rapport (1^{er} volet, juin 2000)

	Domaines	Augmentation (+) / diminution (-) de charges (C 1999)	
		Etat	Communes
		en millions de francs	
	1. Enseignement et formation		
101	<i>Matériel et mobilier scolaires</i>		
	Prise en charge prépondérante du matériel et du mobilier pour l'école enfantine et la scolarité obligatoire par les communes (communes 80%)	- 1,0	1,0
102	<i>Constructions scolaires communales (y c. installations sportives) de l'enseignement obligatoire</i>		
	Prise en charge prépondérante des dépenses pour les constructions, améliorations ou transformations, ainsi que les loyers, par les communes (communes 80%)	- 1,3	1,3
103	<i>Bourses et prêts d'études</i>		
	Prise en charge entièrement par l'Etat	1,1	- 1,1
	Total	- 1,2	1,2
	2. Santé		
201	<i>Aide et soins à domicile</i>		
	Participation accrue de l'Etat conforme à la répartition des charges de l'aide hospitalière (Etat 60%)	0,4	- 0,4
202	<i>Etablissements pour personnes âgées</i>		
	Participation accrue de l'Etat conforme à la répartition des charges de l'aide hospitalière (Etat 60%)	1,0	- 1,0
203	<i>Contrôle des denrées alimentaires et des viandes</i>		
	Prise en charge entièrement par l'Etat	0,5	- 0,5
	Total	1,9	- 1,9
	3. Prévoyance sociale		
301	<i>Contributions du canton à l'AVS/AI</i>		
	Prise en charge entièrement par l'Etat	19,3	- 19,3
302	<i>Prestations complémentaires AVS/AI</i>		
	Prise en charge entièrement par l'Etat; maintien des agences communales AVS chargées d'instruire les cas	26,1	- 26,1
303	<i>Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents</i>		
	Participation accrue de l'Etat conforme à la répartition des charges de l'aide hospitalière (Etat 60%)	2,0	- 2,0

	Domaines	Augmentation (+) / diminution (-) de charges (C 1999)	
		Etat	Communes
		en millions de francs	
304	<i>Institutions AI</i>		
	Participation accrue de l'Etat conforme à la répartition des charges de l'aide hospitalière (Etat 60%)	0,8	- 0,8
305	<i>Action sociale</i>		
	Participation accrue des communes aux dépenses nettes de l'aide matérielle (communes 60%)	- 2,7	2,7
306	<i>Mesures de crise</i>		
	Participation accrue de l'Etat (Etat 60%)	1,9	- 1,9
	Total	47,4	- 47,4
	4. Protection et aménagement de l'environnement		
401	<i>Entretien et correction des cours d'eaux</i>		
	Prise en charge entièrement par l'Etat	0,4	- 0,4
	Total	0,4	- 0,4
	5. Finances et impôts		
501	<i>Part des communes à l'impôt fédéral direct</i>		
	Suppression de la part des communes	- 41,6	41,6
	Attribution de 3% (actuellement 1%) du produit de l'IFD au fonds d'aide aux communes, dans le but d'encourager la collaboration intercommunale et les fusions de communes	1,7	- 1,7
502	<i>Part des communes à la taxe des véhicules</i>		
	Suppression de la part des communes; maintien d'une attribution de 3% au fonds des routes communales	- 7,6	7,6
	Total	- 47,5	47,5
	6. Récapitulation		
	Enseignement et formation	- 1,2	1,2
	Santé	1,9	- 1,9
	Prévoyance sociale	47,4	- 47,4
	Protection de l'environnement	0,4	- 0,4
	Finances et impôts	- 47,5	47,5
	Solde	1,0	- 1,0

2.4.2. Propositions à l'étude (2^e volet, présentation ultérieure)

Dans le cadre du deuxième volet, le Conseil d'Etat examine les propositions suivantes:

Enseignement et formation

Ecole enfantine et scolarité obligatoire

Prise en charge accrue des charges salariales par les communes

Enseignement secondaire supérieur et formation professionnelle

- cantonalisation de l'enseignement secondaire supérieur (filière diplôme de culture générale, Lycée Jean-Piaget/ESND et CIFOM/ESTER)
- cantonalisation de la formation professionnelle (CPLN, CIFOM, CPMB, Lycée Jean-Piaget)

Trafic

Transports publics régionaux

Prise en charge prépondérante par l'Etat reflétant sa responsabilité déterminante dans la définition de l'offre de trafic régional (Etat 80%)

Transports publics urbains

Prise en charge prépondérante par les communes reflétant leur responsabilité principale dans la définition de l'offre de trafic local (communes 80%)

2.5. Consultation de la commission de gestion et des finances élargie

Comme indiqué dans l'introduction, nous avons présenté nos propositions à la commission de gestion et des finances élargie. Celle-ci ayant établi son propre rapport, nous renonçons à résumer ici ses réflexions. Le Conseil d'Etat tient toutefois à relever la qualité du dialogue qui a présidé aux travaux de la commission. Il en remercie ses membres.

2.6. Consultation des communes

Le chef du Département des finances et des affaires sociales a présenté le projet aux autorités communales lors d'une séance d'information tenue le 5 avril. Le Conseil d'Etat a ouvert la consultation le 10 avril, en remettant aux communes un dossier complet sur les propositions contenues dans le premier volet, ainsi qu'un aperçu des réflexions en cours dans le cadre du deuxième volet. Afin de faciliter la consultation, il a joint un questionnaire pour chaque volet.

Le délai de réponse était fixé au 5 mai pour le premier volet, respectivement au 31 mai pour le deuxième volet. Dans ce dernier cas, il ne s'agissait toutefois pas d'une consultation détaillée. Le Conseil d'Etat souhaitait néanmoins prendre connaissance des premières réflexions des communes avant la session de juin du Grand Conseil. Il s'engage à mener ultérieurement une consultation plus approfondie au sujet de ce deuxième volet.

Le Conseil d'Etat regrette d'avoir dû fixer un délai si court, cela d'autant plus que la consultation a eu lieu durant la période des élections communales. Le calendrier serré prévu pour la réalisation de ce projet ne nous a toutefois pas permis de procéder autrement. Le Conseil d'Etat s'était engagé à présenter un premier volet du

désenchevêtrement en juin, répondant en cela à un souhait clairement exprimé par le Grand Conseil. Cette échéance s'impose pour des raisons pratiques, car il est important que les communes disposent suffisamment tôt des informations dont elles ont besoin pour élaborer leur budget 2001 et fixer le coefficient de l'impôt communal. Si le délai était court, il faut souligner que le premier volet portent avant tout sur le désenchevêtrement des flux financiers et ne touche que peu la répartition des tâches proprement dite.

Au total, 54 communes ont répondu à la consultation. Le taux de réponse est de 87%. Le tableau en *annexe 1* présente la synthèse des résultats.

Aux questions générales, une très large majorité des communes ont répondu positivement ; 85% d'entre elles approuvent ainsi les principes généraux du projet. Les résultats sont par contre plus nuancés en ce qui concerne la mise en oeuvre du projet en deux volets; dans ce cas, 52% des communes sont d'accord avec la démarche suivie par le Conseil d'Etat, alors que 35% se sont exprimées négativement. Enfin, 74% des communes approuvent le principe de la neutralité du transfert de charges.

La consultation portait ensuite sur les propositions que Conseil d'Etat avait l'intention de présenter dans le premier volet du projet. En matière d'enseignement et de formation, les communes approuvent dans une large majorité les propositions relatives au matériel et au mobilier scolaires (70% de réponses favorables), ainsi qu'aux bourses d'études (89%). En matière de constructions scolaires, la proportion de communes favorables est de près de deux tiers. Une majorité de communes n'approuve par contre pas la proposition de supprimer les subventions cantonales en matière de transports scolaires.

Dans le domaine de la santé, les propositions du Conseil d'Etat sont dans une large mesure soutenue par les communes; 74% d'avis favorables pour l'aide et les soins à domicile, 74% pour les établissements LESPAs, 85% pour le contrôle des denrées alimentaires.

En matière de prévoyance sociale, la plupart des communes approuvent les mesures proposées, à l'exception toutefois de celle qui concerne l'aide sociale (augmentation de 50 à 60% de la participation des communes) qui n'est soutenue que par 59% des communes.

Enfin, dans le domaine des finances et impôts, plus de 70% des communes approuvent à la fois la suppression de leur part à l'impôt fédéral direct ainsi que de leur part à la taxe des véhicules automobiles.

Trois établissements secondaires régionaux ont par ailleurs également répondu à la consultation. Dans une très large mesure, ils approuvent à la fois les principes généraux du projet et les propositions du Conseil d'Etat.

Concernant l'encouragement de la collaboration intercommunale et des fusions de communes, deux questions ont été posées aux communes.

- La première question posait le principe de l'aide financière à la collaboration ou à la fusion. Sur les 54 communes qui ont répondu à la consultation, 42 communes sont favorables à l'octroi de telles aides financières grâce à une augmentation de la dotation du fonds d'aide aux communes, 7 communes ne sont pas favorables et 5 communes n'ont pas répondu à la question. Certaines communes souhaitent que ces aides soient réservées aux collaborations alors que pour d'autres elles ne doivent l'être qu'aux fusions. A travers les réponses, apparaissent les clivages pour ou contre ces dernières.

- La seconde question posée lors de la consultation avait trait aux critères d'octroi des aides. Sur les 54 communes qui ont répondu à la consultation, 28 communes sont favorables à ce que l'aide soit subordonnée à des conditions financières, fiscales, géographiques ou autres, 19 communes ne sont pas favorables à l'utilisation de tels critères et 7 communes n'ont pas répondu à la question. Certaines communes souhaitent que l'aide tienne compte de l'importance de la collaboration et d'autres pensent que les critères ne devront être définis que lorsque l'on connaîtra les incidences du désenchevêtrement des tâches et de la péréquation financière. D'une manière générale, les critères financiers et fiscaux sont assez largement approuvés, de même que les critères géographiques, parmi lesquels sont notamment citées les affinités liant les populations de certaines communes ainsi qu'une certaine "logique régionale".

Vu le rôle particulier des villes s'agissant des bourses d'études et du contrôle des denrées alimentaires, une délégation du Conseil d'Etat a reçu à ce sujet les représentants des villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle. Dans le cas des bourses d'études, les villes ont souligné le travail de proximité qu'elles accomplissent, leur connaissance des situations personnelles et familiales et l'examen approfondi des demandes auquel elles procèdent. Des questions ont aussi été soulevées en relation avec les services communaux en place.

Pour le contrôle des denrées alimentaires, les préoccupations exprimées par les villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds sont notamment liées au fait que les contrôleurs communaux assument d'autres tâches (salubrité publique, lutte contre les animaux nuisibles, contrôle des nuisances sonores, etc.). Elles ont de ce fait émis des doutes quant à la neutralité des coûts de la proposition du Conseil d'Etat. Par ailleurs, elles ont ici aussi souligné le caractère de proximité de cette tâche.

Nous revenons sur ces préoccupations dans les chapitres ci-après du rapport.

Le Conseil d'Etat a réexaminé ses propositions à la lumière des avis exprimés tant par les communes que par la commission de gestion et des finances élargie. Après réflexion, il a décidé de maintenir ses propositions concernant les bourses d'études et le contrôle des denrées alimentaires, tout en prenant acte qu'elles impliquent également des modifications au niveau des services communaux. Le Conseil prendra contact avec les villes concernées pour la mise en oeuvre de ces propositions.

En revanche, le Conseil d'Etat a modifié le projet initial sur les points suivants:

Constructions scolaires

Dans le projet mis en consultation, nous avons proposé de supprimer les subventions cantonales pour les travaux d'entretien, de rénovation ainsi que pour les loyers. En revanche, les subventions étaient maintenues pour les nouvelles constructions. Nous avons renoncé à cette distinction et proposons de maintenir le soutien financier de l'Etat pour l'ensemble des travaux actuellement subventionnés ainsi que pour les loyers, mais à un taux réduit de 20% (comme pour le matériel scolaire).

Transports scolaires

Notre proposition initiale tendait à la suppression de ces subventions, dont le montant total s'élève à environ 300.000 francs. Vu les objections formulées, nous avons renoncé à cette proposition, cette question pouvant être réexaminée dans le cadre du deuxième volet.

3. ENSEIGNEMENT ET FORMATION

La plupart des propositions à l'étude concernant le désenchevêtrement des tâches et des charges dans ce domaine doivent encore être affinées. Elles feront partie du deuxième volet que nous vous soumettrons ultérieurement.

Dans le présent rapport, nous vous proposons toutefois trois modifications ponctuelles concernant l'école enfantine et la scolarité obligatoire.

3.1. Mobilier et matériel scolaires

Situation actuelle:	L'Etat contribue aux dépenses des communes pour l'école enfantine et la scolarité obligatoire (école primaire et secondaire du degré inférieur) en leur accordant des subventions pour la fourniture du matériel gratuit aux élèves, l'achat du matériel général d'enseignement et l'achat de mobilier scolaire. Le taux est de 50% pour le matériel et de 25% pour le mobilier.
Proposition:	Réduction des subventions cantonales à un taux uniforme de 20%, dans le sens d'un engagement accru des communes au titre de l'école enfantine et de la scolarité obligatoire
Modifications législatives:	Révision de la loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984 (RSN 410.10)
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	– 1.010.896
– Pour les communes	+ 1.010.896

Dans notre rapport 98.036 à l'appui de la planification financière 1999-2002, nous avons estimé que le désenchevêtrement des tâches pourrait être concrétisé "en premier lieu dans le domaine de l'enseignement et de la formation, le canton reprenant l'ensemble de la formation postobligatoire et les communes la formation au niveau de l'école enfantine et de la scolarité obligatoire, ceci dans le respect de règles cantonales en matière de programme, de qualité de l'enseignement et de rémunération des enseignants".

L'examen approfondi auquel nous avons procédé nous conduit toutefois à considérer que l'existence d'une législation relativement contraignante en la matière, à laquelle il paraît difficile de renoncer sans risquer de mettre en péril la cohérence et l'égalité de l'école neuchâteloise, justifie le maintien d'un engagement financier de l'Etat. Cela est vrai en particulier du subventionnement des traitements des enseignants qui représente de loin les dépenses scolaires les plus importantes.

Cette question est encore à l'étude et fera, comme nous l'avons indiqué, l'objet de propositions dans le cadre du deuxième volet.

Les dépenses pour le matériel et le mobilier scolaires sont aujourd'hui largement subventionnées par l'Etat. Elles représentent des sommes relativement modestes qui peuvent être assumées de manière prépondérante par les communes. Notre proposition constitue un premier pas dans le sens d'un engagement accru de leur part au titre de l'école enfantine et de la scolarité obligatoire.

