DEUXIEME VOLET DU DESENCHEVETREMENT ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES 04.033

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

(Du 2 juillet 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Lancé en 2000 déjà, le processus de clarification de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes connaît ici un nouveau développement.

Avec ce 2e volet du désenchevêtrement, le Conseil d'Etat propose une nouvelle vision des relations entre les collectivités publiques neuchâteloises. C'est le"désenchevêtrement fort", qui transfère à l'Etat la responsabilité financière des domaines de la santé, du secondaire 2 et des établissements spécialisés. Il prévoit, pour les transports publics, une solution de "pot commun" des trafics urbain et régional, ainsi que quelques aménagements dans l'enseignement obligatoire et l'inspection des denrées alimentaires.

Fruit d'un consciencieux travail mené en partenariat avec des représentants des communes neuchâteloises, le 2e volet du désenchevêtrement est une réforme majeure de cette présente législature, qui s'inscrit dans le renforcement de la cohésion cantonale.

Après une première mise en perspective, le Conseil d'Etat rappelle, dans le présent rapport (chapitre 2), les lignes de force de sa politique à l'égard des communes de ce canton. Nous y présentons ensuite les moteurs du 2e volet (chapitre 3):

- *accroître l'efficacité des politiques publiques;*
- *redonner un sens à l'autonomie des communes;*
- *mettre en place des conditions favorisant les économies.*

Le champ complet des études menées en partenariat dans le cadre de la commission "Désenchevêtrement des tâches" (CODETA) et les principes qui guident cette réforme sont explicités dans le chapitre 4; avant de développer très précisément les domaines désenchevêtrés (transports publics, santé, enseignement/formation, contrôle des denrées alimentaires, établissements spécialisés) et les propositions retenues par le Conseil d'Etat (chapitres 6 à 10).

Avec un transfert de charges des communes vers l'Etat de l'ordre de 153 millions de francs, on comprendra que nous n'hésitons pas à qualifier ce 2e volet comme favorable

aux communes. Dans le chapitre 5, nous mettons en évidence les incidences financières de ce projet qui implique un transfert de ressources via la fiscalité. Dans une opération transparente et lisible pour tous, en même temps que l'on transfère des charges au canton, on modifie automatiquement par décret la fiscalité de l'Etat (+30 points) et celle des communes (–30 points).

Avec le 2e volet du désenchevêtrement, le Conseil d'Etat s'est donné les moyens de mettre en lumière les activités des collectivités publiques neuchâteloises, pour ouvrir la voie à davantage de rationalisations. Nous avons fait nôtre la devise d'un personnage de Strindberg: "Il faut éclairer d'abord et réformer ensuite".

1. INTRODUCTION

La nécessité de clarifier encore plus nettement la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes est largement reconnue dans notre canton.

A la faveur du 1er volet du désenchevêtrement réalisé en 2000, mais aussi des incitations de votre autorité et de celles des communes, le Conseil d'Etat confirme cette volonté de réforme et propose, dans ce rapport, un 2e volet du désenchevêtrement des tâches et des charges.

Les propositions que nous soumettons à votre autorité constituent surtout un projet en faveur des communes. L'Etat reprend des charges à hauteur de 153 millions de francs. Cette opération est certes accompagnée d'un transfert de fiscalité mais les charges reprises sont particulièrement dynamiques.

Aussi avons-nous tout mis en œuvre afin de vous soumettre des modifications législatives dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2005 déjà. Ce calendrier nous est indiscutablement dicté par le fait qu'on touche à des charges en forte progression mais également par la situation financière préoccupante de plusieurs communes de notre canton.

Notre Conseil a souhaité associer les collectivités publiques locales, dès l'initiation du processus législatif, pour entreprendre de la meilleure manière possible une réforme organisationnelle qui concerne avant tout les institutions. Cette démarche participative s'est concrétisée au sein de la commission "Désenchevêtrement des tâches" (CODETA), avec l'Association des communes neuchâteloises (ACN).

Avant d'aller plus loin, le Conseil d'Etat tient à souligner que les modifications proposées représentent, à n'en pas douter, une réforme capitale pour la cohésion du canton.

1.1. Genèse du rapport

La répartition des tâches dévolues aux collectivités publiques entre l'Etat et les communes est une question récurrente de la politique cantonale. Sans remonter aux origines de la République, ce thème a connu son plus récent traitement politique en mai 2000, à l'occasion de ce que l'on qualifie de 1er volet du désenchevêtrement des tâches et des charges (rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 00.025).

