



**Rapport final de la commission  
« Loi sur les communes »**

chargée de l'examen

- **du rapport du Conseil d'Etat  
à l'appui d'un projet de loi  
sur le fonds d'aide aux communes (LFAC)**
- **de différentes propositions  
visant à favoriser les collaborations  
et les fusions de communes**

(Du 26 avril 2001)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

*« Une fusion de communes ne s'achète pas, quel que soit le prix ! Il faut persuader les gens qu'ils ont une communauté de destin. Il faut les convaincre qu'ils n'y perdront pas leur identité ! »*

C'est dans l'esprit de cette déclaration du professeur Bernard Dafflon que la commission « Loi sur les communes »<sup>1)</sup> a travaillé durant les six dernières années. La collaboration intercommunale, le rapprochement, voire la fusion des communes ne s'imposent pas d'en haut, pas plus qu'ils ne s'achètent. Plus important encore, ils ne sont pas destinés à diluer les identités, mais à les renforcer.

La commission LCo a donc l'honneur de vous soumettre son rapport final relatif à ses travaux et, en particulier, à la nouvelle loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC). La commission était constituée de la manière suivante :

**Législature 1993-1997 :**

Président : M. Cyrille de Montmollin  
Vice-président : M. Bernard Soguel  
Rapporteur : M. Jean-Bernard Wälti

<sup>1)</sup> Ci-après « commission LCo ».

Membres: M. Georges Jeanbourquin  
M<sup>me</sup> Jacqueline Matile  
M. Jean-Pierre Authier  
M. Antoine Grandjean  
M<sup>me</sup> Anne-Marie Cardinaux-Mamie  
M. Pierre Bonhôte  
M. Jean Studer  
M. Jean-Jacques Delémont  
M<sup>me</sup> Pierrette Guenot  
M. Henri Helfer  
M. Alain Rutti  
M<sup>me</sup> Claudine Stähli-Wolf

### **Législature 1997-2001 :**

Président: M. Georges Jeanbourquin  
Vice-président: M. Bernard Soguel  
Rapporteur: M. Damien Cottier  
Membres: M<sup>me</sup> Violaine Barrelet  
M. Pierre-Jean Erard  
M. Charles Häsler  
M. Olivier Haussener  
M<sup>me</sup> Heidi Deneys  
M. Charles-Henri Augsburg  
M. Jean-Jacques Delémont  
M. Adrien Laurent  
M<sup>me</sup> Odile Duvoisin  
M<sup>me</sup> Pierrette Guenot  
M. François Löffel  
M<sup>me</sup> Claudine Stähli-Wolf

En cours de travaux pour la présente législature, les mutations suivantes sont intervenues:

- dès le 19 janvier 1999, M<sup>me</sup> Jacqueline Tschanz a remplacé M<sup>me</sup> Pierrette Guenot;
- dès le 19 mai 1999, M. Roger Burkhard a remplacé M. Olivier Haussener;
- dès le 24 octobre 2000, M<sup>me</sup> Ursula de Meuron a remplacé M. Pierre-Jean Erard.

La commission s'est réunie à quinze reprises entre 1995 et 2001. Les séances ont toujours eu lieu en présence du conseiller d'Etat, chef du département des finances et des affaires sociales, M. Francis Matthey jusqu'en 1997, puis M. Jean Guinand, ainsi qu'en présence du chef du service des communes.

La commission tient à remercier le Conseil d'Etat et l'administration de leur disponibilité et de l'ensemble des documents qui lui ont été remis au cours de ses activités.

## 1. HISTORIQUE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Il n'est pas inutile de retracer les travaux de la commission puisque ceux-ci se seront – de justesse – étendus sur trois législatures.

La commission LCo a été élue le 22 novembre 1995 par le Grand Conseil qui lui renvoyait un projet de loi portant révision de la loi sur les communes (LCo) faisant l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat (rapport 95.041), ainsi que plusieurs propositions d'amendements et un postulat (Didier Berberat 95.151) y relatifs.

La commission a alors décidé de travailler en deux phases :

- I. Examen des dispositions faisant l'objet du rapport du Conseil d'Etat notamment en ce qui concerne les syndicats régionaux – dépôt d'un rapport intermédiaire, du 3 mai 1996.
- II. Examen des questions relatives au pouvoir régional, à la notion d'agglomération et à d'autres problèmes liés à l'organisation « Communes-Canton » – dépôt d'un rapport final.

La phase I a été menée à terme avec le dépôt du rapport intermédiaire de la commission le 3 mai 1996, rapport adopté par le Grand Conseil le 24 juin 1996 et qui a débouché sur la modification de la loi sur les communes. La principale nouveauté était la possibilité de créer des syndicats intercommunaux à buts multiples (ou syndicats régionaux).

La phase II a par contre été plus longue qu'initialement prévu.

### **Travaux de la commission jusqu'à la fin de la législature 1993-1997**

La commission a continué à siéger à cinq reprises jusqu'à la fin de la législature 1993-1997. Elle a notamment traité des questions suivantes :

- Elle a proposé au Grand Conseil de classer deux postulats (Claude Borel 80.111, du 26 mars 1980, « Syndicats intercommunaux », et Didier Berberat 95.151, du 20 novembre 1995, « Acquisition facilitée de terrains par les communes »).
- Elle a discuté, dans la perspective d'un désenchevêtrement à venir, d'une liste des « tâches communales » et établi un questionnaire à l'intention des groupes politiques du Grand Conseil.
- La commission a débattu de l'idée de créer des « Régions » (postulat Bernard Soguel 91.109, du 25 mars 1991, « Pouvoir régional »). Elle a renoncé à la création de Régions comme étage intermédiaire entre l'Etat et les communes, étage doté d'autorités politiques élues aux pouvoirs définis. Cette solution aurait en effet eu l'inconvénient majeur d'alourdir fortement notre système institutionnel. La commission a préféré envisager des moyens d'inciter les communes à collaborer plus fortement, voire à fusionner. La commission a évoqué l'idée de subventions incitant

à la collaboration (idée qui a abouti au projet de loi qui est aujourd'hui soumis au Grand Conseil).