3.2. Constructions scolaires

Situation actuelle:	L'Etat verse aux communes pour la construction des bâtiments scolaires de l'école enfantine et de l'enseignement obligatoire, des salles de gymnastique, pour les améliorations ou transformations importantes apportées à ces bâtiments, pour l'aménagement des terrains de sport et de jeux à l'usage des écoles:
	<ul style="list-style-type: none"> - une subvention de 25% des dépenses reconnues; - une subvention complémentaire de 5% à 20% en tenant compte de la situation financière de la commune, de son effort fiscal et subsidiairement de ses dépenses totales en faveur des écoles primaires et secondaires du degré inférieur, par rapport à la population et à l'effectif des élèves
Proposition:	Réduction des subventions cantonales à un taux uniforme de 20%, dans le sens d'un engagement accru des communes au titre de l'école enfantine et de la scolarité obligatoire
Modifications législatives:	Révision de la loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984 (RSN 410.10)
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
- Pour l'Etat	- 1.270.000
- Pour les communes	+ 1.270.000

Cette proposition va dans le même sens que la précédente. Dans notre projet initial, nous avons proposé de supprimer les subventions cantonales pour les travaux d'amélioration et de transformation ainsi que pour les loyers des bâtiments destinés à l'école enfantine et à la scolarité obligatoire, y compris les constructions sportives de ces secteurs. En revanche, l'Etat aurait continué à subventionner les nouvelles constructions et les transformations de bâtiments pouvant leur être assimilées, sous réserve de l'abandon des critères de la péréquation financière indirecte.

Le nombre relativement important d'avis défavorables exprimés par les communes nous a incité à revoir cette proposition. Réflexion faite, il nous paraît préférable d'adopter en la matière la même répartition des charges que pour le matériel scolaire. L'Etat continuera à subventionner tant les nouvelles constructions que les améliorations ou transformations, de même que les loyers, mais à un taux uniforme de 20%. Cette uniformisation du taux est au demeurant la conséquence logique de l'abandon des critères de la péréquation financière indirecte.

L'évaluation des répercussions financières pour l'Etat et les communes ne peut être qu'approximative dans la mesure où il s'agit de projet d'investissements ponctuels. Les montants mentionnés ci-dessus sont basés sur les données des dernières années.

3.3. Bourses d'études et de formation

Situation actuelle:	L'octroi de bourses et prêts d'études et de formation incombe à l'Etat ainsi qu'aux communes. Après déduction des subventions fédérales, les charges qui en résultent sont supportées à 50% par l'Etat et à 50% par les communes.
Proposition:	Cantonalisation des bourses et prêts d'études pour toutes les formations et prise en charge des dépenses entièrement par l'Etat
Modifications législatives:	Révision de la loi sur les bourses d'études et de formation, du 1 ^{er} février 1994 (RSN 418.10)
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 1.080.112
– Pour les communes	– 1.080.112

Actuellement les villes de Neuchâtel, Le Locle et La Chaux-de-Fonds disposent d'un service de bourses chargé de traiter les demandes présentées par les requérants domiciliés sur leur territoire et effectuant des formations postobligatoires.

Les demandes de bourses relatives à des formations supérieures sont traitées par l'Etat, comme celles émanant de personnes domiciliées dans les autres communes du canton.

Notre proposition permettra de simplifier la procédure. Actuellement, l'office des bourses doit soumettre toutes ses propositions de bourses aux communes qui donnent leur préavis. De plus, tous les dossiers traités par les services des trois villes font l'objet d'une gestion parallèle par l'office, afin de pouvoir être intégrés au décompte annuel transmis à la Confédération en vue de recevoir les subventions fédérales. La cantonalisation des bourses et des prêts permettra d'alléger considérablement la charge administrative liée à leur octroi.

Par ailleurs, cette proposition doit être appréciée également à la lumière des réflexions que nous conduisons actuellement en vue d'une cantonalisation de l'ensemble de la formation postobligatoire. Elle constitue un premier pas dans ce sens, dans un domaine où l'Etat assume d'ores et déjà un rôle déterminant dans la coordination des tâches.

Les deux villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds se sont opposées à la cantonalisation des bourses d'études. Avec la ville du Locle, elles ont mis en évidence notamment l'avantage de proximité qu'elles peuvent offrir, d'une part, et le système d'examen automatique des cas mis en place dans certaines d'entre elles, d'autre part.

Nous soulignons que l'office cantonal des bourses pratique lui aussi une large politique de dialogue et d'information. Très nombreux sont les requérants qui passent spontanément à l'office ou qui sont convoqués pour examiner leur requête. En outre, chaque année, l'office cantonal des bourses assure la distribution d'une documentation relative aux bourses et organise ou participe à des séances d'information qui ont lieu dans les écoles du canton.

L'examen automatique des cas de bourses ne génère pas une proportion plus élevée du nombre de boursiers par rapport à la population. Les comparaisons faites en 1994 et à fin 1999 font ressortir un pourcentage de:

- 0,91 % pour la ville de Neuchâtel,
- 0,38 % pour la ville du Locle,
- 0,54 % pour la ville de La Chaux-de-Fonds, alors que la proportion est de
- 2,0 % pour l'Etat.

4. SANTE

Le secteur de la santé n'est abordé dans le présent rapport que sous l'angle de quelques modifications ponctuelles. Le Conseil d'Etat estime que la priorité revient dans ce domaine à la réalisation de la planification sanitaire. Dans ce contexte, une modification substantielle du financement de l'aide hospitalière et des domaines connexes serait peu opportune.

Au vu des compétences respectives de l'Etat et des communes, une telle modification irait vraisemblablement dans le sens d'une prise en charge prépondérante de l'aide hospitalière par l'Etat, voire vers une cantonalisation de ce secteur. Une telle rocade ne serait toutefois pas réalisable dans le cadre financier que nous avons défini. Elle impliquerait une modification importante de la fiscalité directe de l'Etat, respectivement des communes.

4.1. Aide et soins à domicile

Situation actuelle:	L'Etat soutient financièrement les services de prévention, de conseil, d'aide et de soins à domicile reconnus d'utilité publique (centres régionaux de santé) par des subsides d'exploitation. Ces subsides sont supportés à parts égales entre l'Etat et les communes de la région concernée. L'Etat prend également en charge 50% des prestations des centres de consultation en matière de grossesse de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds relatives aux consultations des femmes enceintes.
Proposition:	Participation accrue de l'Etat à la couverture des charges des services d'aide et de soins à domicile (60%), conforme à la répartition des charges de l'aide hospitalière; statu quo pour les subventions aux centres de consultation en matière de grossesse
Modifications législatives:	Révision de la loi sur l'aide aux institutions de santé (LAIS), du 25 mars 1996 (RSN 802.10)
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 440.363
– Pour les communes	– 440.363

Dans ce domaine, les efforts actuels portent sur un renforcement de l'harmonisation des prestations offertes par les centres de santé. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de prévoir une relative centralisation de la gestion administrative. A cet effet, une coopération plus étroite est mise en place avec la Fédération des fondations d'aide et de soins à domicile, dont le rôle sera vraisemblablement amené à se renforcer.

L'évolution de la planification sanitaire met en évidence la nécessité d'un fonctionnement en réseau entre partenaires du domaine sanitaire. Les services d'aide et de soins à

domicile seront de plus en plus fréquemment appelés à travailler de manière intégrée avec les centres hospitaliers principaux, avec les hôpitaux régionaux qui gèreront des unités de lits moyens séjours et des polycliniques, avec les hôpitaux psychiatriques ainsi qu'avec les homes médicalisés et les unités d'accueil temporaires.

Afin de favoriser une planification sanitaire cohérente et globale, il est souhaitable que les mêmes principes directeurs s'appliquent aux divers domaines (hospitalier et soins à domicile notamment), en particulier quant à leur financement. Il s'agit en l'occurrence de mettre en place une unité de doctrine dans des domaines dont la gestion est certes décentralisée sur le terrain, mais qui relèvent d'une planification globale, axée sur la notion d'un tissu socio-sanitaire cantonal.

De ce point de vue, il est opportun que l'Etat, ainsi qu'il le fait dans le domaine hospitalier, participe à raison de 60% au financement des déficits des institutions d'aide et de soins à domicile. Le rôle de proximité des services d'aide et de soins à domicile doit certes également être pris en considération. Les prestations offertes revêtent néanmoins des caractéristiques intégrées aux autres prestations du domaine sanitaire, raison pour laquelle il nous paraît judicieux d'harmoniser les bases de financement.

Les propositions formulées ci-devant ne s'appliquent toutefois pas aux prestations offertes par les centres de consultation en matière de grossesse. En effet, l'obligation fédérale d'instituer de tels centres suppose également la couverture par l'Etat, non pas des déficits d'exploitation desdits centres mais la prise en charge totale d'une prestation particulière qui est celle relative aux consultations des femmes enceintes. Les autres prestations offertes, notamment en matière de planning familial, ne sont en revanche pas comprises dans le financement pris en charge par l'Etat. C'est donc bien une seule prestation correspondant au 50% des coûts engendrés par l'activité des centres, qui est couverte et visée par l'intervention financière du canton. S'agissant de cette prestation, il n'y a pas lieu de modifier les bases de financement.

4.2. Etablissements spécialisés pour personnes âgées

Situation actuelle:	L'Etat soutient financièrement les établissements spécialisés pour personnes âgées reconnus d'utilité publique par des subsides d'exploitation et une participation à la réduction des prix de pensions facturés aux pensionnaires ne disposant pas des ressources financières nécessaires. Ces subsides sont partagés par moitié entre l'Etat et l'ensemble des communes. La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction des critères de l'effort fiscal et de la population.
Proposition:	Participation accrue de l'Etat à la couverture des charges des établissements pour personnes âgées (60%), conforme à la répartition des charges de l'aide hospitalière
Modifications législatives:	Révision de la loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées, du 21 mars 1972 (RSN 832.30)
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 1.004.516
– Pour les communes	– 1.004.516

L'Etat et les communes soutiennent financièrement les homes et les homes médicalisés reconnus d'utilité publique par des subsides d'exploitation. De même, ils prennent en charge une partie du prix de pension lorsque les ressources financières des pensionnaires ne permettent pas la couverture du prix requis pour un séjour en établissement spécialisé.

La répartition actuelle des charges est paritaire entre l'Etat et les communes, alors même que la loi octroie de larges prérogatives à l'Etat, tant en ce qui concerne le contrôle des institutions subventionnées que l'octroi des aides individualisées.

Compte tenu des compétences prépondérantes de l'Etat en la matière et de la constitution d'un réseau cantonal sanitaire intégré dans le cadre de la planification sanitaire, il nous paraît opportun d'envisager une répartition des charges identique à celle qui prévaut pour l'aide hospitalière. Cette répartition financière signale, au même titre que les considérations ci-devant concernant les services d'aide et de soins à domicile, la nécessité d'un fonctionnement en réseau des différents partenaires sanitaires et met en adéquation la participation financière de l'Etat par rapport aux compétences exercées.

En dépit des compétences prépondérantes de l'Etat, une participation significative des communes se justifie cependant par le fait que le soutien de l'Etat intègre des mesures à caractère social (réduction des prix de pensions) qui s'apparentent aux mesures d'aide matérielle de l'action sociale.

4.3. Contrôle des denrées alimentaires et des viandes

Situation actuelle:	Sous réserve du droit fédéral, l'Etat exerce la haute surveillance sur le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels, en collaboration avec les communes qui peuvent se charger de l'inspection locale des commerces de denrées alimentaires et nomment les contrôleurs des viandes. Les contrôleurs communaux des denrées alimentaires sont rétribués par les communes qui les ont engagés. Les contrôleurs des viandes sont rétribués par l'Etat qui encaisse les émoluments facturés pour cette tâche. Les communes qui n'ont pas institué de contrôle local des denrées alimentaires s'acquittent envers l'Etat d'une contribution aux frais de contrôle de 2 francs par habitant
Proposition:	Cantonalisation des organes communaux du contrôle des denrées alimentaires et des viandes et suppression des contributions communales
Modifications législatives:	Révision de la loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 28 juin 1995 (RSN 806.0)
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 472.024
– Pour les communes	– 472.024

La commune de Neuchâtel dispose de 2 contrôleurs des denrées alimentaires (environ 1,5 poste affecté à cette tâche). La commune de La Chaux-de-Fonds dispose de 3 contrôleurs (environ 2 postes affectés au contrôle des commerces du Locle et de La Chaux-de-Fonds et 1 poste affecté au contrôle des viandes et aux autres tâches). Les contrôleurs communaux des denrées alimentaires effectuent leurs tâches selon les instructions données par le laboratoire cantonal et le service vétérinaire.

L'ancien droit fédéral en vigueur jusqu'en 1995 confiait expressément aux communes les activités d'inspection de routine des commerces. Dans le canton, depuis la fin des années cinquante, les petites communes avaient pris le parti de ne plus assumer ces tâches mais de les laisser au laboratoire cantonal, moyennant le versement d'une contribution financière. Cette solution permettant d'éviter une multiplication des "experts locaux" non professionnels fonctionnait à satisfaction. Les villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle avaient maintenu des experts professionnels intégrés au personnel communal.

La nouvelle loi fédérale sur les denrées alimentaires, entrée en vigueur en 1995, ne stipule plus que les communes doivent participer au contrôle officiel. Elle laisse les cantons libres d'organiser les structures comme ils le souhaitent. Certains cantons ont cantonalisé l'ensemble des tâches (Genève, Fribourg, Jura), d'autres examinent la question dans ce sens (Vaud), d'autres enfin ont maintenu les anciennes structures (Valais). La question de la cantonalisation s'est posée aussi dans notre canton lors de l'élaboration de la nouvelle loi cantonale d'application. Les trois villes avaient alors clairement souhaité maintenir une structure communale et avaient plaidé pour le statu quo. Malgré certains avantages au niveau de l'efficacité qu'aurait apportés une cantonalisation de l'inspection des denrées alimentaires, il avait été décidé de maintenir les structures existantes.

Depuis lors, la situation a évolué en particulier dans le Haut. La ville du Locle a conclu un accord avec La Chaux-de-Fonds prévoyant que les contrôleurs de cette dernière ville fonctionnent comme contrôleurs sur le territoire loclois.

Les contrôleurs communaux dépendent techniquement du canton. Cela signifie que le laboratoire cantonal fixe le travail qu'ils exécutent de manière très détaillée aussi bien dans ses aspects qualitatifs que quantitatifs ainsi que dans la procédure. Les prélèvements à effectuer sont ordonnés hebdomadairement et les fréquences d'inspection sont fixées par le laboratoire cantonal. En cas d'opposition, les décisions prises par les contrôleurs communaux ne peuvent pas être modifiées par les autorités communales mais seulement par les autorités cantonales.

Le fait que les contrôleurs communaux soient soumis à une double autorité (autorité administrative communale et autorité technique cantonale) entraîne de temps à autre des difficultés, par exemple dans l'harmonisation des méthodes et des procédures de contrôle. L'atomisation des moyens humains entraîne une certaine fragilité du système. En cas d'absence prolongée ou lors de l'engagement de nouveaux titulaires, il est difficile d'assurer un contrôle équilibré dans le secteur géographique en difficulté.