Dans le programme de la présente législature, en même temps que nous annoncions que nous saisirions toutes les opportunités visant à revoir la répartition des prestations entre le canton et les communes et à éliminer les redondances pour réaliser des

économies d'échelle, notre Conseil précisait qu'il lancerait un nouveau processus de désenchevêtrement des tâches dans le secteur de l'enseignement secondaire 2.

Au Grand Conseil, le thème a été discuté en septembre 2002, par l'acceptation d'une motion du groupe radical (02.131) "canton–communes: poursuivre le désenchevêtrement pour clarifier les compétences, pour réduire les coûts de fonctionnement et les investissements". Injonction du parlement cantonal qui a d'ailleurs failli faire de l'ombre à une autre motion, toujours pendante, signée du député Jean-Pierre Authier (88.146), acceptée en 1988 et intitulée "Etat et communes: désenchevêtrement des tâches et péréquation financière".

Au cours de la session de janvier 2004, votre autorité acceptait la motion 03.138, initiative communale de Couvet, dans laquelle le Conseil général demandait au Grand Conseil de "poursuivre de toute urgence le désenchevêtrement des tâches, des financements et des ressources du canton …".

Cette question du désenchevêtrement s'inscrit naturellement dans le contexte plus général des relations entre l'Etat et les collectivités publiques locales. Un environnement qui a connu de multiples développements ces dernières années et dont la péréquation financière intercommunale (rapport 00.002) et l'aide à la collaboration intercommunale et aux fusions de communes, via la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC, rapport 01.017), ne sont pas les moindres éléments (voir à ce propos le chapitre 2 infra).

1.2. Contexte du 2e volet du désenchevêtrement

Dans son rapport du 24 mai 2000 (00.025), le Conseil d'Etat présentait un 1er volet du désenchevêtrement des tâches et des charges ayant pour objectif de clarifier les compétences décisionnelles et financières de l'Etat et les communes dans les domaines faisant l'objet d'une intervention conjointe. Il devait en résulter une diminution importante des flux financiers entre l'Etat et les communes.

Ce 1er volet portait sur le domaine de la prévoyance sociale, il comprenait également des modifications concernant l'enseignement, la formation et la protection de l'environnement ou encore des adaptations ponctuelles dans le domaine de la santé. Pas moins de seize modifications législatives étaient nécessaires à la réalisation de ce processus; une seule a été refusée par le Grand Conseil: la révision de la loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels. Le 1er volet du désenchevêtrement a pu déployer ses effets dès le 1er janvier 2001.

Dans ses conclusions au rapport du 24 mai 2000, le Conseil d'Etat faisait expressément mention d'une présentation ultérieure d'un deuxième volet, concernant principalement l'enseignement et la formation, ainsi que les transports publics régionaux et urbains.

Un deuxième volet a d'ailleurs fait l'objet d'une consultation auprès des communes en avril-mai 2000, en même temps que le premier volet mais avec un délai étendu. Alors que les propositions dans le domaine de la santé, la cantonalisation du secondaire 2 et de la formation professionnelle ainsi que la prise en charge prépondérante du trafic régional par l'Etat étaient plébiscités, les autres propositions impliquant un engagement renforcé des communes ont reçu un accueil mitigé.

Dans une phase ultérieure, ce deuxième volet a été retravaillé dans les départements concernés (essentiellement le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles et le Département de la gestion du territoire). On verra plus tard que la 2ème étape du désenchevêtrement a été élargie au secteur de la santé. C'est la variante "désenchevêtrement fort", qui a servi d'hypothèse de travail à la commission de désenchevêtrement des tâches. Cette option était également celle demandée par les

membres de la commission de gestion et des finances, dans le cadre des discussions sur le budget 2004 de l'Etat.

2. LA POLITIQUE CANTONALE A L'EGARD DES COMMUNES

Parce qu'elle est l'instance la plus proche du citoyen et du territoire, la commune a un rôle essentiel à jouer dans la subtile architecture des collectivités publiques. Acte fondamental de la République, la Constitution neuchâteloise proclame que les communes sont des collectivités publiques territoriales qui veillent au bien-être de leurs habitants, qui administrent leurs biens et gèrent les services publics locaux et qui assument de surcroît les tâches que la législation cantonale et fédérale leur confient (article 89).