- La commission a évoqué les questions du « déficit démocratique » des syndicats intercommunaux et de la dilution des responsabilités qui sont pour une bonne part dues au système d'élection indirecte. Elle s'est également inquiétée du problème de la surcharge de nombreux Conseils communaux.
- Elle a renoncé à l'idée de contraindre des communes à fusionner. Elle a voulu privilégier une solution basée sur l'incitation et sur « la pédagogie de l'exemple ».
- Elle a évoqué la possibilité d'introduire dans la loi sur les subventions des incitations à collaborer (projet qui a été réalisé depuis lors dans la loi sur les subventions).
- La commission a discuté d'un avant-projet de motion Pierre Bonhôte incitant aux collaborations intercommunales, texte qui a été transféré directement au Conseil d'Etat.
- Elle a reçu M. Dominique de Buman, syndic de la ville de Fribourg, qui lui a présenté la notion d'agglomération mise en place dans le canton de Fribourg et les nombreuses difficultés et résistances rencontrées. Cette loi permet de prélever des taxes pour certains domaines mais n'instaure aucune contrainte aux communes qui refusent de participer. De nombreuses communes s'avèrent réticentes. M. Dominique de Buman a aussi donné des explications sur les aides financières apportées par l'Etat de Fribourg aux communes qui veulent fusionner.
- La commission a également reçu M. Francis Dätwyler de l'Association Centre-Jura qui a présenté le modèle de collaboration entre les sept régions LIM concernées et M<sup>me</sup> Christelle Melly, secrétaire de l'Association Région Val-de-Travers qui a présenté le fonctionnement des régions LIM des deux vallées. M<sup>me</sup> Christelle Melly a notamment évoqué une certaine lourdeur du système, car les représentants de la Région n'ont pas de pouvoir propre, ils doivent se référer aux autorités communales.
- La commission a enfin discuté des aspects fiscaux et de la notion d'agglomération. Elle a estimé que de nombreuses questions peuvent être résolues au travers de la péréquation et du désenchevêtrement. En 1997, elle a décidé de réduire le rythme de ses séances en attendant des propositions concrètes du Conseil d'Etat allant dans ce sens.

### **Nouvelle législature : quelle méthode de travail pour la commission ?**

La nouvelle commission, élue en mai 1997, ne s'est réunie qu'une année après le début de la législature 1997-2001. Toutefois, des discussions ont eu lieu entre le bureau de la commission Lcom et la commission « Constitution » à propos des fusions de communes et des droits politiques communaux.

En juin 1998, la commission a dressé l'état des mesures prises dans les autres cantons pour favoriser la collaboration intercommunale ou la fusion de communes. Elle a examiné les sujets de réflexion proposés par le Département des finances et des affaires sociales dans une note du 9 juin 1998 à l'intention de la commission. Le département y indiquait notamment que si le syndicat régional n'était pas encore utilisé, il n'était pas à exclure qu'une telle structure se mette en place par exemple au Val-de-Travers ou au Val-de-Ruz, voire sur le Littoral. Il relevait que le canton a le pouvoir d'imposer aux communes de participer à certains syndicats intercommunaux. Pour l'heure une seule loi le fait: la loi sur le traitement des déchets, du 13 octobre 1986 (art. 24, al. 3, chiffre 5).

Le département envisageait de pousser les communes à collaborer, dans le but de les amener doucement vers des fusions. Il relevait que la volonté de chacun était de promouvoir des projets de fusion venant de bas en haut et non l'inverse. Il notait aussi que le projet de nouvelle Constitution envisageait même d'interdire au Grand Conseil de fusionner des communes contre leur gré (ce qui s'est confirmé par la suite). Il notait aussi qu'une incitation financière était un moyen intéressant pour promouvoir les collaborations.

Le Département des finances et des affaires sociales définissait ses priorités qui étaient:

- l'institution d'un barème fiscal de référence (aujourd'hui sous toit);
- la péréquation financière (aujourd'hui sous toit);
- un nouvel effort de désenchevêtrement (dont la première phase est achevée).

Sur la base du rapport du département et des propositions formulées, la commission s'est alors interrogée sur son rôle futur. Elle a évoqué les interférences possibles entre ses travaux et ceux menés parallèlement par le Conseil d'Etat et par d'autres commissions. On peut notamment citer:

- les travaux de la commission de gestion et des finances à propos de la planification financière (barème de référence), de la péréquation financière intercommunale et du désenchevêtrement des tâches et des charges;
- les travaux de la commission fiscalité sur la nouvelle loi sur les contributions directes (LCdir);
- les travaux de la commission « Constitution » sur l'autonomie communale, ou encore
- les travaux de la commission législative sur le nombre de conseillers généraux et le nombre de députés par district.

La commission a formulé le vœu de coordonner le travail des différentes commissions. Les présidents des commissions concernées se sont réunis le 12 novembre 1998 pour examiner la situation et faire des propositions en vue de planifier le travail des diverses commissions. Suite à ces discussions,

la commission LCo s'est mise « en veilleuse » durant plusieurs mois afin de ne pas interférer dans ces « grands chantiers ».

Durant toutes ces années, la commission a régulièrement informé le Grand Conseil au travers des rapports oraux de MIM. Cyrille de Montmollin, président de la commission 1993-1997<sup>2)</sup>, et Georges Jeanbourquin, président de la commission 1997-2001<sup>3)</sup>.

Comme chacun le sait, les grands chantiers cités plus haut (péréquation, désenchevêtrement, barème unique, ...) qui n'étaient à l'époque que des projets ont pour la plupart été mis sous toit depuis lors. La commission LCo a alors pu reprendre du service.