La cantonalisation du contrôle des denrées alimentaires et des viandes présenterait de nombreux avantages, notamment:

- une meilleure coordination des activités,
- une répartition plus uniforme des contrôles,
- une harmonisation des méthodes et des procédures de contrôle,
- une gestion informatisée complète et plus performante,
- une gestion plus souple des collaborateurs et des secteurs d'intervention,
- une meilleure capacité d'absorber les pointes d'activité,
- une intégration complète des tâches aux normes ISO 9000 et EN 45000 (ce qui n'est pas le cas des organismes communaux de contrôle).

Dans les villes, il faut relever que les contrôleurs communaux ne s'occupent pas uniquement du contrôle des commerces de denrées alimentaires; ils ont d'autres tâches communales. Selon notre appréciation, le temps consacré actuellement à l'inspection des commerces et au prélèvement de denrées équivaut à environ 2 postes à La Chaux-

de-Fonds et 1,5 poste à Neuchâtel. Le maintien des capacités actuelles d'inspection nécessite par conséquent la cantonalisation d'environ 3 postes, ce qui représente une charge financière de 310.000 francs au plus. A cela s'ajoute la suppression des contributions des communes qui n'ont pas de contrôleurs, soit environ 162.000 francs en 1999.

Les villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds conserveront une partie du personnel affecté à ce mandat. Elles devront cependant revoir leur propre organisation et répartition des tâches au sein des services communaux.

Les objections faites à cette proposition par les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds ont fait l'objet d'une discussion particulière avec les villes concernées. Compte tenu des réserves exprimées, la commission de gestion et des finances élargie suggère de renvoyer cet objet au deuxième volet. Après réflexion, le Conseil d'Etat maintient sa proposition. Il estime que la cantonalisation complète du contrôle des denrées alimentaires s'impose car elle permettra aussi de réaliser des économies de gestion qui seront en définitive favorables aux communes. Il examinera avec les deux villes concernées les modalités et les délais de mise en œuvre de cette proposition, ainsi que ses implications sur les services communaux.

5. PREVOYANCE SOCIALE

Le premier volet de propositions que nous vous soumettons fait une large place au désenchevêtrement des flux financiers ou à leur adaptation en fonction des principes généraux évoqués au début du rapport. Cela est particulièrement vrai du domaine de la prévoyance sociale, dans lequel la plupart des tâches sont aujourd'hui financées en commun par l'Etat et les communes. Vu les montants en jeu, un désenchevêtrement des compétences financières est particulièrement souhaitable dans ce domaine.

5.1. Contributions du canton à l'AVS/AI

Situation actuelle:	Les contributions à l'AVS/AI incombant au canton en vertu de la législation fédérale sont supportées moitié par l'Etat, moitié par l'ensemble des communes. La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction des critères de l'effort fiscal, du revenu fiscal et de la population.
Proposition:	Prise en charge des contributions du canton à l'AVS/AI entièrement par l'Etat
Modifications législatives:	Révision de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 6 octobre 1993 (RSN 820.10)
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 19.311.873
– Pour les communes	– 19.311.873

Les contributions cantonales à l'AVS/AI sont un exemple type de "charges imposées" aux communes, sur lesquelles elles n'ont aucune influence. Le partage de ces charges entre l'Etat et les communes avait un sens tant qu'il était le vecteur de la péréquation financière indirecte, au travers de la répartition en fonction de l'effort fiscal et du revenu fiscal.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière intercommunale, ces critères de répartition seront abandonnés. En conséquence, la répartition entre les communes de la part communale à l'AVS/AI, si elle était maintenue, se ferait uniquement selon le critère de la population. Il en irait de même pour la répartition de la part communale à l'impôt fédéral direct. Il nous paraît donc souhaitable, dans un cas comme dans l'autre, de renoncer à ces flux et reflux financiers, ce qui contribuera aussi à alléger les tâches administratives et à rendre les budgets des collectivités publiques plus transparents.

Dans le projet de nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, tel qu'il a été mis en consultation en 1999, il est prévu que la Confédération finance à l'avenir seule ces contributions. D'un autre côté, les cantons devront assumer des charges plus élevées dans le domaine de l'aide à la vieillesse, de la formation scolaire spéciale, des établissements spécialisés AI et de l'assurance-maladie. Ces propositions ne sont toutefois pas encore définitives. De toute manière, elles ne prendront pas effet avant l'horizon 2005. En fonction des décisions qui seront prises, il pourrait s'avérer nécessaire de revoir ultérieurement la répartition des charges entre l'Etat et les communes dans l'un ou l'autre domaine, en particulier en ce qui concerne les établissements AI où il est prévu que les communes continuent à participer au financement.

5.2. Prestations complémentaires à l'AVS/AI

Situation actuelle:	Après déduction des subventions fédérales, les dépenses résultant des prestations complémentaires à l'AVS/AI sont supportées moitié par l'Etat, moitié par les communes. La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction des critères de l'effort fiscal, du revenu fiscal et de la population
Proposition:	Prise en charge de la part cantonale des prestations complémentaires à l'AVS/AI entièrement par l'Etat; maintien des agences communales AVS chargées d'instruire les cas (exigence fédérale)
Modifications législatives:	Révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, du 10 novembre 1999 (RSN 820.30)
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 26.146.478
– Pour les communes	– 26.146.478

Le régime des prestations complémentaires est largement déterminé par le droit fédéral et les dispositions d'exécution de la législation cantonale. En vertu de cette dernière, les réglementations spéciales et complémentaires que le droit fédéral réserve aux cantons sont de la compétence du Conseil d'Etat. L'application de la législation est confiée à la Caisse cantonale de compensation. Les demandes de prestations complémentaires doivent certes être présentées aux agences communales AVS qui sont chargées de les instruire et de les transmettre à la Caisse cantonale. Les décisions concernant l'octroi

des prestations complémentaires sont toutefois prises par la Caisse cantonale qui se charge également de leur versement. Il nous paraît donc opportun que l'Etat assume entièrement ces charges.

Nos réflexions sont ici les mêmes que pour les contributions cantonales à l'AVS/AI. Le maintien de la participation communale, alors que les communes participent par ailleurs au produit de l'impôt fédéral direct, ne se justifie plus dès lors qu'elle ne contribue plus à la péréquation financière indirecte.

Les agences communales AVS ne sont pas remises en cause; elles continueront d'instruire les demandes. Il faut souligner que ces agences - dont les tâches ne se limitent pas au domaine des prestations complémentaires - répondent à une exigence de la législation fédérale (art. 65 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants). En matière de prestations complémentaires, leur rôle est surtout d'informer la population, d'assister les personnes dans leur demande, de transmettre le dossier à la caisse cantonale de compensation et de lui fournir les renseignements dont elle a besoin. La suppression des agences communales AVS aurait pour conséquence de tripler les postes de travail dans le secteur des prestations complémentaires de la caisse cantonale de compensation. De plus, dans les autres secteurs d'activité de la caisse, le contrôle deviendrait impossible.

Dans le projet de nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, il est prévu que la Confédération finance à l'avenir une part accrue des prestations complémentaire, en l'occurrence l'ensemble de la part correspondant à la couverture des besoins vitaux, les cantons étant responsables des prestations complémentaires en rapport avec les frais de séjour et de soins dans les homes. En revanche, les cantons devront assumer des charges plus élevées dans le domaine de l'aide à la vieillesse, de la formation scolaire spéciale, des établissements spécialisés AI et de l'assurance-maladie. Nous vous renvoyons à ce sujet à notre commentaire sous chiffre 5.1 ci-devant.

5.3. Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents

Situation actuelle:	L'Etat peut accorder une aide financière pour la construction, l'agrandissement, la rénovation et l'exploitation des établissements spécialisés pour enfants et adolescents. Les frais de construction, d'agrandissement et de rénovation sont subventionnés par l'Etat sans participation communale. Les frais d'exploitation de ces établissements et ceux des services d'action éducative en milieu ouvert sont partagés par moitié entre l'Etat et les communes. La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction des critères de l'effort fiscal et de la population. Les frais d'exploitation des centres de traitement et d'information pour toxicomanes sont pris en charge entièrement par l'Etat
Proposition:	Participation accrue de l'Etat à la prise en charge des déficits d'exploitation des établissements spécialisés pour enfants et adolescents ainsi que des services d'action éducative en milieu ouvert (60%), conforme à la répartition des charges de l'aide hospitalière
Modifications législatives:	Révision de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton, du 22 novembre 1967 (RSN 832.10)
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 1.965.835
– Pour les communes	– 1.965.835

En vertu de la loi, l'Etat est chargé de l'application de la loi en collaboration avec une commission cantonale. La répartition actuelle des charges est paritaire entre l'Etat et les communes, mais les compétences en matière de surveillance des institutions, de même que les décisions concernant l'octroi de l'aide sont confiées à l'Etat. Il nous paraît donc justifié de prévoir une participation financière prépondérante de l'Etat à ces dépenses.

De même que pour les homes destinés aux personnes âgées, nous vous proposons d'aligner la participation financière de l'Etat sur celle qui prévaut pour l'aide hospitalière, de sorte que l'ensemble de ces secteurs soient régis par les mêmes clés de financement.

5.4. Etablissements spécialisés pour invalides

Situation actuelle:	L'Etat peut accorder une aide financière pour la construction, l'agrandissement, la rénovation et l'exploitation des établissements spécialisés pour invalides. Les dépenses sont supportées moitié par l'Etat, moitié par les communes. La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction des critères de l'effort fiscal, du revenu fiscal et de la population	
Proposition:	Participation accrue de l'Etat à la prise en charge des déficits d'exploitation des établissements spécialisés pour invalides (60%), conformément à la répartition des charges de l'aide hospitalière	
Modifications législatives:	Révision de la loi sur les mesures en faveur des invalides, du 11 décembre 1972 (RSN 820.22)	
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)		1999
– Pour l'Etat		+ 779.412
– Pour les communes		– 779.412

Dans ce domaine également, la répartition des charges est actuellement paritaire alors même que les compétences prépondérantes en la matière appartiennent à l'Etat, tant en ce qui concerne la surveillance des établissements spécialisés que l'octroi de l'aide financière. Il nous paraît donc justifié de prévoir une participation prépondérante de l'Etat à ces dépenses et d'aligner celle-ci sur l'aide hospitalière et sur les propositions que nous vous soumettons s'agissant des homes pour personnes âgées (chiffre 4.2 ci-devant) et des établissements spécialisés pour enfants et adolescents (chiffre 5.3).

A plus long terme, nous envisageons d'ailleurs de réunir en une seule loi les dispositions concernant les établissements spécialisés pour enfants et adolescents et les institutions pour invalides. La situation actuelle, avec deux lois distinctes, résulte en effet plus de l'histoire que d'une véritable logique. Les délais impartis dans le cadre du présent projet ne permettent toutefois pas de réaliser maintenant cet objectif, raison pour laquelle nous proposons, pour l'instant, de réviser les deux lois existantes.

5.5. Aide matérielle de l'action sociale

Situation actuelle:	La somme totale des dépenses nettes de l'aide matérielle accordée par les autorités d'aide sociale est partagée par moitié entre l'Etat et l'ensemble des communes. La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction des critères de l'effort fiscal, du revenu fiscal et de la population
Proposition	Participation accrue des communes aux dépenses nettes de l'aide matérielle (60%), conforme à leur responsabilité prépondérante dans l'octroi de l'aide et au caractère de proximité de cette tâche
Modifications législatives:	Révision de la loi sur l'action sociale, du 25 juin 1996 (RSN 831.0), articles 65, 66 et 67
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	– 2.682.369
– Pour les communes	+ 2.682.369

Selon la loi, les compétences en matière d'action sociale sont partagées entre l'Etat et les communes. L'Etat définit la politique cantonale en la matière, il conseille et surveille les autorités communales en matière d'action sociale, examine la gestion des dossiers et contrôle les comptes, enfin il répartit les charges d'aide matérielle entre l'Etat et les communes. L'Etat veille en outre à la coordination de l'action sociale publique et privée. Il exécute ses tâches en collaboration avec une commission cantonale.

L'octroi des prestations matérielles proprement dites est de la compétence des communes, à l'exception de celles accordées aux personnes qui n'ont pas de domicile d'assistance dans le canton. Pour accomplir leur tâche, elles doivent disposer d'un service social doté du personnel qualifié nécessaire. Elles peuvent créer des services sociaux intercommunaux ou recourir à des structures ou organismes existants.

L'aide matérielle est donc une tâche dite de proximité dans laquelle les communes, respectivement les syndicats intercommunaux jouent un rôle prépondérant dans l'offre des prestations aux bénéficiaires. Elles ont une influence directe sur le coût global de l'aide matérielle. Il s'agit de faire correspondre leur responsabilité avec le partage des dépenses entre l'Etat et les communes. De plus, considérant l'augmentation importante et constante des dépenses dans ce secteur, il est important que les services sociaux communaux et intercommunaux soient davantage sensibilisés aux conséquences financières des décisions qu'ils prennent, tout en garantissant l'égalité de traitement des bénéficiaires d'une commune à l'autre en laissant aux autorités cantonales la compétence d'édicter les dispositions législatives et d'application nécessaires.

Suivant les principes généraux que nous avons définis, nous proposons de porter la part des communes aux dépenses nettes de l'aide matérielle de 50% à 60%.

5.6. Mesures de crise

Situation actuelle:	La part non couverte par la Confédération des dépenses entraînées par les mesures actives du marché du travail, au sens de la LACI, et les mesures de crise cantonales sont réparties par moitié entre l'Etat et l'ensemble des communes. La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction des critères de l'effort fiscal, du revenu fiscal et de la population
Proposition:	Participation accrue de l'Etat aux dépenses nettes des mesures actives et des mesures de crise cantonales (60%), conforme à son rôle prépondérant en la matière
Modifications législatives:	Révision de la loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise, du 30 septembre 1996 (RSN 813.10).
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 1.865.699
– Pour les communes	– 1.865.699

La mise en œuvre des mesures actives du marché du travail, au sens de la LACI, et des mesures de crise cantonales, incombe en priorité à l'autorité cantonale et à ses organes d'exécution (service de l'emploi, offices régionaux de placement, office du chômage). Les communes apportent leur concours à l'organisation de programmes d'occupation.

Depuis l'entrée en vigueur progressive (1996-1998) de la loi fédérale révisée sur l'assurance-chômage, le rôle et l'intervention des communes s'est toutefois réduit dans ce domaine. En règle générale, elles n'ont plus connaissance du parcours des chômeurs et leurs tâches dans le cadre des mesures de crise cantonales consiste principalement à:

- émettre des préavis pour l'octroi des mesures de crise en lien avec les données personnelles du requérant;
- offrir des places d'emploi temporaire au sein des administrations communales.

Les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds ont conservé d'autres compétences déléguées de l'Etat. Comme le Conseil d'Etat l'a écrit dans son rapport du 9 février 2000 sur la politique de l'emploi, cette délégation de compétences pourrait faire l'objet de simplifications à l'avenir, notamment si le chômage continue de se réduire.

Si les mesures de crise sont ainsi une tâche exécutée en partenariat, le rôle prépondérant de l'Etat justifie qu'il assume une part accrue du financement. Le coût de la filière sociale restera toutefois entièrement à la charge de l'Etat.