On reconnaît généralement trois dimensions à la compétence d'une commune:

1. une dimension politique, c'est le pouvoir d'intervenir, influencer et décider;

2. une dimension administrative ou organisationnelle, qui s'exprime dans la gestion des activités communales et la délivrance de prestations;

3. une dimension financière, ou la possibilité pour une commune d'avoir les moyens de son autonomie.

On le verra plus tard (chapitre 3), les objectifs qui sont poursuivis dans le 2e volet du désenchevêtrement prennent indéniablement en compte ces trois dimensions de la commune. Mais le Conseil d'Etat développe, dans le domaine des affaires communales, des stratégies complémentaires au désenchevêtrement des tâches et des charges.

Dans le souci d'asseoir la cohésion cantonale et de permettre aux collectivités locales d'exercer pleinement leurs prérogatives, notre Conseil a défini une politique menée dans les directions suivantes:

- **fonds d'aides aux communes en difficulté;**
- **incitations financières aux collaborations intercommunales et fusions;**
- **péréquation financière intercommunale;**
- **développement du Réseau urbain neuchâtelois (RUN), avec mise en place de contrats d'agglomérations et de régions.**

2.1. Fonds d'aides aux communes en difficulté

Le fonds d'aide aux communes (LFAC du 3 décembre 2002) permet d'octroyer trois types d'aides vitales:

1. aides d'investissements: pour permettre aux communes en situation financière objectivement difficile de se doter d'infrastructures indispensables. Exceptionnellement, les aides d'investissement peuvent revêtir la forme d'aides d'assainissement du bilan. Celles-ci sont accordées extraordinairement à une commune en situation de déficit structurel, dont la fortune nette s'amenuise fortement et qui décide une augmentation sensible de son coefficient d'impôt;

2. aides de fonctionnement: réservées aux communes en situation de faillite (découvert au bilan);

3. aides d'encouragement (voir infra.2.2).

Le capital du fonds d'aides aux communes s'élevait, à fin 2003, à 15,5 millions de francs, dont seulement 11,4 millions de francs sont disponibles. Il faut aussi rappeler que si le capital se réduit à 5 millions de francs, le fonds ne peut plus allouer annuellement que le 10% de son capital.

2.2. Incitations financières aux collaborations intercommunales et fusions

En octobre 2003, le Conseil d'Etat a pris un règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes (RALFAC).

Cet outil, élaboré en partenariat étroit avec l'Association des communes neuchâteloises, définit les modalités d'octroi d'aides d'encouragement à l'égard des collaborations intercommunales et des fusions de communes. Il constitue ainsi un instrument de financement permettant à l'Etat de mener une politique incitative en matière de recomposition de l'espace local.

Les aides sont accordées pour financer les études et pour les fusions elles-mêmes (aide de 400 francs par habitant, plafonnée à 2.500 habitants et pondérée par des critères de capacité fiscale et de coefficient d'impôt).

A ce jour, on dénombre une liste non négligeable de projets de fusions, dont l'issue est certes difficile à évaluer mais qui potentiellement pourraient prétendre bénéficier de l'aide d'encouragement du fonds d'aide aux communes. Le coût global des aides qui devraient être octroyées lors de ces opérations peut être estimé à quelque 21 millions de francs.

2.3. Péréquation financière intercommunale

La péréquation financière intercommunale actuelle a été instituée en 2001 (loi sur la péréquation financière intercommunale du 2 février 2000; RSN 171.16). On peut rappeler qu'elle comporte une péréquation des ressources, qui vise à réduire les disparités de ressources fiscales entre les communes (article 4), et une compensation de la surcharge structurelle, qui vise à réduire les disparités de charges entre les communes (article 10).

Il était prévu initialement que le système serait évalué après cinq années d'expérience. Mais suite aux interventions de plusieurs communes et de députés, ainsi qu'aux observations faites par ses services, le Conseil d'Etat a jugé plus opportun d'avancer cette opération.

Au bout de trois ans déjà, au début de l'année 2004, le service des communes a procédé à une évaluation, dessinant en conséquence les grandes lignes d'un projet d'adaptation de la péréquation, avec les objectifs suivants:

– adapter la péréquation à l'évolution des charges communales;

– fournir des moyens financiers suffisants à nombre de petites communes qui se trouvent dans une impasse budgétaire, malgré une forte fiscalité et l'octroi de subsides d'assainissement du bilan par le fonds d'aide aux communes;

– rendre supportable pour toutes les communes la réduction du volume de la péréquation (2,2 millions de francs), induite par le transfert de fiscalité lié au désenchevêtrement.

