



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi
sur le fonds d'aide aux communes (LFAC)**

(Du 4 avril 2001)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION

Dans notre rapport à l'appui de seize projets de lois portant modification de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes (rapport 00.025, du 24 mai 2000, « Désenchevêtrement des tâches et des charges »), nous avons rappelé les diverses modifications législatives, adoptées ces dernières années, qui tendent à favoriser les regroupements régionaux et les collaborations intercommunales, voire indirectement les fusions de communes.

En votant le 20 juin 2000 la loi portant révision de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, votre Conseil a permis de faire un pas de plus dans cette direction. Les moyens du fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile, sont désormais plus importants; ils serviront à encourager les collaborations intercommunales et les fusions de communes.

Par le présent rapport, nous vous proposons de concrétiser la volonté exprimée en juin 2000, en vous soumettant un projet de loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC). Il nous a paru plus simple de rédiger une nouvelle loi plutôt que de réviser et compléter – par des dispositions relatives à l'encouragement des collaborations intercommunales et des fusions – 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.

Volontairement, le projet se borne à fixer, en accord avec les réponses reçues lors de la consultation des communes, les règles principales régissant l'octroi des aides d'encouragement. La matière étant très nouvelle, même si d'autres cantons viennent de légiférer dans ce domaine (le canton de Fribourg a adopté le 11 novembre 1999 un décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes, dont nous nous sommes en partie inspirés), il convenait de renvoyer le détail des dispositions régissant l'octroi des aides au règlement d'exécution. Cette façon de faire, souhaitée également par plusieurs communes lors de la consultation, permettra une réflexion approfondie: des indications sur les critères géographiques, avec la création de « noyaux forts » à prendre en compte, pourront notamment être tirées des travaux du professeur Bernard Dafflon, même si la taille des communes fribourgeoises est très différente de celle des communes neuchâteloises (FR: 67 % des communes ont moins de 600 habitants; NE: 30 %). Le système pourra en outre être adapté rapidement en cas de besoin.

II. CONSULTATION DES COMMUNES

Deux questions ont été posées aux communes sur la collaboration intercommunale et les fusions, dans le cadre de la consultation sur le désenchevêtrement.

La première question posait le principe de l'aide financière à la collaboration ou à la fusion, en précisant son montant.

42 communes, représentant 86% des 49 communes qui ont répondu, sont favorables à l'octroi de telles aides financières, grâce à une augmentation de la dotation du fonds de compensation.

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.

28 communes, représentant 68% des 41 communes qui ont répondu (il y en a eu 47 mais il faut en retrancher 6, opposées à l'octroi d'aides), sont favorables aux critères proposés.

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 et de la péréquation.

D'une manière générale, les critères financiers et fiscaux sont assez largement approuvés, de même que les critères d'ordre géographique, à définir, parmi lesquels sont notamment citées les affinités liant les populations de

certaines communes ainsi qu'une certaine « logique régionale ». Ces derniers éléments rejoignent la notion de « noyaux forts » évoquée par les travaux du professeur Dafflon, cités plus haut.

III. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI

Titre

L'ancien titre était assez compliqué. On aurait pu envisager de le compléter pour inclure l'encouragement aux collaborations intercommunales et aux fusions de communes. Mais une adjonction n'était guère envisageable, le titre actuel étant déjà trop long. C'est donc la solution du raccourcissement qui a été choisie. Le nouveau nom – fonds d'aide aux communes – se distingue en outre clairement du fonds de péréquation institué par la loi du 2 février 2000.

Article premier

On peut relever que plus de 85% des communes qui ont répondu à la consultation se sont déclarées favorables à ce que le fonds accorde, grâce à une dotation plus conséquente, des aides à la collaboration intercommunale et à la fusion.

A l'alinéa 1, on énumère les trois sortes d'aides, d'investissement, de fonctionnement et d'encouragement, qui seront désormais accordées par le fonds.