6. PROTECTION ET AMENAGEMENT DE L'ENVIRONNEMENT

Dans ce domaine, une seule modification nous paraît opportune dans le cadre de ce projet.

6.1. Entretien et correction des cours d'eau

Situation actuelle:	<p>Les frais d'entretien et de correction des cours d'eau de l'Etat ainsi que ceux des travaux nécessités par les catastrophes sont répartis par décrets entre l'Etat, les communes sur le territoire desquelles s'exécutent ces travaux, les propriétaires des fonds protégés et les concessionnaires d'eau d'usage industriel ou agricole, de force hydraulique et d'hydrothermie</p> <p>Selon le décret du 19 novembre 1958, les communes assument la moitié des frais d'entretien et de correction des cours d'eau non couverts par la Confédération et les concessionnaires</p>
Proposition:	Suppression de la participation des communes aux frais d'entretien et de correction des cours d'eau, sous réserve des travaux décidés par les communes riveraines pour leur besoin et approuvés par l'Etat qui resteraient à leur entière charge
Modifications législatives:	<p>Révision de la loi sur les eaux, du 24 mars 1953 (RSN 731.101)</p> <p>Révision du décret concernant les dépenses d'entretien et de correction des cours d'eau, du 19 novembre 1958 (RSN 731.111)</p>
Augmentation (+) ou diminution (-) de charges (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 444.000
– Pour les communes	– 444.000

Selon la loi sur les eaux, les cours d'eau ont un statut cantonal, sauf titre de domanialité communale ou de propriété privée. La participation financière des communes riveraines aux frais d'entretien et de correction des cours d'eau de l'Etat peut à notre avis être abandonnée. L'Etat renoncera, par ailleurs, à subventionner les corrections effectuées sur des cours d'eau communaux ou privés. A l'avenir, les compétences respectives de l'Etat et des communes seront ainsi plus clairement définies: l'Etat prendra entièrement en charge les frais d'entretien et de correction des cours d'eau ayant un statut cantonal, les communes assumeront seules les frais d'entretien et de correction des cours d'eau sous domanialité communale.

Le décret du 19 novembre 1958 concernant les dépenses d'entretien et de correction des cours d'eau s'applique aux travaux dont le coût n'excède pas 100.000 francs et qui entraînent une participation de l'Etat inférieure ou égale à 50.000 francs. Un décret spécial est nécessaire dans tous les autres cas.

Si les chiffres adoptés en 1958 ont permis, pendant un certain nombre d'années, d'atteindre les objectifs fixés par le législateur, à savoir de couvrir les coûts et la participation de l'Etat à des travaux d'entretien et de correction courants ou de peu d'importance, il n'en est plus de même aujourd'hui. Compte tenu de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation intervenue depuis l'adoption du décret, en novembre 1958, qui est d'environ 500% en quarante ans, les montants de 100.000 francs et 50.000 francs fixés à l'article premier du décret représenteraient respectivement 500.000 et 250.000 francs aujourd'hui.

Nous proposons de fixer la nouvelle limite de coût à 400.000 francs qui correspond à la compétence financière du Conseil d'Etat pour les dépenses non renouvelables.

7. FINANCES ET IMPÔTS

Du point de vue financier, les propositions de désenchevêtrement contenues dans le présent rapport entraînent un transfert net de charges des communes vers l'Etat. En fonction du principe de l'équilibre financier que nous avons retenu, ce transfert de charges doit être compensé par un transfert inverse de ressources.

Cette compensation peut en principe être réalisée de diverses manières, par exemple au travers

- de la suppression de la part des communes à certaines recettes de l'Etat;
- d'une répartition différente de l'impôt direct des personnes physiques entre l'Etat et les communes, dans le cadre du barème fiscal de référence: le multiple de l'Etat serait augmenté et ceux des communes globalement réduits, sans qu'il n'en résulte d'augmentation de la charge fiscale des contribuables.

Le Conseil d'Etat estime qu'il ne serait pas opportun, dans le contexte actuel, d'envisager une modification importante du niveau de la fiscalité directe de l'Etat, respectivement de celle des communes. Il lui paraît préférable de rechercher la compensation dans le cadre des relations financières existantes et, en conséquence, de retenir la première variante. Celle-ci présente en outre l'avantage de contribuer à un désenchevêtrement plus effectif des flux financiers entre l'Etat et les communes.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de compenser le transfert de charges vers l'Etat par la suppression de la part des communes au produit de l'impôt fédéral et de la taxe des véhicules automobiles, selon les modalités décrites ci-après.

7.1. Part des communes à l'impôt fédéral direct

Situation actuelle:	Le produit net, frais déduits, de la part du canton à l'impôt fédéral direct est réparti chaque année comme suit: <ul style="list-style-type: none"> - 49% à l'Etat; - 1% au fonds d'aide aux communes; - 50% aux communes (réduit à 45% pour l'année 2000)
Propositions:	(1) Suppression de la part des communes au produit de l'impôt, en compensation du transfert de charges vers l'Etat résultant du désenchevêtrement des tâches (2) Attribution de 3% du produit de l'impôt au fonds (encouragement de la collaboration intercommunale et des fusions de communes, cf. chiffre 8.2 ci-après)
Modifications législatives:	Révision de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995 (RSN 637.20)
Augmentation (+) ou diminution (-) de recettes due à la suppression de la part communale (en francs)	1999
- Pour l'Etat	+ 41.635.776
- Pour les communes	- 41.635.776

En juin 1999, le Grand Conseil a accepté de réduire de 50% à 45% la part des communes au produit net de l'impôt fédéral direct perçu en 2000, tout en modifiant simultanément la clé de répartition afin de ne pas affecter la situation des communes financièrement faibles et des communes centre. Cette réduction temporaire n'affectera les budgets de certaines communes qu'en 2001, ces recettes leur étant versées dans l'année suivant la perception.

Cette mesure temporaire, dont le but était aussi de renforcer l'effet péréquatif de la répartition, représentait un premier pas vers la proposition que nous vous soumettons ici. A l'époque, il apparaissait en effet déjà que le désenchevêtrement des tâches et des charges entraînerait un transfert net de charges vers l'Etat qui devrait être compensé. La réduction, respectivement la suppression de la part communale à l'impôt fédéral direct apparaissait comme la solution la plus opportune.

Elle contribuera en outre à réduire les flux et reflux financiers entre l'Etat et les communes. Ainsi que nous l'avons indiqué sous chiffre 5.1 ci-devant, cette répartition de recettes, de même que les répartitions de charges effectuées dans d'autres domaines, par exemple l'AVS/AI et les prestations complémentaires, n'auront plus guère de sens dès lors qu'elles ne serviront plus de vecteurs à la péréquation financière indirecte actuellement en vigueur.

Cette mesure affectera les budgets des communes à partir de 2002. En 2001, elle recevront comme indiqué ci-dessus le versement de 45% sur l'impôt perçu en 2000.

En ce qui concerne l'encouragement de la collaboration intercommunale et des fusions de communes au moyen d'une dotation supplémentaire du fonds d'aide aux communes, nous vous renvoyons au chapitre 8 ci-après.

7.2. Part des communes à la taxe des véhicules automobiles

Situation actuelle:	Les communes reçoivent le quart de la taxe des véhicules automobiles. Le 85% de ce montant est réparti entre elles en proportion du nombre des véhicules immatriculés sur leur territoire et le 15% est versé dans le fonds des routes communales. Selon le décret du 18 novembre 1998, l'attribution au fonds des routes communales est suspendue jusqu'à fin 2002, le montant correspondant étant attribué à l'Etat
Propositions:	<p>(1) Suppression de la part des communes au produit de la taxe, en compensation du transfert de charges vers l'Etat résultant du désenchevêtrement des tâches</p> <p>(2) Attribution de 3% (actuellement 3,75%) du produit de la taxe au fonds des routes communales, dès l'échéance du décret de 1998</p>
Modifications législatives:	<p>(1) Révision de la loi sur les routes et voies publiques, du 21 août 1849 (RSN 735.10)</p> <p>(2) Révision de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, du 6 octobre 1992 (RSN 761.20)</p>
Augmentation (+) ou diminution (-) de recettes (en francs)	1999
– Pour l'Etat	+ 7.645.180
– Pour les communes	– 7.645.180

La suppression de la part des communes au produit de la taxe des véhicules automobiles participe également de la compensation du transfert de charges vers l'Etat induit par le désenchevêtrement des tâches et des charges. Elle contribue avec la mesure précédente à équilibrer les transferts financiers entre l'Etat et les communes, conformément à l'objectif général défini dans le chapitre 2.

Selon l'article 35a de la loi sur les routes et voies publiques, le 15% de la part revenant aux communes est versée dans le fonds des routes communales. Cela représente en fait 3,75% du produit total de la taxe (15% de 25% = 3,75%). Le fonds peut être mis à contribution en particulier pour le subventionnement de routes de transit dans les zones d'urbanisation ou entre les agglomérations, de même que pour des buts plus spécifiques (entretien de routes secondaires utilisées par un parcours de cyclotourisme, construction et entretien de routes et de places à forte vocation touristique). Depuis 1994 et jusqu'en 2002, cette attribution au fonds est toutefois suspendue et le montant correspondant revient à l'Etat. Malgré cette mesure, la fortune du fonds est restée substantielle: de fin 1993 à fin 1999, elle a passé de 12,2 à 6,2 millions de francs.

Nous proposons d'attribuer à l'avenir au fonds des routes communales une quote-part de 3% du produit total de la taxe des véhicules automobiles, ce qui représente un montant d'un peu plus de 1 million de francs (base 1999). Cette quote-part permettra de poursuivre le soutien de l'Etat à certaines réalisations routières communales ou intercommunales.

Le solde (97%) du produit de la taxe des véhicules automobiles reviendra à l'Etat. En juin 1999, le Grand Conseil a accepté une modification de la loi sur la taxe des véhicules automobiles, par laquelle il a étendu l'affectation de la taxe des véhicules automobiles et des droits sur les carburants à l'ensemble des dépenses routières, et non plus en priorité aux frais de construction (amortissements) et aux charges d'intérêt.

Ainsi que nous l'avons montré dans notre rapport 99.021 concernant la mise en œuvre des objectifs de la planification financière 1999-2002, du 26 mai 1999, le montant total des charges routières (amortissements, intérêt sur l'avance de l'Etat, entretien et signalisation routière, frais de fonctionnement des services de l'Etat) dépasse néanmoins sensiblement les recettes affectées disponibles (taxe sur les véhicules automobiles, droits sur les carburants). Pour la période 1991-1994, l'excédent de charges était de 12,9 millions de francs en moyenne annuelle; il était de 15,0 millions de francs pour la période 1995-1998.

L'excédent annuel de charges dépasse nettement le montant des recettes supplémentaires qui reviendront dorénavant à l'Etat. Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, celles-ci s'élèvent à 7,6 millions de francs (base 1999). Au vu de cette situation, il nous paraît judicieux d'affecter à l'avenir l'entier de la quote-part revenant à l'Etat (97%) à la couverture des charges routières et, en conséquence, de ne pas modifier l'article 16, alinéa 2 de la loi sur la taxe des véhicules automobiles.

8. AIDE A LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE ET AUX FUSIONS DE COMMUNES

8.1. Considérations générales

Depuis quelques années, diverses interventions parlementaires demandent que l'Etat favorise les regroupements régionaux, les collaborations intercommunales, voire les fusions de communes.

Plusieurs dispositions de droit cantonal ont d'ores et déjà été adaptées dans ce sens:

- La **loi sur les communes**, du 21 décembre 1964, a été modifiée par une loi du 24 juin 1996, qui a institué les syndicats régionaux.
- Une nouvelle **loi sur l'action sociale**, du 25 juin 1996, a rendu obligatoires les services sociaux intercommunaux pour les communes ne disposant pas de services sociaux dotés du personnel qualifié nécessaire.
- La **loi sur les subventions**, du 1^{er} février 1999, contient une disposition (article 15) qui permet de subordonner l'octroi de subventions aux communes à une collaboration intercommunale ou de fixer les taux de subventionnement de manière à favoriser une telle collaboration.
- Tant la **loi instaurant un barème unique** de référence en matière d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, du 23 juin 1999, que la **loi sur la péréquation financière intercommunale**, du 2 février 2000, tendent aussi à favoriser indirectement des rapprochements de communes en réduisant les disparités fiscales et financières existant entre celles-ci. Aujourd'hui, en effet, ces disparités jouent sans doute un rôle important dans les réticences observées à cet égard.
- Enfin, la **nouvelle Constitution cantonale**, adoptée par le Grand Conseil en seconde lecture le 25 avril 2000, prévoit expressément que l'Etat encourage la collaboration intercommunale et les fusions de communes.

Dans les faits, de nombreux regroupements de communes, sous forme de conventions ou syndicats intercommunaux, se sont réalisés ces dernières années (police, travaux publics, police du feu, etc.). D'autres regroupements ont été imposés par le canton ou la Confédération (offices régionaux de placement, action sociale, état civil). Dans plusieurs régions, notamment le Val-de-Travers et le Val-de-Ruz, des projets de fusion sont en outre apparus et se sont développés.

Au vu du contexte décrit ci-dessus et de l'obligation figurant dans la nouvelle Constitution, même si cette dernière doit encore être approuvée par le peuple, nous avons décidé d'accompagner le premier volet du désenchevêtrement des tâches et des charges d'un projet donnant au Conseil d'Etat des moyens accrus pour encourager les collaborations intercommunales et les fusions de communes.

8.2. Dotation supplémentaire du fonds d'aide aux communes

Situation actuelle:	Une quote-part de 1% du produit net, frais déduits, de la part du canton à l'impôt fédéral direct est attribuée chaque année au fonds d'aide aux communes
Proposition:	Attribution de 3% du produit de l'impôt au fonds, dans le but d'encourager la collaboration intercommunale et les fusions de communes
Modifications législatives:	(1) Révision de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995 (RSN 637.20) (2) Révision (ultérieure) de la loi concernant la création et l'utilisation du fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile, du 20 mars 1951 (RSN 172.410)
Augmentation (+) ou diminution (-) de recettes résultant de la dotation supplémentaire (en francs)	1999
– Pour l'Etat	– 1.665.432
– Pour les communes	+ 1.665.432

Ainsi que nous l'avons relevé dans notre rapport 00.002 concernant la péréquation financière intercommunale, nous estimons qu'il faut maintenir la possibilité d'accorder des aides ponctuelles aux communes qui, malgré la péréquation des ressources et la compensation de la surcharge structurelle, seraient confrontées à des difficultés financières en raison de dépenses extraordinaires d'investissement. Cette aide est actuellement financée par le fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile.

Les communes dont la situation financière est difficile peuvent aussi bénéficier exceptionnellement d'une aide pour améliorer le compte de fonctionnement. Contrairement à notre intention initiale, nous considérons que ces aides ponctuelles pourront encore s'avérer judicieuses dans certaines circonstances particulières, et nous vous proposons par conséquent de ne pas modifier la loi sur ce point.