## **2. RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES COLLABORATIONS INTERCOMMUNALES**

En mai 2000, lorsqu'il a proposé au Grand Conseil la première étape du désenchevêtrement des tâches et des charges entre canton et communes, le Conseil d'Etat a annoncé son intention d'utiliser le fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile<sup>4)</sup> afin de favoriser les collaborations et fusions de communes (cf. rapport 00.025, du 24 mai 2000, « Désenchevêtrement des tâches et des charges »).

Le Grand Conseil a alors accepté ce principe en adoptant, le 20 juin 2000, la loi modifiant la répartition de la part du canton à l'IFD (de 1 %, la part versée au fonds est passée à 3 %).

Sur demande du Grand Conseil et de sa commission de gestion et des finances, le Conseil d'Etat a estimé judicieux de consulter la commission « Loi sur les communes » sur la modification de l'utilisation de ce fonds.

La commission s'est donc « réactivée » pour discuter de ce projet, même s'il ne touche pas formellement la loi sur les communes, mais celle sur le fonds.

Le système de péréquation mis en place par le Grand Conseil en 2000 repose sur trois « piliers » :

- les deux premiers piliers compensent les surcharges structurelles et financières ;

<sup>2)</sup> 21 mai 1996 (*BGC*, Vol. 162, Tome I, p. 171).

18 novembre 1996 (*BGC*, Vol. 162, Tome II, p. 1861).

24 mars 1997 (*BGC*, Vol. 162, Tome II, pp. 2825-2826).

<sup>3)</sup> 18 novembre 1997 (*BGC*, Vol. 163, Tome II, p. 929).

18 mai 1998 (*BGC*, Vol. 164, Tome I, p. 46).

16 novembre 1998 (*BGC*, Vol. 164, Tome II, pp. 1202-1203).

17 mai 1999 (Procès-verbal de la séance, pp. 29-30).

15 novembre 1999 (Procès-verbal de la séance, pp. 32-33).

15 mai 2000 (Procès-verbal de la séance, pp. 29-30).

20 novembre 2000 et

26 mars 2001.

<sup>4)</sup> Ci-après « le fonds ».

- le troisième pilier est le fonds d'aide aux communes en situation financière difficile. Ce fonds est alimenté par les 3% de la part du canton à l'IFD (dès le budget 2001). Il sert, dans la philosophie de la péréquation, à aider les communes en difficulté pour certains de leurs investissements.

Contrairement à sa volonté première, le gouvernement a toutefois renoncé à l'idée de supprimer l'aide au fonctionnement des communes les plus démunies par le biais de ce fonds. En effet, la péréquation devrait permettre à toutes les communes d'atteindre une capacité financière suffisante pour assumer seules leurs frais de fonctionnement. Dans les faits, ce n'est pas le cas partout. Le Conseil d'Etat entend donc garder cette possibilité d'utilisation du fonds, dans des circonstances exceptionnelles. Le fonds fonctionne ici comme « soupape de sécurité ».

En plus de ces deux objectifs du fonds (aide à l'investissement et, exceptionnellement, au fonctionnement), déjà en place actuellement, le Conseil d'Etat propose l'instauration d'un troisième objectif: l'aide à la fusion et à la collaboration de communes.

Il s'agit d'inciter et d'aider les communes à se rapprocher en les appuyant financièrement. Il s'agit donc de l'aspect « constructif » de l'encouragement à la collaboration et à la fusion, la nouvelle loi sur les subventions agissant, elle, comme l'aspect « coercitif » (suppression ou diminution de certaines subventions si un investissement ou un service n'est pas planifié à une échelle intercommunale).

En outre, le gouvernement profite de cette révision pour toiletter la loi et faire quelques adaptations de forme. Pour des raisons de facilité de lecture, c'est donc formellement une nouvelle loi abrogeant l'ancienne que le Conseil d'Etat soumet au parlement.

### **3. ANALYSE DE LA COMMISSION**

La commission s'est réunie les 5 décembre 2000, 2 février, 8 mars et 22 mars 2001 pour étudier les propositions du Conseil d'Etat destinées à favoriser les collaborations intercommunales et les fusions de communes. Elle s'est réunie le 26 avril 2001 pour adopter le présent rapport. Elle a voulu se donner assez de temps pour analyser la proposition en détail. Elle s'est fixé l'objectif de saisir le Grand Conseil de son rapport lors de sa session de juin 2001.

La commission est volontiers entrée en matière sur le projet du Conseil d'Etat. Elle a relevé que cette proposition était la suite logique des décisions prises par le Grand Conseil lors du débat sur le premier volet de désenchevêtrement.

La commission a d'emblée relevé que la question des fusions de communes n'a pas qu'un aspect financier, mais aussi un fort contenu émotionnel. Il lui a

semblé important de bien analyser les projets qui ont réussi ou échoué ailleurs (FR, JU, LU, BE, ...).

Dans ses premières discussions, la commission a relevé que le projet laissait peu de liberté aux communes pour innover, pour trouver d'autres formes de collaboration que celles actuellement existantes.

La commission s'est opposée à l'introduction d'un seuil minimal pour l'obtention de l'aide à la collaboration ou fusion en fonction du coefficient fiscal communal tel que le prévoyait l'avant-projet du gouvernement. Le risque aurait été de ne favoriser les collaborations et fusions que dans une partie du canton. L'incitation financière doit donc exister pour toutes les communes, quelle que soit leur situation financière. Naturellement, la santé financière des communes concernées pourra influencer le montant de l'aide, mais pas son principe. La commission constate avec satisfaction que le Conseil d'Etat a modifié son projet dans ce sens.