Les alinéas 2 et 3 sont repris de l'ancien article premier avec quelques adaptations purement formelles.

Article 2

Pour financer les nouvelles activités du fonds, il faut lui donner des moyens.

Le prélèvement sur la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct a passé de 1 à 3%, selon la modification apportée le 20 juin 2000 à la loi concernant la répartition de la part au canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995.

Le projet ne mentionne toutefois pas ce pourcentage, car il faut éviter d'inscrire les mêmes chiffres dans plusieurs lois: cette pratique est en effet source d'erreurs ou d'oublis en cas de révision.

Dans les comptes 2000, le prélèvement attribué au fonds était de 899.874 francs. Triplé, il aurait atteint environ 2,7 millions de francs.

Article 3

Les alinéas 1 et 2 sont repris de l'ancien article 3 avec quelques adaptations purement formelles.

L'alinéa 3 signifie clairement que la loi sur le fonds d'aide aux communes ne déroge pas à la règle générale, posée par l'article 4, alinéa 2, de la loi sur les subventions, du 1^{er} février 1999. Selon cette règle, il n'existe en effet pas de droit à l'obtention des aides financières, sauf disposition légale expresse contraire.

Article 4

La règle actuelle relative aux engagements annuels du fonds est tempérée dans la nouvelle teneur par les termes « en principe ». Actuellement, il est déjà tenu compte, lors d'afflux de demandes justifiées, d'une réserve théorique, constituée par la différence entre le total des subsides que le fonds aurait pu accorder légalement depuis sa création et les montants effectivement accordés (cf. rapport de gestion du Département des finances et des affaires sociales, exercice 2000, page 143: à fin 2000, cette réserve théorique est de 5.124.556 francs). Cela permet d'augmenter le montant annuel disponible.

Avec les interventions au travers d'aides d'encouragement, on pourrait craindre que le maintien de la règle stricte prévue par la disposition actuelle ne permette pas d'accorder les sommes nécessaires (le montant légalement disponible pour 2001 n'est que de 1.355.191 francs et il faudra quelques années pour que la dotation nouvelle du fonds augmente ce montant). La prise en compte de la réserve théorique susmentionnée s'impose aussi, en tous les cas à moyen terme, pour répondre à ces nouvelles demandes.

Article 5

L'alinéa 1 ne fait que reformuler l'ancienne teneur en l'adaptant à la terminologie du modèle de compte harmonisé (MCH), en vigueur depuis 1992, au travers du règlement sur les finances et la comptabilité des communes, du 18 mai 1992 (RFC): les investissements sont par définition des dépenses indispensables à l'accomplissement des tâches publiques (art. 34 et 44 RFC).

A l'alinéa 2, nous avons maintenu la possibilité, pour le fonds, d'octroyer des aides pour améliorer le compte de fonctionnement. Nous avons certes envisagé dans notre rapport à l'appui d'un projet de loi sur la péréquation financière intercommunale, du 10 janvier 2000, la suppression de ces aides. Mais au vu de certaines évaluations des futurs coefficients d'impôts communaux, compte tenu également des effets de la loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000 (notamment la suppression de la taxe foncière), on constate que la péréquation financière intercommunale n'apportera pas des ressources suffisantes à toutes les communes. Certaines d'entre elles n'arriveront peut-être pas, malgré la péréquation, une forte fiscalité et une réduction maximale des charges, à équilibrer leur compte de fonctionnement. Les aides à ce titre doivent rester possibles dans ces cas-là mais exceptionnelles, donc limitées dans le temps.

L'alinéa 3 pose le principe que les aides d'encouragement sont accordées en fonction de la nécessité – il y a des regroupements qui s'imposent plus que d'autres – et qu'elles seront proportionnées à la taille des communes (l'article 9 ci-après autorise toutefois le Conseil d'Etat à plafonner les aides, compte tenu des moyens à disposition) ou à l'importance des collaborations.