A l'avenir, le fonds de compensation devrait également permettre à l'Etat de favoriser les projets de collaborations intercommunales et les fusions de communes par l'octroi de subventions à fonds perdus. A cet effet, nous proposons qu'il soit doté de moyens supplémentaires en lui attribuant dorénavant 3% du produit net de la part du canton à l'impôt fédéral direct. La dotation annuelle du fonds passera ainsi de quelque 830.000 francs à 2.500.000 francs (base 1999). Elle pourrait en particulier permettre au Conseil d'Etat de soutenir les efforts de collaboration intercommunale ou les projets de fusion en favorisant par exemple le désendettement de certaines communes.

Ce faisant, nous voulons traduire par des mesures concrètes la volonté que nous avons affirmée, dans notre rapport 98.036 à l'appui de la planification financière 1999-2002, de favoriser la formation de "communes plus fortes, recomposées, regroupées, susceptibles d'assumer un désenchevêtrement accru des tâches entre l'Etat et les communes".

Nous vous proposons de ne modifier pour l'instant que la loi sur la répartition de la part du canton à l'impôt fédéral direct. La modification de la loi concernant le fonds d'aide aux communes vous sera soumise dans le courant de l'automne 2000, de manière à ce qu'elle puisse entrer en vigueur en 2001. Entre temps, nous souhaitons poursuivre la

réflexion au sujet des règles d'octroi de ces aides. Cette manière de faire nous permettra de consulter également la commission spéciale "Loi sur les communes", avec laquelle nous entendons mener la réflexion dans le cadre de l'encouragement à la collaboration intercommunale et aux fusions de communes.

9. INCIDENCES FINANCIERES

9.1 Incidence globale

Conformément aux principes généraux, le premier volet du désenchevêtrement des tâches et des charges est financièrement neutre pour l'Etat et l'ensemble des communes. Sur la base des données de l'année 1999 qui ont servi aux évaluations financières, les transferts de charges et de recettes s'équilibrent en effet, l'Etat assumant une légère charge supplémentaire.

Qu'en est-il à plus long terme? Il est très difficile de faire des projections à cet égard. En principe, un déséquilibre entre l'Etat et les communes – en faveur de l'une ou l'autre partie – ne pourrait intervenir que si la croissance des charges reprises par l'Etat diffèrait sensiblement de celle de l'impôt fédéral direct et de la taxe des véhicules automobiles.

Cette problématique comporte plusieurs aspects:

- Le premier est lié aux modifications qui pourraient intervenir dans le cadre du projet de nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Ainsi que nous l'avons signalé, il est prévu que la Confédération finance à l'avenir seule les contributions à l'AVS/AI et prenne en charge une part accrue des prestations complémentaires. Les cantons devront par contre assumer des charges plus élevées dans le domaine de l'aide à la vieillesse, de la formation scolaire spéciale, des établissements spécialisés AI et de l'assurance-maladie. Par ailleurs, le bilan de la nouvelle répartition des tâches étant défavorable à la Confédération, celle-ci prévoit de réduire la part des cantons au produit de l'impôt fédéral, laquelle pourrait tomber de 30% actuellement à 15%.

Ces propositions pourraient toutefois encore être modifiées. En tout état de cause, elles ne prendront pas effet avant l'horizon 2005 au plus tôt. Il n'est donc pas possible, pour l'instant, d'envisager un mécanisme compensatoire quelconque. Mais le Conseil d'Etat suivra naturellement l'évolution de ce dossier et proposera, le cas échéant, les correctifs nécessaires.

- Le deuxième aspect relève aussi des relations entre la Confédération et les cantons. Dans le cadre du programme de stabilisation des finances fédérales 1998, la Confédération a pris des mesures d'économies touchant les cantons principalement à partir de l'an 2000 (notamment la réduction des subventions fédérales pour les bourses d'études et les établissements spécialisés pour enfants et adolescents). Par ailleurs, l'amélioration de l'indice de capacité financière du canton se traduit entre autres, dès 2000, par une augmentation des contributions à l'AVS/AI (+ 2,5 millions), et dès 2001 par une perte de recettes au titre de l'impôt fédéral direct (– 5,5 millions). Suite au désenchevêtrement proposé, l'Etat sera seul à supporter les conséquences de ces modifications, qui ne sont pas prises en compte dans le bilan établi sur la base de l'exercice 1999.
- Le troisième aspect concerne la dynamique propre des charges et des recettes qui font l'objet d'un transfert. Les prévisions à plus long terme ne peuvent reposer que sur des hypothèses. On peut supposer que la croissance des contributions à l'AVS/AI

restera relativement forte en raison du vieillissement de la population. De même, les dépenses pour les prestations complémentaires n'ont cessé d'augmenter malgré le développement de la prévoyance professionnelle. Le coût des mesures de crise devrait baisser avec la reprise économique. Au cours de la décennie écoulée, les charges de l'aide sociale ont été notablement influencées par la mauvaise conjoncture économique, de sorte qu'une réduction future de ces dépenses, ou du moins une stabilisation, paraît vraisemblable. Enfin le produit de l'impôt fédéral direct est également sensible à la conjoncture économique.

Le tableau en *annexe 2* présente l'évolution depuis 1990 de ces charges et des revenus. Il permet de mettre en évidence le fait que si les mesures proposées étaient entrées en vigueur en 1990, le résultat moyen aurait globalement été équilibré. Sur la base des comptes 1999, l'allègement net de charges pour les communes est de 1.030.324 francs. En 1990, il aurait été de 203.673 francs. L'écart important constaté entre 1995 et 1996 provient du fait qu'à partir de 1996, la réduction des primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de prestations complémentaires a été prise en charge par les subventions de l'assurance-maladie, ce qui a réduit de plus de 5 millions la participation des communes au coût des prestations complémentaires.

En conclusion, compte tenu des informations dont l'on dispose, notamment en relation avec la réforme en cours de la péréquation financière fédérale, il serait aujourd'hui hasardeux de vouloir estimer plus précisément l'évolution future de ces charges et recettes. Le Conseil d'Etat s'engage toutefois à suivre cette évolution et à proposer au besoin les adaptations nécessaires pour garantir l'équité dans le partage des charges et des recettes entre l'Etat les communes. Le Conseil d'Etat suit en cela la volonté exprimée par la commission de gestion et des finances élargie même s'il ne lui est pas possible d'introduire une clause formelle dans les textes de lois proposés.

Comme l'ont relevé à juste titre certaines communes dans le cadre de la consultation, l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2001, du barème de référence pour l'imposition des personnes physiques devrait, si nécessaire, faciliter l'adaptation des fiscalités de l'Etat et des communes de sorte que, en définitive, les contribuables ne soient pas lésés.

9.2 Incidence par commune

Le tableau en *annexe 3* présente l'incidence, commune par commune, des mesures proposées. Cette incidence est estimée sur la base des comptes 1999 de l'Etat; elle peut donc, selon les cas, différer de l'estimation que pourraient en faire les communes, notamment en raison de comptabilisations dans des exercices différents. Par ailleurs, les estimations tiennent compte de la suppression de la péréquation financière indirecte actuelle. Pour les domaines concernés (établissements pour personnes âgées, contributions à l'AVS/AI, prestations complémentaires AVS/AI, établissements pour enfants et adolescents, établissements pour invalides, aide sociale, mesures de crise, part des communes à d'impôt fédéral direct), la répartition repose uniquement sur la population.

9.3 Incidence lors de l'entrée en vigueur

Le premier volet du désenchevêtrement entrera en vigueur en 2001. Si la majeure partie des mesures proposées affecteront les budgets et les comptes de l'Etat et des communes dès 2001, dans certains cas, l'incidence financière sera décalée d'un, voire de plusieurs exercices. Tel est notamment le cas en matière d'enseignement et de formation. Le décalage sera ainsi d'une année pour les subventions versées au titre du matériel scolaire et du mobilier; il n'y a par contre pas de décalage pour ce qui concerne la part des communes à l'achat de fournitures scolaires et aux droits d'auteur. Selon

l'importance des dossiers, il pourrait même être plus long en matière de constructions scolaires. Pour les bourses d'étude, les communes continueront d'enregistrer les charges relatives à l'année scolaire 2000-2001 jusqu'en août 2001. Dans ce domaine, le désenchevêtrement n'affectera donc les budgets et les comptes de l'Etat et des communes que pour un quart de l'exercice en 2001.

Parallèlement, pour certains domaines de la prévoyance sociale, les conséquences financières des mesures prises affecteront à un rythme différent les budgets et les comptes de l'Etat et des communes. Ainsi, pour les contributions à l'AVS/AI, les prestations complémentaires AVS/AI et les établissements pour invalides, le système en vigueur basé sur le versement d'acomptes fera que, si l'Etat enregistrera la totalité de l'augmentation des charges y relatives dès 2001, les communes ne bénéficieront par contre de la diminution correspondante que pour un quart; ce quart est égal à l'acompte 2001 que les communes ne devront plus verser.

Enfin, l'Etat enregistre le produit de l'impôt fédéral direct et la part des communes dans le budget et les comptes correspondant à l'année de perception. Les communes, en revanche, le font avec une année de décalage, ces recettes leur étant versées dans l'année suivant celle de la perception. L'Etat enregistrera donc la diminution de charges correspondante dès 2001 alors que les communes n'enregistreront la diminution de leurs recettes qu'en 2002. En 2001, elles ne recevront toutefois que le 45% du produit de la perception 2000, conformément à la décision prise par le Grand Conseil en juin 1999.

Le tableau en *annexe 4* présente, sur la base des comptes 1999, une estimation de ce qu'auraient été les incidences financières pour l'Etat et les communes si le désenchevêtrement était entré en vigueur au 1^{er} janvier 1999. Ce tableau montre en particulier que si, avec une augmentation de charges pour l'Etat de 1 million de francs, le désenchevêtrement est globalement neutre, il implique, pour l'Etat, une augmentation de charges durant l'année où il entre en vigueur de 1,6 million de francs. Par contre, pour les communes, compte tenu des éléments mentionnés ci-devant, il entraînera une diminution de charges de 6,8 millions de francs. Dans les deux cas, la compensation interviendra durant les exercices suivants.

10. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES

Les modifications législatives induites par nos propositions sont commentées dans les chapitres ci-devant du rapport. En résumé, il suffit ici de faire les observations suivantes:

- Excepté la modification des deux lois sur l'enseignement secondaire supérieur et les transports publics, toutes les lois portant révision des lois en vigueur intègrent des dispositions concernant le désenchevêtrement des tâches et des charges. Celles-ci ont été commentées dans les chapitres précédents. Nous n'y revenons pas en détail.
- La plupart des lois révisées (sauf les lois concernant les bourses d'études et de formation, le contrôle des denrées alimentaires, l'entretien et la correction des cours d'eaux, les routes et voies publiques et la taxe des véhicules automobiles) le sont aussi afin de supprimer les critères de la péréquation financière indirecte actuellement en vigueur (effort fiscal et revenu fiscal).
- La loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur les transports publics sont modifiées uniquement afin de supprimer les critères de péréquation financière qui y figurent actuellement. Ainsi que nous l'avons relevé, le désenchevêtrement des tâches et des charges dans ces domaines sera traité dans le deuxième volet que nous vous soumettrons ultérieurement.

- La loi relative au fonds d'aide aux communes n'est pas modifiée pour l'instant. Elle se réfère aussi à l'effort fiscal pour délimiter les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier d'une aide. Les modifications nécessaires à cet égard seront apportées en même temps que nous vous proposerons la révision de la loi pour y inscrire les mesures visant à encourager la collaboration intercommunale et les fusions de communes.

11. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

11.1. Désenchevêtrement des tâches et des charges

88.139

5 octobre 1988

Motion Claude Borel

Flux financiers entre l'Etat et les communes

La répartition des nouvelles recettes et dépenses publiques entre l'Etat et les communes a évolué de manière fort pragmatique au fil des décennies. On a le plus souvent appliqué le principe du partage, plus ou moins équitable, entre les différents partenaires. Il en résulte aujourd'hui une multitude de flux et reflux financiers, de factures et décomptes de l'Etat portant parfois sur des sommes ridicules; cette situation complique la vie administrative de l'Etat et des communes; elle donne en outre aux législatifs communaux l'impression désagréable de ne maîtriser qu'une partie décroissante de leur budget.

Les soussignés prient le Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens qui permettraient de réduire ces flux financiers, en limitant, dans toute la mesure du possible, les partages de recettes et dépenses entre l'Etat et les communes. Il serait souhaitable de profiter de cette étude pour revoir également certains problèmes liés à la péréquation financière intercommunale.

Cosignataires: J.-L. Virgilio, J.-S. Dubois, D. Huguenin, F. Jeanneret-Gris, C. Meisterhans, S. Vuilleumier, M.-L. Dapples, B. Renevey, J. Philippin, G. Testaz, M. Gobetti, F.-E. Moulin et P.-A. Colomb.

Motion amendée acceptée le 29 janvier 1991.

88.146

21 novembre 1988

Motion Jean-Pierre Authier

Etat et communes: désenchevêtrement des tâches et péréquation financière

Nombreux sont les secteurs d'activité où l'Etat et les communes interviennent de manière conjointe. C'est le cas notamment pour l'instruction publique et l'aide hospitalière, mais aussi pour l'aide aux établissements spécialisés pour personnes âgées, l'aide aux établissements pour enfants et adolescents, le service de l'assistance, les bibliothèques, les conservatoires, l'élimination des déchets toxiques, etc.

Si ce système a l'avantage de favoriser la participation, les structures de décisions sont en revanche souvent touffues et les responsabilités diluées.

En conséquence, nous prions le Conseil d'Etat d'examiner les voies et moyens permettant de désenchevêtrer les fonctions respectives de l'Etat et des communes dans le sens d'une claire répartition des responsabilités et des charges financières.

Cosignataires: A. de Dardel, P. Mauler, H. Schär, G. Jeanbourquin, H.-L. Vouga, J. Balmer, C.-G. Bourquin, G. Rebetez, P. Kipfer, L. Chollet, J. de Montmollin, J.-M. Nydegger, J.-P. Ruedin, J.-D. Clottu, J.-G. Béguin, L.-G. Le Coultre, M.-A. Gueissaz, R. Ummel, P. de

Montmollin, F. Besancet, J. Brunner, C. Bugnon, J.-M. Delbrouck, F. Cuche (Le Pâquier), P. Hirschy, P. Comina, G. Attinger et J. Grédy.

Motion amendée acceptée le 29 janvier 1991.

Depuis l'acceptation des deux motions, diverses mesures ont été prises qui se sont traduites par une clarification des compétences décisionnelles et des responsabilités financières ainsi que par une réduction des flux financiers entre l'Etat et les communes, par exemple la suppression de la part des communes aux droits successoraux, la prise en charge du Conservatoire neuchâtelois entièrement par l'Etat et la cantonalisation des filières de maturités gymnasiale et professionnelles.