Certains commissaires ont regretté que le projet de loi maintienne la possibilité d'une aide au fonctionnement. Selon eux, c'est à la péréquation de corriger cette situation. A leurs yeux, si elle n'y parvient pas, c'est qu'elle ne fonctionne pas correctement. La majorité de la commission s'est toutefois ralliée à l'opinion du gouvernement, estimant que cette « soupape » devait continuer à exister. Elle a insisté pour que ce type d'aide ne soit appliqué qu'avec beaucoup de réserve et dans des cas tout à fait exceptionnels.

### **Assurer une souplesse d'utilisation**

L'article 3 statuant que le Conseil d'Etat décide de l'octroi de l'aide, de son montant et de ses conditions peut paraître restrictif. En effet, les communes ne pourront pas être assurées d'un soutien « automatique » à leurs projets de collaboration ou de fusion. Il apparaît toutefois indispensable de laisser une grande liberté de manœuvre au gouvernement, ceci dans un souci de bonne gestion financière d'une part et, d'autre part, de manière à assurer une « souplesse » d'utilisation de ce fonds.

Cette volonté de laisser une large marge de manœuvre au gouvernement influence l'ensemble du projet de loi. La commission y apporte son appui estimant qu'il faut éviter de mettre en place un système trop rigide qui puisse figer une situation par nature susceptible d'évoluer rapidement.

### **Bien cibler l'aide**

La commission a par ailleurs insisté sur la nécessité d'apporter un appui aussi bien aux collaborations intercommunales qu'aux fusions de communes. Il apparaît en effet aux commissaires que des fusions ne pourront devenir politiquement imaginables que dans les endroits où la collaboration est devenue une habitude, voire un réflexe. L'appui à la collaboration est donc un pas qui permettra peut-être, à plus long terme, d'envisager des fusions.

La commission a noté qu'en raison des moyens disponibles dans le fonds (qui s'élève à environ 2,6 millions de francs par an) l'aide de l'Etat restera relativement modeste : elle servira à financer les études, les analyses techniques mais pas la fusion elle-même ! Le montant de cette aide sera naturellement variable en fonction du nombre de communes qui s'y intéresseront.

Les commissaires ont noté que, lors de projets de fusion, l'Etat devrait apporter, outre son appui financier, un appui stratégique et technique.

### **Réflexion sur la notion d'agglomération et de centre urbain**

La commission a relevé que la péréquation tient déjà partiellement compte de cette notion. Elle s'est informée plus amplement sur cette question. Il lui est apparu qu'au sens strict du terme une seule agglomération existe sur le sol neuchâtelois. En effet, selon les critères techniques retenus par les géographes et les économistes, les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle correspondent à des centres urbains, mais pas à des agglomérations.

Au-delà de cette notion, il a semblé à la commission que les possibilités qui existent actuellement pour intégrer cette dimension de politique communale au travers de la péréquation et des syndicats intercommunaux sont suffisantes pour ne pas créer une nouvelle structure juridique appelée « agglomération » comme l'a fait par exemple le canton de Fribourg. La commission a relevé les difficultés rencontrées par les cantons qui s'y sont essayé. En outre, le système paraît rester en retrait par rapport au système neuchâtelois de syndicats intercommunaux. En effet, l'adjonction de tâches jugées « importantes » nécessite l'appui du corps électoral, ce qui n'est pas le cas dans les syndicats neuchâtelois. En outre, l'agglomération fribourgeoise ne dispose pas plus de compétences fiscales que les syndicats intercommunaux neuchâtelois.

### **Consultation des communes**

Le Département des finances et des affaires sociales a récemment consulté les communes sur son projet. Le questionnaire restait toutefois assez sommaire. La commission s'est demandé si une consultation plus détaillée sur les projets de collaborations et de fusions était nécessaire. Elle y a finalement renoncé.

### **Aide aux investissements**

Actuellement, le seuil déterminant pour obtenir le droit à une aide aux investissements se base sur le barème de l'Etat (coefficient 100). A l'avenir, ce seuil sera fixé par le règlement d'exécution de la loi. Il y a donc un changement de système.

### **Collaborations hors canton**

Le Conseil d'Etat a pu confirmer à la commission que le projet présenté pourrait, cas échéant, servir à appuyer des collaborations de communes

neuchâtelaises avec des communes situées hors du territoire cantonal (par ex. collaboration entre La Chaux-de-Fonds et les communes du Vallon de Saint-Imier, Le Landeron et La Neuveville, Les Verrières et Les Verrières-de-Joux, Vaumarcus et Concise, etc.). Naturellement, dans de tels cas, seule la part correspondant aux communes neuchâtelaises concernées serait prise en compte.

### **Information des communes**

La commission a encore relevé l'importance d'organiser une bonne information aux communes dès la mise en place de ce nouveau système.

### **Auditions**

Durant ses travaux, la commission a procédé à l'audition de M. Bernard Dafflon, professeur à l'Université de Fribourg (Institut du fédéralisme). La commission tient ici à relever que la situation des communes neuchâtelaises est fort différente de celle des communes fribourgeoises. Ces dernières sont en effet nettement plus nombreuses (241 communes à Fribourg pour 62 à Neuchâtel) et plus petites.

M. Bernard Dafflon a expliqué le système dit des « noyaux forts », système appliqué au cas fribourgeois et qui est applicable en dehors de ce seul canton. Ce système permet de proposer des découpages pour des projets de fusion. Il vise à la création de nouvelles communes fortes et géographiquement cohérentes. Le compte-rendu de la rencontre avec M. Bernard Dafflon est annexé au présent rapport (annexe 1).

La commission a également auditionné les représentants des régions Val-de-Ruz et Val-de-Travers. Elle a ainsi pu se faire une idée plus précise des projets actuellement en discussion dans ces deux régions. Elle a notamment pu relever que les deux procédures en cours sont bien différentes.