Au travers de la consultation des communes, une très large majorité de ces dernières (plus de 68%, si on déduit six communes opposées à toute aide, qui ont quand même répondu à la question sur les critères d'octroi) sont d'avis que les aides doivent être subordonnées à des conditions financières, fiscales ou géographiques.

L'alinéa susmentionné ne va pas si loin. Les aides seront certes modulées en fonction des critères précités mais l'article 8 ci-après fixe comme règle générale que toutes les communes peuvent prétendre à une aide d'encouragement.

Article 6

Cette disposition définit les aides d'investissement.

L'alinéa 1, repris de l'ancien article 6, n'a subi qu'une adaptation de forme.

L'alinéa 2 reprend l'ancien article 7, alinéa 1, mais remplace le critère de l'effort fiscal, qui n'a plus de raison d'être avec l'introduction du barème de référence et des taxes causales, par celui du coefficient d'impôt communal. Pour les aides d'investissement, le coefficient déterminant sera fixé par le règlement d'exécution, le Conseil d'Etat ayant dans un premier temps l'intention de le fixer à hauteur du coefficient de l'Etat.

L'alinéa 3 reprend, en l'adaptant, l'ancien article 9, en précisant les règles déjà appliquées aujourd'hui: les prêts sont en principe réservés à des investissements rentabilisables (par exemple ceux touchant la distribution d'eau ou d'énergie) alors que les subsides – ce terme recouvre des versements à fonds perdus – sont accordés pour des investissements non rentabilisables (par exemple ceux concernant les routes, les collèges ou l'épuration).

Article 7

L'alinéa 1 décrit dans quelles circonstances les aides de fonctionnement peuvent être accordées.

A l'alinéa 2, l'effort fiscal est également remplacé par le coefficient d'impôt, pour les raisons indiquées plus haut. S'agissant du niveau fiscal minimal exigé pour les aides de fonctionnement, on laisse, comme actuellement, le règlement d'exécution le fixer (actuellement, l'effort fiscal minimal exigé est de 125%). Il s'agit de conserver la possibilité d'adapter ce niveau en fonction des premiers cas concrets qui surviendront et de l'ensemble des coefficients en vigueur, voire de le modifier rapidement s'il se révèle inadéquat.

L'alinéa 3 confirme la règle appliquée aujourd'hui: les aides interviennent sous la forme de subsides ou de prêts sans intérêts. Ces derniers, qui consistent en des prêts de trésorerie, peuvent bien entendu être combinés avec des subsides.

Article 8

L'alinéa 1 pose le principe que la demande d'aide est déposée conjointement par les Conseils communaux intéressés. C'est une exigence minimale qui permet en outre de clairement connaître les communes concernées par la collaboration ou la fusion.

L'alinéa 2 rappelle le principe que toutes les communes peuvent bénéficier de l'aide. C'est seulement le montant de celle-ci qui est tributaire de la situation financière ou de la fiscalité de l'ensemble des communes intéressées.

Pour être efficaces, les aides d'encouragement doivent être octroyées sous forme de subsides. L'alinéa 4 le précise formellement.

L'alinéa 5 permet au Conseil d'Etat de fixer des plafonds en fonction de la taille des communes intéressées. Ces limites, qui figureront en principe dans le règlement d'exécution de la loi, ont aussi pour but de préserver les moyens du fonds.

On peut relever que le décret fribourgeois relatif à l'encouragement aux fusions de communes, du 11 novembre 1999, fixe l'aide à 400 francs par habitant « fusionné » (chiffre pondéré par l'inverse de l'indice de capacité financière); l'aide est toutefois calculée sur une population maximale de 1500 habitants par commune qui fusionne, même si la population de cette commune est supérieure à ce chiffre.

Le Conseil d'Etat estime quant à lui que ces chiffres sont trop modestes pour avoir, dans notre canton, un effet incitatif. Il fixera en conséquence des montants plus adaptés à la situation qui est la nôtre.

Article 9

Cette disposition reprend l'actuel article 7, alinéa 4. Il est absolument nécessaire de maintenir cette règle.