Les propositions que nous vous soumettons dans le présent rapport contribuent de manière significative au désenchevêtrement des tâches et des charges et réduisent d'autant les transferts financiers entre l'Etat et les communes (notamment bourses d'études et de formation, contrôle des denrées alimentaires, contributions à l'AVS/AI, prestations complémentaires, entretien et correction des cours d'eau, parts à l'impôt fédéral direct et à la taxe des véhicules automobiles). Le deuxième volet, encore à l'étude, entraînera un désenchevêtrement des tâches et des flux financiers par la cantonalisation de l'enseignement secondaire supérieur et de la formation professionnelle. Les autres propositions visant à instaurer une meilleure adéquation entre les compétences décisionnelles et les responsabilités financières vont également dans le sens des deux motions. Enfin, une nouvelle loi sur la péréquation financière intercommunale entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Les objectifs des deux motions sont ainsi réalisés ou en voie de l'être.

11.2. Nouvelle péréquation financière intercommunale

00.110

2 février 2000

Postulat André Gerber

Places de travail mises à disposition par les communes

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier les conséquences de l'introduction éventuelle d'une nouvelle disposition dans la loi sur la péréquation financière intercommunale faisant en sorte que les places de travail mises à disposition par les communes soient prises en compte en équivalent habitant.

Postulat accepté, non combattu, le 2 février 2000.

Comme nous le relevons en page 17 de notre rapport 00.002, le système de péréquation proposé a fait l'objet de six mois de recherches approfondies au sein de l'administration. Ces recherches ont d'une part concerné les travaux récents entrepris par la Confédération, les cantons de Berne et de Vaud, d'autre part des études propres menées en relation avec notre projet. Elles nous ont conduit à ne pas retenir, comme critère dans la nouvelle péréquation financière intercommunale, les statistiques de l'emploi, ou, pour reprendre la terminologie du postulat, les places de travail mises à dispositions par les communes. Les raisons de ce choix sont triples.

Tout d'abord, aucun des systèmes de péréquation analysés ne recourt aux statistiques de l'emploi. A titre d'exemple, le système vaudois repose sur trois indicateurs, à savoir la population, le revenu fiscal et l'effort fiscal.

Ensuite, le recours aux statistiques de l'emploi pose deux types de problèmes. Le premier est lié au fait que ces statistiques ne sont pas, contrairement aux statistiques de la population, disponibles sur des bases annuelles. Le second est lié à l'hétérogénéité de ces statistiques tant en ce qui concerne leur répartition par secteurs économiques (primaire, secondaire, tertiaire) que les types d'emplois (emplois à plein temps, emplois à temps partiels). Dans un cas comme dans l'autre, le recours aux statistiques de l'emploi est problématique.

Enfin, comme nous le relevons en page 24 de notre rapport 00.002, même si les emplois peuvent, dans certains domaines, avoir une influence sur les charges des communes, il n'est pas forcément souhaitable, par souci à la fois de simplicité, de transparence et de pertinence, d'en tenir compte dans le système. Dans le cas de l'emploi, nous avons rencontré deux cas de figure. Dans le premier cas, l'emploi, considéré par secteur économique, exerçait une influence sur les charges des communes mais cette influence n'était pas significative. Logiquement, l'emploi n'a pas été retenu. Dans le second cas, l'emploi exerçait une influence significative mais, par contre, les variables n'étaient pas indépendantes d'autres variables, notamment de la variable population. L'analyse montre en effet que 63% des emplois primaires, 93% des emplois secondaires et 86% des emplois tertiaires sont fonction de la population. La prise en compte simultanée de la population et de l'emploi aurait avantagé en priorité les villes.

Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus, il ne nous semble pas souhaitable d'introduire dans la loi une disposition telle que celle proposée par le postulat.

00.109

2 février 2000

Postulat de députés du Val-de-Ruz

Accès aux infrastructures publiques des communes

Avec la prise en compte de la nouvelle loi sur la péréquation financière intercommunale, il s'avère logique que les habitants des communes finançant la péréquation puissent avoir accès aux infrastructures des communes bénéficiant de cette péréquation aux mêmes conditions que les habitants de ces dernières.

Dans ce même esprit, on pourrait imaginer que les accès aux infrastructures publiques de toutes communes ne puissent faire l'objet de conditions discriminatoires eu égard au domicile du bénéficiaire de la prestation.

Nous invitons le Conseil d'Etat à examiner cette problématique en prenant également en considération le cas particulier des syndicats intercommunaux.

Signataires: R. Debély et D. Challandes.

Postulat accepté, non combattu, le 2 février 2000.

Ainsi que nous l'expliquons en détail dans la réponse ci-après au postulat Jean-Pierre Authier, la nouvelle péréquation financière prend en considération, au titre de la compensation de la surcharge structurelle, les charges qui ne font pas d'ores et déjà l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes ou dans le cadre d'un syndicat intercommunal. Pour les communes centre, il s'agit principalement des prestations dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports, ainsi que des charges spécifiques en matière de sécurité et de trafic liées à leur rôle de centres urbains.

Compte tenu de la nouvelle péréquation financière, les communes centre devront en principe renoncer à pratiquer des tarifs discriminatoires à l'égard des habitants d'autres communes. Les communes finançant la compensation de la surcharge structurelle, en particulier, comprendraient mal que soient maintenues des conditions discriminatoires. Restent réservées toutefois les mesures tarifaires que les syndicats intercommunaux peuvent légitimement prendre à l'égard des communes non membres.

Dans les domaines qui ne sont pas réglementés par des syndicats intercommunaux, cette question est toutefois plus complexe qu'il n'y paraît. Ainsi, pour les infrastructures communales financées principalement par les impôts de la commune centre – et pour lesquelles les recettes courantes ne couvrent qu'une partie des charges d'exploitation – l'application d'un tarif préférentiel pour les habitants de la commune n'est pas nécessairement discriminatoire, pour autant que le tarif appliqué aux autres utilisateurs tienne compte de la compensation apportée par la péréquation financière. Il faut souligner cependant que les recettes obtenues par les communes centre en raison de tarifs différenciés sont généralement assez faibles (cf. par exemple la piscine du Nid du Crô). L'application de tarifs différenciés n'est en effet pas aisée et risque, si elle est poussée trop loin, de réduire sensiblement le taux de fréquentation.

Les auteurs du postulat vont plus loin et imaginent que les accès aux infrastructures publiques de toutes les communes ne puissent faire l'objet de conditions discriminatoires eu égard au domicile des utilisateurs. Dans ce cas, nombre d'équipements pour lesquels les communes pratiquent couramment des tarifs différenciés seraient toutefois aussi visés, alors qu'ils ont été financés principalement par les impôts de la commune et que celle-ci ne bénéficie d'aucune compensation au titre de la surcharge structurelle. A titre d'exemple, on peut notamment citer les ports des communes du Littoral. A notre sens, cette interprétation va trop loin. L'accès sans discrimination aux infrastructures publiques doit être garanti avant tout par les communes centre, dans les limites des considérations précitées, car elles seules bénéficient d'une compensation spécifique pour les équipements qu'elles mettent à la disposition des ressortissants des autres communes.

Au vu de la complexité de cette question, il ne paraissait pas opportun de prévoir une disposition contraignante dans la loi sur la péréquation financière intercommunale. Nous rappelons toutefois que celle-ci stipule que le Conseil d'Etat procède périodiquement à une évaluation du système et de ses résultats, fait part au Grand Conseil de ses conclusions et lui propose, le cas échéant, les modifications nécessaires. La politique tarifaire des communes centre fera partie de cet examen.

00.112

2 février 2000

**Postulat Jean-Pierre Authier
Syndicats intercommunaux**

La problématique des syndicats intercommunaux est mal résolue par la loi sur la péréquation financière intercommunale, notamment en cas de modification du nombre de communes participant à ces organismes.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de corriger la surcharge structurelle pour les communes qui contribuent aux charges d'un centre urbain dans les domaines de la culture, des sports et des loisirs.

Cosignataires: B. Soguel et D. Burkhalter.

Postulat accepté, non combattu, le 2 février 2000.

La loi sur la péréquation financière intercommunale traite de la problématique des syndicats intercommunaux au chapitre 3 relatif à la compensation de la surcharge

structurelle. L'article 10 décrit les principes de cette compensation. L'alinéa 3 a la teneur suivante: "Dans la compensation de la surcharge structurelle, il n'est pas tenu compte des charges qui font l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes ou d'une répartition au sein d'un organisme intercommunal et qui implique une commune centre".

La compensation de la surcharge structurelle vise à réduire les disparités de charges entre les communes provenant de leur environnement topographique et socio-économique, ou du rôle spécifique que jouent les communes centre. Il faut rappeler que cette compensation ne s'appuie pas directement sur les charges effectives des communes, mais sur un indice des charges structurelles fondé sur des critères objectifs: soit la population, l'altitude et l'indice de charge fiscale pour les charges liées à l'environnement topographique ou socio-économique, respectivement les coefficients de centre et d'accessibilité, qui intègrent également les critères de la population et de la distance, pour les charges spécifiques des centres urbains.

Le choix des critères retenus et leur pondération reposent toutefois sur une analyse approfondie des charges des communes (variable dépendante) et des variables susceptibles de les influencer (variables indépendantes). Pour déterminer les surcharges structurelles, seules les charges qui ne font pas d'ores et déjà l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes (charges hospitalières, AVS/AI, LESP, LESEA, action sociale, entreprises de transport, etc.), ou d'une répartition au sein d'un syndicat intercommunal (par ex. patinoire du Littoral, anneau d'athlétisme de Colombier) ont été prises en compte.

L'existence des syndicats intercommunaux a été prise en compte

La nouvelle péréquation a donc été élaborée en tenant compte de l'existence des syndicats intercommunaux, que ce soit dans la problématique des surcharges d'environnement ou dans celle des surcharges de centre. Dans les deux cas, les charges des communes considérées comme variable dépendante sont les charges nettes. En d'autres termes, pour les communes sites des infrastructures faisant l'objet de syndicats, la participation des communes membres correspond à un revenu; elle a été déduite des charges brutes des communes sites. Logiquement, cette participation a été prise en compte dans les charges des communes membres.

Il se peut bien sûr que des communes membres d'un syndicat participent également au financement de la compensation de la surcharge structurelle. Il s'agit là du financement de deux instruments distincts dont les buts sont différents. Les communes qui participent par exemple à des syndicats intercommunaux et qui par ailleurs, sont appelées à alimenter le fonds de péréquation ne paient donc pas deux fois pour le même objet.

Dans son développement, l'auteur du postulat met en évidence la situation particulière des syndicats intercommunaux "déployant leur activité dans les domaines de la culture, des sports, des loisirs et du trafic". Cette préoccupation est légitime, car les études précitées ont mis en évidence que les surcharges des communes centre concernent surtout les domaines de la culture, des loisirs et des sports (musées et bibliothèques, installations sportives), de la sécurité (tâches liées aux manifestations, pendulaires, etc.) et du trafic (entretien des routes).

Elle reflète aussi une différence de situation de ces syndicats par rapport à d'autres qui ont trait notamment aux écoles secondaires, aux stations d'épuration, à l'adduction d'eau ou aux téléseaux. Dans ce type de syndicats, en effet, il y a une corrélation étroite entre la qualité de membre et la possibilité de pouvoir bénéficier des infrastructures communes. Seules peuvent bénéficier des prestations les communes qui adhèrent au syndicat et assument par conséquent leur part de charges.

Il n'en va pas de même pour certains syndicats mis en œuvre dans l'agglomération du Littoral au titre de la culture, des loisirs et des sports (par exemple le Syndicat intercommunal du Théâtre régional de Neuchâtel, le Syndicat intercommunal des Patinoires du Littoral neuchâtelois, voire le Syndicat intercommunal de l'anneau d'athlétisme du Littoral neuchâtelois). Dans ces cas, en effet, la délimitation des communes qui devraient faire partie du syndicat est beaucoup plus difficile. Ainsi, où s'arrête le cercle des communes bénéficiant de la présence du Théâtre régional de Neuchâtel. Aux limites des communes qui font partie de l'agglomération neuchâteloise? A un cercle plus restreint ou plus large? Il n'y a pas de réponse définitive à cette question dans la mesure où il n'est pas possible de restreindre l'accès au théâtre aux habitants d'un nombre déterminé de communes.

Cette situation n'est certes pas satisfaisante. Dès lors qu'un syndicat intercommunal existe, il serait souhaitable que toutes les communes qui bénéficient des prestations qu'il offre en soient membres et participent au financement des charges. Les communes qui refusent de participer au syndicat alors que leurs habitants bénéficient des infrastructures en question le font aux frais des communes membres.

La solution à ce problème ne relève toutefois pas de la péréquation financière intercommunale. Celle-ci ne peut résoudre tous les problèmes que soulèvent l'organisation et la gestion des syndicats ci-dessus mentionnés, notamment ceux qui résultent du fait que certaines communes refusent d'adhérer. Ces problèmes existent aujourd'hui déjà, avant même que la nouvelle péréquation financière ne soit entrée en vigueur. Les craintes selon lesquelles cette dernière pourrait inciter certaines communes à ne pas adhérer à un syndicat ou à en sortir, voire remettre en cause l'existence d'un syndicat existant ne nous paraissent pas fondées.

Commune refusant d'adhérer à un syndicat ou voulant en sortir

A l'égard des communes qui refusent d'adhérer à des syndicats "déployant leur activité dans les domaines de la culture, des sports, des loisirs et du trafic", ou qui veulent en sortir, la nouvelle péréquation financière ne propose pas de moyens d'encouragement ou de contrainte. Il existe cependant d'autres mesures:

- En premier lieu, le syndicat est en droit, dans un tel cas, de prendre des mesures tarifaires. Il peut pratiquer des tarifs plus élevés à l'égard des ressortissants des communes non membres (par exemple Patinoires du Littoral, Théâtre régional de Neuchâtel). Le syndicat peut ainsi récupérer en tout ou en partie la participation de la commune non adhérente ou démissionnaire. Cela pose certes des problèmes d'application parfois difficiles, mais c'est en définitive l'objet même du syndicat. Il apparaît en effet peu cohérent de constituer un tel syndicat dans le but de répartir les charges entre les communes membres, tout en acceptant que les communes non membres puissent bénéficier des infrastructures aux mêmes conditions. Il appartient donc tout d'abord au syndicat lui-même de prendre des mesures appropriées.
- Dans les domaines subventionnés par l'Etat, le Conseil d'Etat peut faire pression indirectement sur les communes en vertu de la loi sur les subventions (art. 15 visant à encourager la collaboration intercantonale). Cette disposition vise expressément à favoriser, et inciter au besoin, la collaboration intercommunale lors de

l'accomplissement de tâches communales ou régionales, ainsi que les réalisations communes.