**Au Val-de-Travers**, une commission a été mise sur pied par la Région LIM pour étudier le projet d'une fusion généralisée des onze communes du Vallon. Cette étude a été décidée suite à une demande de dix communes du district, la onzième ayant décidé de rejoindre ces travaux pour étudier la question. Actuellement, une commission technique est chargée de modéliser le projet. Ces travaux déboucheront ensuite sur une étude de faisabilité puis sur des travaux de consolidation juridique et politique. La région s'attache à diffuser une bonne information sur les choix effectués. Elle s'inspire par ailleurs des exemples existant ailleurs. Après les trois étapes décrites, le projet sera soumis en votation dans les onze communes du district.

**Au Val-de-Ruz**, un groupe de travail interpartis travaille sur ces questions. Tous les partis n'ont d'ailleurs pas la même opinion. Certains sont favorables à une commune unique estimant que l'administration et les autorités seraient alors plus efficaces et auraient plus de poids politique. D'autres

privilégient un système de syndicat régional craignant notamment un éloignement des services communaux et des élus en cas de fusion. On relèvera que la majorité des communes collabore déjà aujourd'hui dans tous les syndicats intercommunaux. Le projet, au stade de la réflexion, débouchera sur une étude de l'IRER qui identifiera et formalisera les différents types de collaborations possibles et leur impact.

Les comptes-rendus de ces auditions figurent en annexe 2.

#### **4. CLASSEMENT D'UNE MOTION ET D'UN POSTULAT**

La commission propose le classement des propositions suivantes :

##### **91.109**

25 mars 1991

##### **Motion Bernard Soguel Pouvoir régional**

*L'évolution scientifique et technologique de ces dernières années a fortement et rapidement modifié les mœurs et la vie de la société. S'il en est probablement résulté de meilleures potentialités de qualité de vie, force est de constater que les institutions n'ont pas suivi cette évolution.*

*C'est ainsi que ce sont grosso modo les mêmes communes, les mêmes fondations, les mêmes associations que celles qui existaient lors de l'entrée en vigueur de la Constitution neuchâteloise, qui gèrent des activités à l'époque communales mais aujourd'hui régionales ou cantonales. La santé publique, les transports publics urbains, les collèges secondaires, l'équipement culturel, l'infrastructure touristique, les zones industrielles, le traitement des déchets, le traitement des eaux et l'approvisionnement en eau en sont quelques exemples.*

*Certes, la gestion de ces équipements est placée sous le contrôle de l'Etat et ce dernier s'est petit à petit renforcé. Certes, des organismes régionaux, tels que le syndicat intercommunal ou la région LIM, ont vu le jour. Au vu des problèmes posés aujourd'hui, ils se révèlent pourtant insuffisants en manquant de vue d'ensemble. Il est peut-être temps de songer à un pouvoir régional en réfléchissant aux questions suivantes :*

- *La gestion séparée d'équipements régionaux par le pouvoir communal n'est-elle pas l'une des sources des problèmes financiers de certaines communes et de certaines institutions qui relèvent du budget de l'Etat ?*
- *L'égalité de décision entre les villes, équipées de services techniques idoines, et les autres communes, dépourvues de tels services, est-elle bien adaptée à la gestion des équipements régionaux ?*
- *En supposant que le problème est davantage institutionnel que technique et financier, est-il opportun d'adapter les institutions et le*

*pouvoir de décision à l'évolution technologique et sociologique de la société, en s'inspirant par exemple du pouvoir décisionnel attribué à certaines régions LIM de Suisse alémanique ou aux régions urbaines fribourgeoises ?*

*Les soussignés prient le Conseil d'Etat d'entreprendre une étude, qui pourrait être confiée à un organisme indépendant de l'Etat, destinée à répondre à ces questions.*

*Cosignataires : J.-J. Delémont, P.-A. Delachaux, S. Vuilleumier, C. Borel, P. Bonhôte, F. Thiébaud, P.-A. Colomb, D. Berberat, R. Jeanneret, F. Gertsch, J.-C. Leuba, J. Nicolet, P. Willen, A. Oppel, J. Philippin, A.-M. Cardinaux-Mamie, J.-P. Tritten, P. Ingold, P. Jambé, J.-S. Dubois, F. Jeanneret-Gris, Ch.-H. Pochon, J. de Montmollin, B. Duport, C. Panighini et J.-M. Monsch.*

## **92.119**

22 juin 1992

### **Postulat Daniel Vogel**

#### **Révision de la loi sur les communes**

*L'essentiel des relations entre l'Etat et les communes est organisé par la loi sur les communes. Cette dernière, qui date de 1964, mériterait d'être révisée sur plusieurs de ses aspects. En effet, la nature, l'importance et la complexité des relations entre l'Etat et les communes ont considérablement changé depuis cette date. Le service des communes a tenté de corriger les imperfections les plus criantes en utilisant la voie de l'arrêté du Conseil d'Etat. Ce mode de faire n'est pas satisfaisant dans la mesure où il écarte le Grand Conseil du processus législatif dans un domaine sensible. Aussi le Conseil d'Etat est-il prié d'étudier la révision complète de la loi sur les communes et de la présenter au Grand Conseil dans les plus brefs délais.*

## **5. VOTE ET RECOMMANDATION**

A l'issue de ses travaux, la commission «Loi sur les communes» estime avoir rempli le mandat qui lui avait été remis par le Grand Conseil en 1995 et elle estime donc avoir terminé ses travaux. Elle note que les projets qu'elle évoquait dans ses premières séances comme étant susceptibles de favoriser les collaborations et fusions de communes sont aujourd'hui tous sous toit. Il s'agit notamment de :

- la révision de la loi sur les subventions,
- l'institution d'un barème fiscal de référence,
- la péréquation financière et
- un nouvel effort de désenchevêtrement.

---

Avec le rapport qui est soumis aujourd'hui au Grand Conseil et dans la perspective d'une deuxième étape du désenchevêtrement des tâches et des charges, il apparaît à la commission que des efforts importants auront été faits pour favoriser les collaborations et les fusions.