En matière d'aides d'investissement, elle permet notamment d'exiger parfois, conformément à la loi sur les subventions, que les communes aidées collaborent entre elles ou choisissent des solutions intercommunales plutôt que communales.

Pour les aides de fonctionnement, le Conseil d'Etat doit également pouvoir imposer des mesures d'économie afin d'éviter qu'une commune, ayant atteint le niveau fiscal exigé, se désintéresse de sa gestion en comptant sur l'aide du fonds pour financer ses déficits.

Article 10

Cette disposition permettra notamment de tenir compte, pour les années 2001 à 2004, de la taxe foncière éventuellement encore prélevée (cf. art. 290 de la loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000 (LCDir).

Article 11

Il a paru nécessaire d'avoir, en plus des compétences expressément accordées par les articles 7 et 8, une disposition habilitant de manière générale le Conseil d'Etat à édicter la réglementation d'application.

IV. CONSULTATION DE LA COMMISSION « LOI SUR LES COMMUNES »

Le présent rapport a été soumis, pour consultation, à la commission « Loi sur les communes ». Celle-ci l'a examiné et a procédé à des auditions lors de ses séances des 5 décembre 2000, 2 février, 8 et 22 mars 2001.

Le projet de loi tient compte des remarques formulées par les commissaires. Pour le surplus, nous renvoyons au rapport établi par la commission.

V. CONCLUSIONS

La collaboration intercommunale n'est pas toujours facile à mettre en place. Une aide financière de l'Etat peut donner le coup de pouce décisif. On l'a déjà vu dans le passé, notamment lors de la constitution du syndicat intercommunal du Centre sportif régional du Val-de-Travers. Le projet de loi permettra de poursuivre dans cette voie.

S'agissant des fusions de communes, la tâche est encore plus ardue. Dans le système voulu par la nouvelle Constitution cantonale, aucune commune ne peut être contrainte à fusionner. Dès lors, seules une volonté politique forte et des conditions économiques favorables sont-elles susceptibles de conduire à un regroupement. De ce point de vue, une aide financière du fonds peut se révéler un complément très utile, voire indispensable. Après quelques mois d'expérience, le nouveau système mis en place dans le canton de Fribourg semble produire des résultats encourageants. L'aide financière ne suffira certes jamais, à elle seule, pour vaincre toutes les résistances – non négligeables – à la fusion de communes. Mais elle peut constituer l'élément essentiel sans lequel une fusion nécessaire et souhaitée ne pourrait se concrétiser.

Tel est le but visé par le système d'aide financière que nous proposons.

Nous vous prions dès lors de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et adopter le projet de loi ci-après. Nous vous demandons

également, avec l'approbation de la commission «Loi sur les communes», de bien vouloir classer les propositions suivantes (voir texte intégral en annexe):

- motion Bernard Soguel 91.109, du 25 mars 1991, « Pouvoir régional »;
- postulat Daniel Vogel 92.119, du 22 juin 1992, « Révision de la loi sur les communes ».

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

Neuchâtel, le 4 avril 2001

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

Th. BÉGUIN

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC)

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 4 avril 2001,
décrète:*

Définition
du fonds

Article premier ¹ Il existe un fonds d'aide aux communes (ci-après: le fonds), destiné d'une part à soutenir les communes en situation financière difficile, au moyen d'aides dénommées ci-après aides d'investissement et de fonctionnement, et d'autre part à encourager les collaborations intercommunales et les fusions de communes, au moyen d'aides dénommées ci-après aides d'encouragement.

² Le fonds remplace et reprend le fonds de compensation destiné à venir en aide aux communes dont la situation financière est difficile, créé par la loi du 20 mars 1951.

³ Il est géré par le département désigné par le Conseil d'Etat.

Alimentation
du fonds

Art. 2 Le fonds est alimenté:

- a) par l'attribution déterminée à l'article premier, lettre *b*, de la loi concernant la répartition de la part du canton au produit de l'impôt fédéral direct, du 26 juin 1995¹⁾;
- b) par toute autre ressource affectée par le Grand Conseil dans ce but.