- Nous vous proposons par ailleurs, dans le présent rapport, d'augmenter la dotation du fonds d'aide aux communes dans le but d'encourager des projets visant à renforcer la collaboration intercommunale. Pour autant que le Grand Conseil accepte ces propositions, l'Etat disposera ainsi de nouveaux moyens d'action dans le but de faciliter la réalisation de projets intercommunaux.
- La loi sur les communes prévoit que des lois spéciales peuvent déclarer obligatoire l'adhésion à un syndicat (art. 66). Ainsi, la loi sur le traitement des déchets contient une disposition donnant au Conseil d'Etat la compétence de décréter obligatoire l'adhésion à un syndicat intercommunal, dont il n'a toutefois pas fait usage. Une disposition analogue existe aussi dans le projet de la nouvelle péréquation financière fédérale dans le but de renforcer la collaboration intercantonale. Le Conseil d'Etat estime cependant que le recours à une telle intervention ne devrait être envisagé qu'en dernière instance.
- On relèvera enfin qu'une commune ne peut pas sortir sans autre d'un syndicat auquel elle a adhéré. L'art. 83 de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964 (RSN 171.1) précise que le règlement général du syndicat peut restreindre le droit d'une commune de se retirer du syndicat "pendant un certain délai et sous conditions déterminées". Dans la pratique, la plupart des syndicats fixent à 10 ans ce délai et prévoient en outre que la commune sortante "est astreinte au paiement d'une part proportionnelle des investissements réalisés par le syndicat non encore amortis". Telles sont notamment les dispositions contenues dans les règlements des syndicats précités concernant le Théâtre régional de Neuchâtel, les Patinoires du Littoral et l'Anneau d'athlétisme de Colombier.

L'auteur du postulat propose que la "facture péréquative" des communes participant à un syndicat intercommunal dans les domaines de la culture, des sports, des loisirs ou du trafic soit allégée. A notre avis, une telle mesure ne serait pas adéquate. Ainsi que nous l'avons souligné, les syndicats intercommunaux et la péréquation financière sont deux formes différentes de collaboration entre les communes. Elles n'ont ni le même but, ni les mêmes effets.

Si, comme le demande l'auteur du postulat, la "facture péréquative" des communes qui participent à un syndicat intercommunal était réduite, cela ne pourrait se faire qu'en réduisant d'autant la compensation de la surcharge de centre dont bénéficie le centre urbain en question (par exemple la ville de Neuchâtel). Ce faisant, on annulerait toutefois la répartition des charges prévues par le syndicat et le centre urbain supporterait seul, en définitive, la facture des infrastructures et des frais d'exploitation du syndicat.

Disparition éventuelle d'un syndicat intercommunal

Ainsi qu'on l'a relevé, la nouvelle péréquation a été élaborée en tenant compte de l'existence des syndicats intercommunaux. Si un syndicat, pour une raison ou une autre, devait disparaître, la péréquation financière devrait en tenir compte. De la même manière, si l'environnement topographique ou socio-économique des communes ou leur fonction de centre urbain devaient se modifier, la péréquation financière devrait également en tenir compte.

La nouvelle péréquation financière adoptée par le Grand Conseil permet de répondre à ces sollicitations. Elle a en effet été conçue de manière à ce que le système soit suffisamment flexible au regard d'un environnement financier et structurel en constante évolution.

Tout d'abord, lors du calcul des dotations annuelles de base, le système s'adapte à l'évolution de l'environnement des communes. Si les disparités de ressources fiscales ou de charges diminuent ou augmentent, les dotations y relatives diminuent ou augmentent également. Il s'agit là d'adaptations automatiques annuelles (art. 8 et 21 de la loi).

Ensuite, un certain nombre de modifications sont de la compétence du Conseil d'Etat, après consultation des communes et de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil (art. 28 de la loi). Il s'agit:

- de l'augmentation ou de la réduction des dotations annuelles de base de 10 pour cent au plus;
- de la modification des pondérations des critères formant l'indice des charges structurelles, ainsi que des coefficients des formules figurant aux annexes 1 à 4 de la loi.

Enfin, l'article 29 de la loi prévoit que le Conseil d'Etat procède périodiquement à une évaluation du système de péréquation financière et de ses résultats. Il fait part de ses conclusions au Grand Conseil et lui propose, le cas échéant, les modifications législatives nécessaires. Dans ce contexte, si la disparition d'un syndicat intercommunal devait entraîner une hausse importante des charges structurelles à prendre en compte pour une commune déterminée (la ville de Neuchâtel par exemple), le Conseil d'Etat pourrait proposer au Grand Conseil une augmentation de la dotation annuelle de base par une modification de l'article 22 de la loi. Au besoin, la révision périodique pourrait être anticipée.

La péréquation financière est donc à même de s'adapter à la disparition éventuelle d'un syndicat intercommunal comme à d'autres modifications ayant une influence sur l'environnement financier ou structurel des communes. La prise en compte de ces modifications se fait soit annuellement par l'adaptation automatique des dotations de base, soit périodiquement. Les adaptations périodiques sont, selon leur importance, de la compétence du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil.

Cela étant, la dissolution d'un syndicat paraît une hypothèse plutôt improbable. Selon les règlements en vigueur, elle ne peut être décidée qu'à une majorité des deux tiers ou des trois quarts de ses membres. En outre, elle doit être ratifiée par les Conseils généraux de toutes les communes membres.

Outre ces obstacles d'ordre institutionnel et juridique, il faut souligner que la dissolution d'un syndicat n'apporterait pas les avantages escomptés aux communes membres. Ainsi, dans le cas de la ville de Neuchâtel, la compensation de la surcharge structurelle dont elle bénéficie au titre de la péréquation financière est financée de manière prépondérante par les communes voisines du Littoral et les autres communes proches (Val-de-Ruz). Cela est dû à l'influence de la distance sur les deux coefficients de centre et d'accessibilité. En conséquence, celles-ci n'ont a priori pas un intérêt direct à la disparition d'un syndicat, car ce sont elles aussi qui devraient financer par la suite la plus grande partie de l'augmentation de la compensation de la surcharge structurelle attribuée à la ville de Neuchâtel.

En conclusion, la nouvelle péréquation financière intercommunale ne fait pas payer deux fois les communes qui participent à des syndicats intercommunaux. Les syndicats intercommunaux et la péréquation financière sont deux formes différentes de collaboration entre les communes. Ces deux instruments ne sont pas opposés, mais complémentaires.

Les problèmes que soulèvent les syndicats intercommunaux dans le domaine de la culture, des loisirs et des sports, notamment quant à l'adhésion des communes, ne sont pas nouveaux. Ils tiennent à la nature même de ces syndicats et peuvent être évités ou atténués par diverses mesures.

L'hypothèse de la disparition complète d'un syndicat intercommunal en raison de la nouvelle péréquation financière paraît peu vraisemblable. Si néanmoins un syndicat existant devait disparaître, pour une raison ou une autre, la flexibilité du système de la nouvelle péréquation financière permettrait d'en tenir compte.

12. CONCLUSIONS

Dans notre rapport à l'appui de la planification financière 1999-2002, nous avons défini un programme ambitieux de mesures visant à adapter l'environnement financier et fiscal de l'Etat et des communes aux défis qui se profilent à l'aube du nouveau millénaire.

La plupart de ces projets ont depuis lors été adoptés par le Grand Conseil. La nouvelle péréquation financière intercommunale a par ailleurs été approuvée lors de la votation populaire du 21 mai 2000. Certaines mesures ont déjà pris effet au 1^{er} janvier 2000, les autres entreront en vigueur au début de l'an 2001.

Le désenchevêtrement des tâches et des charges entre l'Etat et les communes constitue la clé de voûte de la stratégie que nous avons mise en oeuvre. Le premier volet de propositions faisant l'objet du présent rapport apporte d'ores et déjà une clarification significative des compétences décisionnelles et des responsabilités financières, de même qu'une diminution importante des flux financiers entre l'Etat et les communes.

Le deuxième volet que nous vous présenterons ultérieurement concernera principalement l'enseignement et la formation, ainsi que les transports publics régionaux et urbains. Il s'agit de deux domaines de tâches engageant tout particulièrement les collectivités publiques, dans lesquels un réexamen des responsabilités de l'Etat et des communes devrait permettre un désenchevêtrement des tâches plus effectif.

Enfin, la question de la collaboration intercommunale et des fusions de communes requiert également une attention soutenue. Ainsi que nous l'avons relevé, elle est d'ailleurs liée étroitement au désenchevêtrement des tâches.

En conclusion, nous tenons à souligner une fois encore que l'ensemble des mesures formant notre stratégie visent en définitive à renforcer l'esprit de solidarité et la cohésion cantonale, tout en donnant aux régions et aux communes une plus grande autonomie dans l'accomplissement des missions qui leur sont confiées. Cette autonomie ne pourra s'affirmer que si les communes peuvent maîtriser leurs tâches dans le cadre de compétences clairement définies, d'une répartition plus équitable des charges et des ressources et d'une collaboration plus intense.

C'est dans cet espoir que nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport, d'adopter les seize projets de lois ci-après et de classer:

- la motion 88.139 Claude Borel "Flux financiers entre l'Etat et les communes", du 5 octobre 1988;
- la motion 88.146 Jean-Pierre Authier "Etat et communes: désenchevêtrement des tâches et péréquation financière", du 21 novembre 1988;

- le postulat 00.109 de députés du Val-de-Ruz "Accès aux infrastructures publiques des communes", du 2 février 2000;
- le postulat 00.110 André Gerber "Places de travail mises à disposition par les communes", du 2 février 2000;
- le postulat 00.112 Jean-Pierre Authier "Syndicats intercommunaux", du 2 février 2000.

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

Neuchâtel, le 24 mai 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi portant révision de la loi sur l'organisation scolaire

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décrète:

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

b) Calcul de la subvention

Art. 49 abrogé

Subventionnement des constructions

Art. 52 ¹L'Etat verse aux communes pour la construction des bâtiments scolaires, des salles de gymnastique, pour les améliorations ou transformations importantes apportées à ces bâtiments, pour l'aménagement de terrains de sport et de jeux à l'usage des écoles, une subvention de 20% des dépenses reconnues nécessaires et subventionnables par l'Etat, après approbation des plans et devis établis par les autorités communales.

a) abrogé

b) abrogé

²sans changement

³sans changement

Subventionnement du matériel et du mobilier

Art. 54 L'Etat prend à sa charge 20% des dépenses occasionnées par:

a) la fourniture du matériel gratuit aux élèves;

b) l'achat du matériel général d'enseignement;

c) l'achat de mobilier scolaire.

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi portant révision de la loi sur les bourses d'études et de formation

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décrète:

Article premier La loi sur les bourses d'études et de formation, du 1^{er} février 1994, est modifiée comme suit:

Section 3

Des écoles reconnues

Principe	<i>Art. 8</i> L'attribution des bourses d'études et d'apprentissage incombe à l'Etat.
Ecoles reconnues	<i>Art. 9</i> sans changement
Bourses communales	<i>Art. 10</i> abrogé
Organisation	<p><i>Art. 11</i> Sont chargés d'informer, pendant et après la scolarité obligatoire, les élèves, étudiants et apprentis, ainsi que les autres intéressés, sur l'aide financière qui peut leur être accordée dans leur formation:</p> <p>a) sans changement</p> <p>b) l'office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle, ainsi que le service de l'emploi;</p> <p>c) sans changement</p> <p>d) abrogé</p>
Autorité compétente	<p><i>Art. 14</i> ¹La demande doit être adressée au département compétent.</p> <p>²Les directions des écoles publiques peuvent se voir confier la tâche de recueillir les demandes de bourses.</p>
Enquête	<p><i>Art. 15</i> ¹Les demandes de bourses d'études et d'apprentissage sont instruites sans délai.</p> <p>²Elles peuvent faire l'objet d'une enquête au cours de laquelle le requérant pourra être entendu.</p>
Examen automatique	<i>Art. 19</i> Si les circonstances le justifient, le Conseil d'Etat peut instaurer l'examen automatique.

Recours	<i>Art. 20</i> Les décisions prises par le département compétent en matière de bourses d'études et d'apprentissage peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif, selon la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.
Bénéficiaires	<i>Art. 33</i> ¹ Des prêts peuvent être accordés par l'Etat, à titre complémentaire ou accessoire: a) sans changement b) sans changement ² sans changement
Office des bourses	<i>Art. 36</i> Le Conseil d'Etat organise l'office des bourses.
Département compétent	<i>Art. 37</i> ¹ Le Conseil d'Etat désigne le département compétent au sens des articles 9, 11, 14 et 20 de la présente loi. ² Celui-ci décide de l'attribution des bourses et des prêts qui incombent à l'Etat selon les articles 9 et 33 de la présente loi.
Sur le plan communal	<i>Art. 38</i> abrogé
Répartition des charges	<i>Art. 39</i> abrogé
Participation des communes	<i>Art. 40</i> abrogé
Bourses	<i>Art. 41</i> Le montant total des dépenses liées à l'octroi de bourses d'études et de formation est pris en charge par le budget de l'Etat, sous réserve des subventions fédérales acquises.
Prêts	<i>Art. 42</i> sans changement
Communes	<i>Art. 43</i> abrogé

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi
portant révision de la loi sur l'aide aux institutions de santé

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décrète:

Article premier La loi sur l'aide aux institutions de santé (LAIS), du 25 mars 1996, est modifiée comme suit:

Répartition entre
l'Etat et les
communes

Art. 15 ¹Les subsides d'exploitation accordés aux institutions d'utilité publique en application des articles 6 à 8 de la présente loi sont supportés:

- a) à parts égales entre l'Etat et l'ensemble des communes, s'agissant des services de prévention et de conseil;
- b) à raison de 60% par l'Etat et de 40% par les communes de la région concernée, s'agissant des services d'aide et de soins à domicile;
- c) à raison de 60% par l'Etat et de 40% par l'ensemble des communes, s'agissant des autres services extrahospitaliers, des hôpitaux, des institutions parahospitalières et des autres institutions.

²sans changement

Part des
communes

Art. 18 ¹La part incombant aux communes est répartie entre elles en fonction de la population.

²Pour les calculs, sont pris en considération les chiffres du dernier recensement cantonal.

b) calculation

Art. 19 abrogé

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi portant révision de la loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décrète:*

Article premier La loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées (LESPA), du 21 mars 1972, est modifiée comme suit:

Intervention financière	<i>Art. 4</i> L'intervention financière de l'Etat et des communes revêt la forme de subsides d'exploitation.
Principe	<i>Art. 11</i> ¹ sans changement ² sans changement ³ Les subsides d'exploitation relatifs aux personnes domiciliées dans le canton sont supportés à raison de 60% par l'Etat et de 40% par l'ensemble des communes. ⁴ sans changement
Répartition intercommunale	<i>Art. 12</i> ¹ La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction de la population. ² Pour les calculs, sont pris en considération les chiffres du dernier recensement cantonal.

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, Les secrétaires,

Loi
portant révision de la loi d'application
de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décède:

Article premier La loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 28 juin 1995, est modifiée comme suit:

Organes d'exécution	<p><i>Art. 3</i> Le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels est exercé par:</p> <p>a) sans changement b) sans changement c) abrogé</p>
Laboratoire cantonal	<p><i>Art. 6</i> ¹sans changement</p> <p>²sans changement</p> <p>³L'inspecteur cantonal et les contrôleurs des denrées alimentaires contrôlent les commerces de denrées alimentaires et d'objets usuels, ainsi que les établissements publics.</p> <p>⁴L'inspecteur cantonal des denrées alimentaires supervise, encadre et coordonne l'activité des contrôleurs des denrées alimentaires.</p>
Contrôle local des denrées alimentaires	<i>Art. 8</i> abrogé
Contrôle local des viandes	<i>Art. 9</i> abrogé
Principe	<i>Art. 18</i> L'Etat supporte les frais engendrés par le contrôle des denrées alimentaires, des objets usuels et des viandes au sein du laboratoire cantonal et du service vétérinaire cantonal.