C'est dans cet esprit que la commission vous propose d'approuver le projet de loi du Conseil d'Etat.

En outre, la commission juge opportun, pour les raisons évoquées plus haut et au vu des modifications légales par ailleurs entreprises, de renoncer à étudier plus avant la question de la création de « régions » avec des pouvoirs définis. De même, elle propose de renoncer à une étude plus approfondie de la création d'une nouvelle structure d'« agglomération ».

C'est à l'unanimité de ses membres que la commission « Loi sur les communes » vous propose d'approuver la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC).

C'est à l'unanimité des membres présents que la commission a accepté le présent rapport.

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

Neuchâtel, le 26 avril 2001

Au nom de la commission  
« Loi sur les communes » :

*Le président,*                      *Le rapporteur,*  
G. JEANBOURQUIN              D. COTTIER

### Résumé de l'exposé de M. Bernard Dafflon, professeur à l'Université de Fribourg (Institut du fédéralisme) et de la discussion y relative

Le système des « noyaux forts » s'organise « du bas vers le haut ». Il repose sur le principe suivant: lorsqu'on constate qu'une commune est « trop petite » pour accomplir toutes ses tâches, on tente de vérifier scientifiquement ce constat. Si cela se vérifie, on tente de construire le modèle du noyau fort (théorique), puis on confronte cela avec la pratique, on tente de mettre en œuvre la construction de ce noyau fort avec les autorités locales et l'appui du canton.

M. Bernard Dafflon a esquissé les différents problèmes que peuvent poser les tâches devenues intercommunales: manque de transparence, perte démocratique, contrôle indirect, responsabilité diffuse, pas de compétence fiscale. Il a évoqué les « inefficacités X » c'est-à-dire les montants qu'on aurait encore pu économiser en regroupant une tâche mais qui ne le sont pas parce que le contrôle budgétaire est flou.

Dans la pratique, il propose un test pour voir si une commune est effectivement trop petite. Il s'agit d'inventorier les rubriques de collaboration intercommunale pour un lieu donné en les triant par type de convention et en vérifiant quelle commune participe. On constate alors souvent une asymétrie d'information, car très peu d'associations se recouvrent: les cercles couvrent à chaque fois d'autres communes. Par exemple :

Commune / Syndicat	Syndicat 1	Syndicat 2	Syndicat 3	Syndicat 4	Syndicat 5	Syndicat 6	Syndicat 7	Syndicat 8	etc.
Commune A	A	A	A		A	A		A	...
Commune B	B	B		B	B	B		B	...
Commune C	C		C	C	C	C	C	C	...
Commune D	D	D	D	D	D	D	D	D	...
etc.	...	...	...	...	...	...	...	...	...

On remarque que presque tous les syndicats ont une composition différente !

Dès lors, M. Bernard Dafflon propose de lister les tâches de collaboration. On écarte d'emblée les tâches « techniques » (épuration de l'eau, gaz, ...) pour se concentrer sur celles qui ont un aspect humain (homes, écoles, ...). On détermine ainsi quels tissus de collaboration existent déjà. Ensuite, on tente un découpage en fonction des liens existants. Ce découpage est alors débattu, discuté, etc.

Après ces phases, on arrive à un modèle de fusion par « noyaux forts » pour obtenir quelques communes de plus grande taille. Ce système semble bien fonctionner puisqu'il y a eu 11 fusions à Fribourg ces dernières années.

---

Il reste 48 noyaux forts sur le plan dont... 33 discutent de la fusion! Seules quatre communes fusionnées sortaient de ce modèle.

Le processus est interactif, les communes sont associées à chaque étape. Ce processus a changé: entre 1974 et 1999, le canton voulait unir une petite commune financièrement faible à une plus grande. Aujourd'hui, on vise à des fusions multiples de communes homogènes!

« Une fusion ne s'achète pas... », a averti M. Bernard Dafflon, « ... et ce quel que soit le prix! Il faut persuader les gens qu'ils ont une communauté de destin. Il faut les convaincre qu'on n'y perd pas son identité! »

L'aide de l'Etat est donc nécessaire mais pas suffisante. En outre, une fusion ne doit jamais provoquer des licenciements. Les économies se réalisent donc à moyen terme. Il faut éviter les « dégâts humains » dans ce genre d'opération et donc jouer sur les « départs naturels ».

On constate cependant qu'une commune fusionnée se trouve toujours dans une meilleure situation socio-économique après la fusion qu'avant.

### *Discussion*

A une question sur le fonctionnement des syndicats à buts multiples, M. Bernard Dafflon a rétorqué que pour lui, la seule économie, c'est le nombre de séances et l'appareil administratif, pour le reste des tâches différentes restent gérées séparément.

Il a relevé qu'une fusion ne réglait pas tous les problèmes: par exemple une commune qui avait 29 collaborations avant la fusion continuera peut-être d'en avoir 15... mais elle aura plus de poids dans ce système: elle sera écoutée **et** entendue!

M. Bernard Dafflon estime que l'important est d'avoir une administration suffisante pour décharger les hommes et femmes politiques des tâches administratives. Il faut aussi parvenir à un équilibre fiscal structurel (pas de situation du type « si le contribuable X part, la commune est en difficulté »). La répartition des tâches entre Etat, communes et syndicats intercommunaux est propre à chaque canton. Enfin, il faut tenir compte de critères géographiques et topographiques.

Un document distribué par M. Bernanrd Dafflon (« analyse socio-économique de 32 fusions de communes dans le canton de Fribourg – working paper 265 ») parle de critères « coercitifs ». Dans l'ancien système fribourgeois de fusions (appliqué entre 1974 et 1999), il s'agissait de laisser toute liberté aux communes qui ne voulaient pas fusionner. Mais elles devaient en assumer les conséquences financières. Dès lors, il ne faut pas assouplir les règles financières et fiscales: les amortissements doivent être réalistes, les emprunts et le fonctionnement finançables, la fiscalité pas plafonnée, etc. Ceci a poussé de nombreuses communes à fusionner. Mais dès le moment où les communes sont devenues plus grosses et les montants trop élevés,

le canton a dû changer son système. M. Bernard Dafflon relève qu'il n'y a pas eu de fusion échouée à Fribourg car tout projet n'allait en votation que s'il était suffisamment sûr de passer la rampe. Les délais étaient donc longs, mais la réussite toujours là.