Octroi des aides
par le Conseil
d'Etat

Art. 3 ¹ Le Conseil d'Etat est compétent pour décider quelles sont les communes qui peuvent bénéficier du fonds, soit par des aides d'investissement ou de fonctionnement soit par des aides d'encouragement.

² Il fixe l'aide et en détermine le montant et les conditions.

³ Il n'existe aucun droit à l'obtention d'une aide.

Engagements
annuels

Art. 4 Le total des engagements d'un exercice annuel pour le fonds de compensation ne peut en principe excéder le montant des recettes annuelles moyennes du fonds pendant les cinq exercices précédents.

¹⁾ RSN 637.20

Sortes d'aide

Art. 5 ¹ Le fonds ne peut accorder des aides d'investissement que pour la couverture, partielle ou totale, de dépenses d'investissement.

² Des aides de fonctionnement peuvent être accordées exceptionnellement, pour améliorer le compte de fonctionnement.

³ Les aides d'encouragement sont en principe allouées en fonction de la nécessité et de l'importance des collaborations ou des fusions et tiennent compte, notamment, du coefficient d'impôt et de la situation financière des communes intéressées.

Aides d'investissement

Art. 6 ¹ Toute commune qui désire bénéficier d'une aide d'investissement doit prouver que l'investissement pour lequel elle sollicite cette aide est indispensable et ne peut être assumé par ses ressources ordinaires sans qu'il en résulte un déséquilibre pour ses finances.

² Seules peuvent bénéficier d'une aide d'investissement les communes dont le coefficient d'impôt atteint au moins le niveau fixé par le règlement d'exécution de la présente loi.

³ Le fonds peut accorder des aides d'investissement sous les deux formes suivantes :

a) prêts sans intérêts ou à taux d'intérêts réduit, en principe pour des investissements rentabilisables ;

b) subsides, en principe pour des investissements non rentabilisables.

⁴ Les deux formes d'aide peuvent être combinées ; le Conseil d'Etat décide dans chaque cas.

Aides de fonctionnement

Art. 7 ¹ Les aides de fonctionnement n'interviennent que pour des communes en situation de refus de budget malgré une fiscalité élevée.

² Seules peuvent bénéficier d'une aide de fonctionnement les communes dont le coefficient d'impôt atteint au moins le niveau fixé par le règlement d'exécution de la présente loi.

³ Les aides de fonctionnement sont accordées sous la forme de subsides ou de prêts sans intérêts.

Aides d'encouragement

Art. 8 ¹ Toute demande d'aide d'encouragement doit être présentée conjointement par les Conseils communaux de toutes les communes intéressées.

² Toutes les communes peuvent prétendre à une aide d'encouragement.

³ Le montant de l'aide est fixé notamment en fonction du coefficient d'impôt moyen de l'ensemble des communes intéressées.

⁴ Les aides d'encouragement sont accordées sous la forme de subsides.

⁵ Le Conseil d'Etat peut fixer des plafonds d'aide en fonction de la taille des communes intéressées.

-
- Equité **Art. 9** Si l'équité l'exige, le Conseil d'Etat peut fixer d'autres conditions à l'octroi des aides.
- Pondération du coefficient **Art. 10** Il peut être tenu compte, en pondération du coefficient d'impôt, d'autres recettes fiscales de la commune.
- Réglementation d'application **Art. 11** Le Conseil d'Etat édicte la réglementation d'application de la présente loi.
- Abrogation **Art. 12** 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, est abrogée.
- Référendum et entrée en vigueur **Art. 13** ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.
² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Motion et postulat dont le présent rapport propose le classement :

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 soit 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. Opper, 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. Dupont, C. Panighini et J.-M. Monsch.

Motion acceptée le 23 mars 1994.

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.

Postulat accepté le 23 juin 1992.