Les 62 communes du canton de Neuchâtel ont été associées par le Conseil d'Etat à une procédure de consultation sur le projet d'adaptation de la péréquation, du 1er avril au 7 mai 2004 (voir à ce propos l'annexe 3).

Si l'on admet qu'une péréquation financière ou un projet adaptant celle-ci ne peut par définition – il y a des communes contributrices et des communes bénéficiaires – faire l'unanimité, on estimera que l'adaptation proposée a réalisé un score tout à fait honorable, avec 58% des communes qui l'acceptent contre 29% qui la refusent.

Le nombre assez important de communes qui n'ont pas souhaité se prononcer ou ne s'estimaient pas assez informées pour le faire (13%), montre toutefois qu'il est important de consacrer davantage de temps à ce thème au sein d'une commission.

A la lumière notamment de ce dernier résultat et des commentaires recueillis lors de la procédure de consultation, notre Conseil a procédé à un réexamen du projet d'adaptation de la péréquation intercommunale. Ainsi, nous avons opté pour une simple adaptation, visant à corriger la perte due au 2e volet du désenchevêtrement (voir infra 5.6), abandonnant à ce stade le dessein de modifier le calcul de l'indice de charge fiscale et d'augmenter les coefficients de redistribution.

Vu la bonne expérience de travail en partenariat menée dans le cadre du désenchevêtrement, notre Conseil souhaite, pour la péréquation financière intercommunale, créer une commission ad hoc. Car l'objectif de réévaluer la péréquation après cinq années doit être maintenu.

Bien que certaines de nos propositions, à la lecture des résultats de la consultation, aient remporté une large adhésion, il ne nous a pas paru opportun d'apporter, dès à présent, des modifications à un système qui sera réexaminé en détail en commission. Cette dernière, qui sera composée de représentants de votre autorité et des communes, procédera à l'élaboration d'un projet plus complet de réforme, dont le calendrier et les modalités n'ont pas encore été définis.

2.4. Développement du Réseau urbain neuchâtelois (RUN)

La stratégie du réseau urbain neuchâtelois s'articule autour de deux axes. Le premier consiste à valoriser les communes urbaines du canton en tant qu'un seul et unique réseau urbain regroupant près de 120.000 habitants. Le deuxième porte sur les alliances à rechercher et à valoriser entre les agglomérations et les régions – les agglomérations fonctionnant en qualité de moteurs économiques d'un développement qui profite à toutes les composantes du canton. Il s'agit ainsi de valoriser les complémentarités des différentes parties du territoire cantonal et de fournir les efforts là où ils sont les plus efficaces.

Dans le cadre de notre stratégie du RUN, nous préconisons la conclusion d'alliances entre le canton et des régions ou agglomérations. Le développement d'une nouvelle forme de collaboration interinstitutionnelle avec les collectivités locales, par le biais de contrats d'agglomération ou de région, est expressément mentionné par notre Conseil dans le programme de législature 2002–2005.

Ce thème en devenir a d'ailleurs fait l'objet d'une présentation et de discussions au sein de la CODETA. La commission a montré un réel intérêt à ces instruments qui remplacent les rapports de subordination par des relations entre partenaires. La proposition de créer des conférences régionales en matière de transports publics (infra 6.3.6.) s'inscrit, par exemple, dans cette perspective.

Si la commission n'a pas davantage poursuivi ses réflexions sur ces pistes, faute de temps, il n'en reste pas moins que le contrat d'agglomération ou de région est un instrument dont notre Conseil entend se servir dans la redéfinition de certaines règles qui président aux relations entre les communes, les régions et l'Etat. De plus amples informations sur ce sujet ont été données dans notre rapport sur la politique régionale, du 18 février 2004 (04.018).

3. OBJECTIFS DU 2e VOLET DU DESENCHEVÊTREMENT DES TÂCHES ET DES CHARGES

Avec le 2e volet du désenchevêtrement, le Conseil d'Etat se fixe pour objectif principal l'amélioration du système de répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, en vue d'assurer une vision plus claire des activités des collectivités publiques du canton de Neuchâtel.

Cet objectif stratégique peut se décliner en trois objectifs plus particuliers, dans lesquels on trouvera des dimensions politiques, organisationnelles ou financières.

Le Conseil d'Etat vise les objectifs particuliers suivants:

1. **Accroître l'efficacité des politiques publiques menées dans le canton de Neuchâtel;**

2. **Redonner un sens à l'autonomie des communes;**

3. **Mettre en place des conditions favorables à la réalisation d'économies**.