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, *Les secrétaires,*

Loi
portant révision de la loi d'application de la loi fédérale
sur l'assurance-vieillesse et survivants
et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décède:

Article premier La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 6 octobre 1993, est modifiée comme suit:

Couverture des
charges

Art. 22 Les dépenses incombant au canton en application:

a) de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants;

b) de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité;

sont supportées par l'Etat.

Répartition entre
les communes

Art. 23 abrogé

I. Principe

II. Calcul

Art. 23a abrogé

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi
portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale
sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse,
survivants et invalidité

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décède:

Article premier La loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, du 10 novembre 1999, est modifiée comme suit:

Couverture des charges	<i>Art. 13</i> Après déduction de la subvention de la Confédération, la dépense résultant du service des prestations complémentaires est supportée par l'Etat.
Répartition entre les communes	<i>Art. 14</i> abrogé
a) principe	
b) calculation	<i>Art. 15</i> abrogé
Prise en charge	<i>Art. 16</i> abrogé
a) Etat	
b) commune	<i>Art. 17</i> abrogé
Frais d'administration	<i>Art. 18</i> ¹ sans changement
	² Les autres frais d'administration sont supportés par l'Etat.
	³ sans changement

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, *Les secrétaires,*

Loi
portant révision de la loi sur l'aide financière aux établissements
spécialisés pour enfants et adolescents du canton

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décède:

Article premier La loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton (LESEA), du 22 novembre 1967, est modifiée comme suit:

Frais
d'exploitation
a) Enfants et
adolescents
domiciliés dans
le canton

Art. 3 ¹Les frais d'exploitation inhérents à la prise en charge d'enfants ou d'adolescents domiciliés dans le canton sont supportés à raison de 60% par l'Etat et de 40% par l'ensemble des communes. Il en est de même pour les services d'action éducative en milieu ouvert.

²sans changement

³sans changement

b) Répartition
inter-
communale

Art. 4 ¹La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction de la population.

²Pour les calculs, sont pris en considération les chiffres du dernier recensement cantonal.

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi
portant révision de la loi sur les mesures en faveur des invalides

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décrète:

Article premier La loi sur les mesures en faveur des invalides, du 11 décembre 1972, est modifiée comme suit:

Couverture des charges

Art. 2 ¹Les dépenses résultant de l'aide aux établissements spécialisés sont supportés à raison de 60% par l'Etat et de 40% par l'ensemble des communes.

²sans changement

Répartition entre les communes

Art. 3 ¹La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction de la population.

²Pour les calculs, sont pris en considération les chiffres du dernier recensement cantonal.

2. Calculation

Art. 3a abrogé

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi portant révision de la loi sur l'action sociale

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décrète:

Article premier La loi sur l'action sociale, du 25 juin 1996, est modifiée comme suit:

Répartition avec
l'Etat

Art. 65 La somme totale des dépenses nettes de l'aide matérielle accordée par les autorités d'aide sociale du canton est supportée à raison de 60% par l'ensemble des communes et de 40% par l'Etat.

Répartition entre
les communes

Art. 66 ¹La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction de la population.

²Pour les calculs, sont pris en considération les chiffres du dernier recensement cantonal.

b) calculation

Art. 67 abrogé

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi
portant révision de la loi concernant le marché du travail,
le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décède:

Article premier La loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise, du 30 septembre 1996, est modifiée comme suit:

Mesures
d'encouragement

Art. 29 ¹Le Conseil d'Etat peut encourager les chômeurs et bénéficiaires des mesures de crise cantonales à s'assurer contre la perte de gain en cas de maladie, accident ou maternité en instaurant une participation des pouvoirs publics au paiement des primes par le versement de subsides.

²Il détermine par arrêté les catégories de bénéficiaires, le montant des subsides, ainsi que les autres dispositions d'exécution nécessaires.

Répartition entre
l'Etat et les
communes

Art. 30 La part non couverte par la Confédération des dépenses entraînées par les mesures actives du marché du travail, au sens de la LACI, les dépenses entraînées par les mesures de crise cantonales et, cas échéant, les subsides visés à l'article 29 de la présente loi pour réduire les primes de l'assurance perte de gain sont, dans la règle, supportées à raison de 60% par l'Etat et de 40% par l'ensemble des communes.

Part des
communes

Art. 32 ¹La part incombant à l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction de la population.

²Pour les calculs, sont pris en considération les chiffres du dernier recensement cantonal.

b) calcul

Art. 33 abrogé

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi
portant révision de la loi sur les eaux et du décret
concernant les dépenses d'entretien et de correction des cours d'eau

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décète:

Article premier La loi sur les eaux, du 24 mars 1953, est modifiée comme suit:

Répartition des
frais

Art. 20 ¹Les frais d'entretien et de correction des cours d'eau de l'Etat, ainsi que ceux des travaux nécessités par les catastrophes, sont répartis par décret entre l'Etat, les propriétaires des fonds protégés et les concessionnaires d'eau d'usage industriel ou agricole, de force hydraulique ou d'hypothermie.

²sans changement

³Les propriétaires et les concessionnaires intéressés sont exonérés de toute contribution, si les travaux effectués dans le cours d'eau n'ont pas le caractère de travaux d'entretien ou de correction.

Art. 2 Le décret concernant les dépenses d'entretien et de correction des cours d'eau, du 19 novembre 1958, est modifié comme suit:

Article premier ¹Le présent décret s'applique aux travaux d'entretien et de correction des cours d'eau dont le coût n'excède par 400.000 francs.

²sans changement

Art. 2 ¹Sur le domaine public cantonal, les frais d'entretien des cours d'eau, tels que les curages périodiques, la vidange des dépotoirs, le maintien des murs, enrochements, digues et talus, l'enlèvement ou l'élagage des arbres et buissons, le fauchage des herbes, sont à la charge de l'Etat.

²sans changement

Art. 3 *abrogé*

Art. 10 Les dépenses non couvertes par la Confédération et les concessionnaires sont à la charge de l'Etat.

Art. 11 ¹L'Etat perçoit les contributions dues par les particuliers, qui ne peuvent excéder le 50% de la dépense.

²Ces contributions sont déterminées en fonction de l'importance de l'immeuble et de la protection ou des avantages reçus, par le département ou les experts qu'il aura désignés à cet effet.

³abrogé

Art. 12 La participation de l'Etat, en tant que propriétaire riverain ou intéressé, ainsi que la participation pour le domaine public cantonal, sont fixés par le département.

Art. 15 ¹Si des travaux ayant pour conséquence de régulariser le régime d'un cours d'eau ou de réduire le charriage des alluvions sont effectués par l'Etat, les concessionnaires d'aval, qui en profitent manifestement, sont appelés à participer aux frais.

²sans changement

Art. 16 abrogé

Art. 17 L'Etat entretient les cours d'eau secondaires cantonaux utilisés comme collecteurs de drainage.

Art. 21 abrogé

Art. 3 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi
portant révision de la loi concernant la répartition
de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décède:

Article premier La loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995, est modifiée comme suit:

Article premier Le produit net, frais déduits, de la part du canton à l'impôt fédéral direct est réparti chaque année comme suit:

- a) 97% à l'Etat;
- b) 3% au Fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile.

Art. 2 abrogé

Art. 3 abrogé

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
Le président, *Les secrétaires,*

Loi
portant révision de la loi sur les routes et voies publiques et de la loi
sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décède:

Article premier La loi sur les routes et voies publiques, du 21 août 1849, est modifiée comme suit:

Art. 35a Le 3% du produit de la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux est versé dans un fonds spécial dénommé "fonds des routes communales", géré par l'Etat.

Art. 2 La loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux, du 6 octobre 1992, est modifiée comme suit:

8. Répartition du
produit de la
taxe

Art. 16 ¹Le 3% du produit des taxes, y compris les droits supplémentaires perçus en vertu de l'article précédent, est versé dans un fonds spécial dénommé "fonds des routes communales", géré par l'Etat.

²sans changement

Art. 3 Le décret suspendant temporairement l'attribution au fonds des routes communales de la part affectée de la taxe des véhicules automobiles, du 18 novembre 1998, reste en vigueur.

Art. 4 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi portant révision de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décède:

Article premier La loi sur l'enseignement secondaire supérieur, du 19 décembre 1984, est modifiée comme suit:

Subventionnement des constructions
a) Règle

Art. 30 ¹L'Etat verse aux communes pour la construction des bâtiments scolaires, de salles de gymnastique, pour les améliorations ou transformations importantes apportées à ces bâtiments, pour l'aménagement de terrains de sport et de jeux à l'usage des écoles, une subvention de 25% des dépenses reconnues nécessaires et subventionnables par l'Etat, après approbation des plans et devis établis par les autorités communales.

a) abrogé

b) abrogé

²sans changement

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi
portant révision de la loi sur les transports publics (LTP)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 mai 2000,
décède:

Article premier La loi sur les transports publics, du 1^{er} octobre 1996, est modifiée
comme suit:

Clé de répartition

Art. 30 ¹Les 35% ou 7/7, représentant la part communale, sont répartis entre toutes
les communes comme suit:

a) les 5/7 en fonction de la population; il s'agit de la contribution générale au trafic
régional;

b) sans changement

²sans changement

Art. 2 ¹La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

²Elle est soumise au référendum facultatif.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Annexe 1

Synthèse des résultats de la consultation des communes

No	Libellé	Oui	Non	Pas de réponse
A.	Questions générales			
1.	Approuvez-vous les principes généraux sur lesquels s'appuient le projet?	46	4	4
2.	Approuvez-vous la démarche du Conseil d'Etat visant à mettre en œuvre le projet en deux volets?	28	19	7
3.	Approuvez-vous le principe selon lequel le transfert de charges vers l'Etat résultant du premier volet doit être compensé si possible dans le cadre des relations financières existantes entre l'Etat et les communes, sans modification de leur fiscalité directe respective?	40	9	5
4	Approuvez-vous les propositions que le Conseil d'Etat a l'intention de présenter dans le premier volet, soit :			
4.1	Matériel et mobilier scolaires: prise en charge à 80% par les communes	38	10	6
4.2	Constructions scolaires: suppression des subventions cantonales pour les travaux d'entretien et d'amélioration, ainsi que sur les loyers; maintien des subventions pour les nouvelles constructions	34	13	8
4.3	Transports d'élèves: suppression des subventions cantonales	22	26	6
4.4	Bourses d'études: prise en charge totale par l'Etat	48	2	4
4.5	Aide et soins à domicile: prise en charge à 60% par l'Etat	40	10	4
4.6	Etablissements pour personnes âgées: prise en charge à 60% par l'Etat	40	8	6
4.7	Contrôle des denrées alimentaires: prise en charge totale par l'Etat	46	3	5
4.8	Contributions à l'AVS/AI: financement par l'Etat seul	48	0	6
4.9	Prestations complémentaires AVS/AI: prise en charge par l'Etat seul	46	2	6
4.10	Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents: prise en charge à 60% par l'Etat	39	9	6
4.11	Institutions AI: prise en charge à 60% par l'Etat	39	9	6
4.12	Aide sociale: prise en charge à 60% par les communes	32	17	5
4.13	Mesures de crise: prise en charge à 60% par l'Etat	38	11	5
4.14	Corrections des cours d'eau: prise en charge totale par l'Etat	49	1	4
4.15	Suppression de la part des communes à l'impôt fédéral direct	40	8	6
4.16	Suppression de la part des communes à la taxe des véhicules automobiles, sous réserve de 3% attribués au fonds des routes communales	39	11	4
B	Questions concernant l'encouragement de la collaboration intercommunale ou des fusions de communes			
5.	Êtes-vous favorable à ce que le fonds d'aide aux communes soit doté d'une part accrue du produit de l'impôt fédéral direct (3% au lieu de 1% actuellement) dans le but de fournir aux communes une aide financière à la collaboration ou à la fusion?	42	7	5
6.	L'aide accordée par le fonds dans ce but devrait-elle être subordonnée à des conditions financières, fiscales, géographiques ou autres?	28	19	7

Annexe 2 à reprendre sur Excel

Annexe 3, page 1, à reprendre sur Excel

Annexe 3, page 2, à reprendre sur Excel

Annexe 3, page 3, à reprendre sur Excel

Annexe 4 à reprendre sur Excel

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	1
1.1. Contexte général	2
1.2. Rappel historique	3
1.3. Interventions parlementaires	4
2. PRESENTATION GENERALE DU PROJET	5
2.1. Principes généraux et objectifs	5
2.2. Mise en œuvre	6
2.3. Equilibre financier	7
2.4. Vue d'ensemble	8
2.5. Consultation de la commission de gestion et des finances élargie	10
2.6. Consultation des communes	10
3. ENSEIGNEMENT ET FORMATION	13
3.1. Mobilier et matériel scolaires	13
3.2. Constructions scolaires	14
3.3. Bourses d'études et de formation	15
4. SANTE	16
4.1. Aide et soins à domicile	16
4.2. Etablissements spécialisés pour personnes âgées	17
4.3. Contrôle des denrées alimentaires et des viandes	18
5. PREVOYANCE SOCIALE	20
5.1. Contributions du canton à l'AVS/AI	20
5.2. Prestations complémentaires à l'AVS/AI	21
5.3. Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents	22
5.4. Etablissements spécialisés pour invalides	23
5.5. Aide matérielle de l'action sociale	24
5.6. Mesures de crise	25
6. PROTECTION ET AMENAGEMENT DE L'ENVIRONNEMENT	25
6.1. Entretien et correction des cours d'eau	26
7. FINANCES ET IMPOTS	27
7.1. Part des communes à l'impôt fédéral direct	27
7.2. Part des communes à la taxe des véhicules automobiles	28
8. AIDE A LA COLLABORATION INTERCOMMUNALE ET AUX FUSIONS DE COMMUNES	29
8.1. Considérations générales	29
8.2. Dotation supplémentaire du fonds d'aide aux communes	31
9. INCIDENCES FINANCIERES	32

9.1.	Incidence globale	32
9.2.	Incidence par commune	33
9.3.	Incidence lors de l'entrée en vigueur	33
10.	COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES	34
11.	INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	35
11.1.	Désenchevêtrement des tâches et des charges	35
11.2.	Nouvelle péréquation financière intercommunale	36
12.	CONCLUSIONS	43
	MODIFICATIONS LEGISLATIVES	45
	ANNEXES	
	Annexe 1: Synthèse des résultats de la consultation des communes	63
	Annexe 2: Evolution de l'incidence globale (1990-1999)	64
	Annexe 3: Incidence des propositions par commune (base 1999)	65
	Annexe 4: Incidence lors de l'entrée en vigueur (base 1999)	68
	TABLE DES MATIERES	69