M. Bernard Dafflon a noté que le désenchevêtrement Etat-communes est un dossier en constante mutation, car chaque jour il se crée de nouvelles tâches.

La commission a noté qu'une fusion ne se décrète pas, elle se construit. M. Bernard Dafflon a ajouté qu'il s'agissait de faire coïncider la « mémoire d'appartenance » et la « mémoire de référence ». La seconde s'élargit en premier grâce à des collaborations. La première peut alors s'élargir aussi. C'est l'affaire d'une génération environ.

Selon le professeur Dafflon, toutes les communes fusionnées estiment avoir acquis plus de poids politique.

La commission a noté que les syndicats intercommunaux ont en général un bon fonctionnement. Elle n'est en revanche pas surprise du peu de succès des syndicats régionaux qui sont trop lourds à gérer. Dans le canton de Neuchâtel, il y a la volonté d'avoir des communes « homogènes » sur les plans financier et fiscal notamment (c'est en particulier le but de la péréquation et du barème de référence). Il ne faut pas « fusionner pour fusionner ».

La commission a aussi relevé que le contrôle financier n'était pas le même qu'à Fribourg. En outre, il n'y a pas de coefficient d'impôt maximum à Neuchâtel. Enfin, la situation de certaines communes est extrêmement difficile à vivre. La commission estime qu'avec des nuances, le modèle des noyaux forts est un bon modèle.

Pour le professeur Dafflon, il faut adapter la technique, mais garder les instruments du système « noyau fort ».

La commission ne souhaite pas opposer fusions et syndicats. Elle les voit comme complémentaires.

Sur la notion d'agglomération, M. Bernard Dafflon relève deux problèmes :

- d'une part se pose la question des tâches communes à l'ensemble des communes de l'agglomération (mobilité et transports, tâches socio-culturelles et sportives, ...). Il s'agit de déterminer quelles sont ces tâches communes, puis le périmètre d'utilisation. Ensuite, il faudrait envisager une fusion des tâches et l'élection d'autorités au suffrage universel ;
- d'une autre part, il y a un certain égoïsme : techniquement on admet la réalité de l'agglomération, mais on ne peut empêcher certains de jouer aux « pique-assiette ».

La commission rappelle certains succès obtenus par les syndicats (théâtre ou patinoires de Neuchâtel par ex.). On évoque aussi la fusion des SIS des villes du Haut qui permet un bon fonctionnement et un bon contrôle des coûts. On peut envisager des fusions sélectives, c'est-à-dire par activités.

---

**Annexe 2****Résumé de l'entrevue avec les représentants des régions Val-de-Ruz et Val-de-Travers**

En préambule, il a été rappelé que dans les deux régions concernées, les événements se sont développés de manière totalement différente.

**Val-de-Ruz**

M. François Cuche et M<sup>me</sup> Maria Vivone dressent un portrait de la situation au Val-de-Ruz: la réflexion sur les fusions/collaborations ne se fait pas au sein de l'association « Région », mais au sein d'un comité interpartis. Tous les partis n'ont pas la même opinion. Certains sont favorables à une commune unique alors que d'autres craignent que le « pouvoir » n'échappe au village, que les services communaux et les élus s'éloignent.

La majorité des communes collaborent déjà aujourd'hui dans tous les syndicats intercommunaux. Les nombreuses collaborations au Val-de-Ruz constituent un poids certain pour les conseillers communaux.

M. Bernard Soguel, membre de la commission et coprésident du groupe de réflexion interpartis du Val-de-Ruz, livre encore l'analyse suivante: les communes sont des structures du XIX<sup>e</sup> siècle qui ont bien joué leur rôle mais qui ne sont pas adaptées aux tâches du XXI<sup>e</sup> siècle. Les structures des petites communes peinent à tout faire, les partis peinent à trouver des candidats, les structures sont trop faibles, dès lors on se fait appuyer par l'Etat. Ceci constitue un déficit démocratique. Un regroupement permettrait d'avoir une meilleure « vue d'ensemble », un regroupement des forces, moins de structures (syndicats, fondations, associations, ...), fiscalité homogène, économies d'échelle, qualité des prestations accrue, plus de poids politique, ...

Certains craignent toutefois une perte d'identité. Néanmoins, l'identité est plus attachée à des lieux, à des structures associatives, etc. qu'à une circonscription politique.

Se pose toutefois la question centrale du patrimoine communal: point délicat pour toute fusion.

Les partis ont pu se mettre d'accord sur les constats. Ils estiment dès lors avoir besoin d'un appui scientifique pour étudier des scénarii crédibles. Ils se sont tournés vers l'IRER. L'Etat appuiera cette étude. Le groupe de réflexion devient commission de suivi. M. Bernard Soguel estime qu'à ce stade, les choix politiques doivent primer sur les aspects techniques.

**Val-de-Travers**

M. Eric-André Klauser et M<sup>me</sup> Christelle Melly présentent le projet du Val-de-Travers: certains problèmes sont identiques à ceux du Val-de-Ruz, mais la démarche est différente. Le processus mis en place émane des communes (et non des partis). Il débouchera sur une votation populaire.

Historique: les communes du Val-de-Travers sont des créations « récentes ». Elles émergent au XVI<sup>e</sup> siècle et se raffermissent. En 1848, elles acquièrent toutes le même statut. Il y a alors encore peu de moyens de communication. Selon le président de la LIM, dès les débuts de l'industrialisation (soit dès les années 1850-1870), la notion même de communes est déjà dépassée. En 1860, on fonde un « hôpital régional du Val-de-Travers » à Couvet, puis vient le tour du chemin de fer régional. Il y a aussi la centrale électrique dans les gorges de l'Areuse. Dans les années 1930, c'est la grande crise. On crée une « association pour le développement économique du Val-de-Travers (ADEV) », premier « carrefour » des 11 communes. 1977: constitution de la région LIM qui devient le lieu incontournable de rencontre des communes.

La région LIM dans le cadre de la révision du plan de développement a mis en place une commission « organisation régionale, structures politiques, marketing régional ». Neuf modèles de collaboration ont été développés, allant du *statu quo* à la fusion généralisée. Dix des onze communes du Vallon ont souhaité poursuivre l'étude du 9<sup>e</sup> modèle, la fédération de villages dans une commune unique ! La région travaille sur ce modèle. La onzième commune a malgré tout rejoint cette réflexion.

Dès lors, on a mis en place une commission technique chargée de modéliser le projet. Celui-ci sera un jour soumis à votation populaire.

Actuellement, le Val-de-Travers compte dix-neuf syndicats intercommunaux, dont quinze regroupent les onze communes. Le Val-de-Travers compte 12.500 habitants... cinquante-cinq conseillers communaux et plus de deux cents conseillers généraux, à quoi s'ajoutent les dix-neuf « exécutifs » et « législatifs » des syndicats intercommunaux.

Les Conseils communaux ne ralentissent pas le projet, au contraire, ils ploient sous le travail et appellent de leurs vœux une collaboration plus forte.

Il n'est pas question de centraliser toute l'administration en un seul lieu. Les services seront décentralisés. Et un service général minimum devrait être garanti dans chaque village.

Les habitants des « petits » villages craignent le pouvoir des « grands ». On imagine un système de circonscriptions pour l'élection du Conseil général (par ex. minimum trois élus par commune).

Les responsables du projet ont auditionné les autorités de Farvagny (récemment fusionnée) et de Bagnes (communes très dispersées en vingt et une entités !).

La commission technique s'appuie sur l'IDEHAP. Le Conseil d'Etat est représenté dans la commission technique par le chef du service des communes.

La phase I « modélisation » est terminée. Il s'agira maintenant d'étudier la phase II « faisabilité », puis la phase III « consolidation juridique et politique ».

On se demande ce qui doit être « à tout prix » maintenu au niveau local. On imagine créer des comités de villages élus ou auto-constitués.

Les travaux prennent du temps (début en 1996) et il faut travailler à convaincre la population. Il y a un gros travail d'information pour « rassurer » les citoyens, par exemple présence au comptoir du Val-de-Travers. Il y a eu un bon écho.

Le projet a été présenté ailleurs et a aussi eu un bon écho (Constituante vaudoise, Val d'Anniviers, ...). Il y a aussi de nombreux projets en Suisse alémanique. Pour les responsables du Val-de-Travers, il faut confronter ces expériences.

## **Discussion**

La commission évoque les différentes questions suivantes :

- souci d'un clivage autorités/population: on essaie de l'éviter. Collaboration avec les administrateurs communaux, la « société civile », (présentation du projet devant les clubs-service, l'Université du 3<sup>e</sup> âge, etc.). Le projet est aussi présenté devant les Conseils généraux.
- Il n'y a sûrement pas que les questions financières mais aussi des problèmes politiques (nombre de candidats, charge de travail, efficacité réelle, poids face au canton, ...). Malgré tout, l'incitation financière est un puissant stimulateur.
- Sondage: le professeur Jeanrenaud de l'IRER propose une « étape intermédiaire » après modélisation qui consiste en un sondage.
- On note que dans le district de Boudry certaines réflexions ont été entamées au début des années 1990.
- On note qu'il y a 312 conseillers communaux et presque 1500 conseillers généraux dans le canton.
- Les syndicats qui se multiplient posent un problème de contrôle: au Val-de-Travers si ce sont les communes qui prélèvent les impôts, les syndicats emploient une grande part des budgets communaux !
- Il est relevé que ce type de question concerne la Suisse entière: quelles structures institutionnelles veut-on pour le nouveau siècle, veut-on garder 3000 communes, vingt-six cantons, etc.? Le mouvement de rapprochement doit venir d'en bas !

La commission aborde encore deux questions :

- Qu'attendent du canton ces deux régions ?
- Comment peut-on inciter d'autres régions à se rapprocher ?

Ces questions posent aussi celle de l'équilibre cantonal: si les deux régions Val-de-Travers et Val-de-Ruz fusionnaient, il y aurait un gros déséquilibre dans la composition des districts et la taille des communes du canton. La moitié des communes environ sont concernées par ces deux projets (11 + 16 = 27, total canton : 62).

La commission se demande si des modèles avec deux ou trois communes pour ces régions ont été imaginés. Certaines discussions ou réflexions ont bien lieu à ce propos dans les deux vallées.

En outre, la commission :

- relève que pour mener à terme ces projets, il n'y aura pas besoin de modification de la Constitution. Par contre, un certain nombre de modifications législatives devront s'effectuer. Elles pourraient se faire rapidement ;
- estime que le canton doit apporter son aide financière rapidement à ces projets. Ils nécessitent en effet de coûteuses études techniques (par ex. fusion des finances publiques). On devra aussi analyser quel impact ces travaux peuvent avoir sur la péréquation financière intercommunale ;
- estime d'autant plus opportun d'appuyer les démarches du Val-de-Travers que celles-ci permettront certainement d'ouvrir la voie à d'autres régions. En somme, le Val-de-Travers « passe le triangle » pour les autres.

Certains commissaires estiment en outre que le canton doit aller au-delà d'un appui « bienveillant » et qu'il doit réellement susciter et appuyer ces opérations de rapprochement, notamment par un appui financier fort.