3.1. Accroître l'efficacité des politiques publiques

Les contraintes légales plus pointues, les attentes du citoyen-usager plus exigeantes, les ressources financières davantage limitées, rendent nécessaire une vision plus claire des prestations des collectivités publiques, sur le plan des financements mais aussi des responsabilités décisionnelles ou opérationnelles.

Dans un environnement très évolutif et plus complexe, l'Etat doit s'assurer que les politiques publiques menées sur son territoire sont efficaces et plus lisibles.

Pour atteindre cet objectif, le 2e volet du désenchevêtrement poursuit les buts suivants:

– clarifier les responsabilités: c'est appliquer le principe de concordance, "qui commande, paie";

– simplifier les modes de financements: c'est, avant tout, éviter les dépenses liées ou charges imposées;

– permettre un meilleur pilotage: c'est attribuer une tâche publique à la collectivité qui est à même de l'accomplir le plus efficacement;

– viser une meilleure qualité des prestations délivrées.

3.2. Redonner un sens à l'autonomie communale

Le 2e volet du désenchevêtrement s'inscrit, on l'a vu précédemment, dans une vision plus large des relations entre l'Etat et les communes.

Pour les communes, le 2e volet du désenchevêtrement est une réforme qui revêt d'importants aspects financiers, avec une influence indéniable sur leur autonomie.

Conscient des difficultés budgétaires de nombre de communes neuchâteloises et soucieux d'accroître leur marge de manœuvre financière, le Conseil d'Etat propose une réforme qui peut résolument être considérée comme favorable, avant tout, aux communes.

On peut illustrer ce propos par trois constatations majeures:

1. L'Etat reprend à son compte des charges "dynamiques".

   Les domaines de la santé ou, dans une moindre mesure, de l'enseignement/formation, par exemple, connaissent des augmentations de dépenses pouvant aller jusqu'à 10% par année.

   A ce titre, on peut raisonnablement estimer les économies réalisées dans le futur par l'ensemble des communes à environ 15 millions de francs chaque année. En effet, l'évolution des charges cantonales réparties varie de plus 10 à plus 12,5% par année (2001: total de charges de 100 millions de francs; 2005: 153 millions de francs).

2. Les charges transférées à l'Etat par les communes sont des dépenses liées.

   Actuellement, les communes n'ont pas de maîtrise sur des charges qui grèvent pourtant lourdement leurs budgets. En transférant à l'Etat ces charges où elles n'ont pas de compétences propres, les communes se donnent la possibilité d'avoir une vision plus claire de leur réelle situation financière, et peuvent accroître leur marge de manœuvre financière.

   Sans les dépenses liées, les charges qui composeront les budgets des communes sont des éléments qui devraient être mieux maîtrisés par les autorités communales. En ce sens, c'est l'autonomie communale qui est redynamisée.

3. Les tâches de proximité sont assumées par les communes.

   Le principe de proximité permet de respecter la volonté de confier une tâche publique à la collectivité qui est à même de l'accomplir le plus efficacement.

   Dans plusieurs domaines, la piste des mandats de prestations est tracée, à l'instar du secteur de l'aide et des soins à domicile (infra. 8.3.2). Les contours de ces projets de collaboration entre l'Etat et les communes doivent encore être affinés à l'avenir. Le 2e volet du désenchevêtrement ouvre cependant clairement la voie à ce type de partenariat.

3.3. Réaliser des économies

L'objectif d'économies est incontournable pour toute réforme étatique, compte tenu notamment de l'actuelle situation financière des collectivités publiques. Le Conseil d'Etat se fixe cet objectif au travers du 2e volet du désenchevêtrement.

La commission a gardé à l'esprit, dans toute sa réflexion, le souci de générer des économies en réformant. Elle s'est ainsi efforcée de mettre en place les conditions à même de favoriser des économies. Ce n'est toutefois qu'en phase opérationnelle que des gains pourront véritablement être mesurés.

Nous ne pouvons pas prévoir le futur mais nous pouvons le préparer. Notre Conseil ne peut que réaffirmer que le 2e volet du désenchevêtrement repose sur un souci de rationalisation. A terme, des économies devraient en résulter si les buts suivants sont atteints:

- **responsabiliser le décideur;**
- **éviter les doublons administratifs;**
- **maîtriser les politiques décidées.**

3.3.1. Responsabiliser le décideur

Déjà lors du 1er volet du désenchevêtrement, le Conseil d'Etat a cherché à favoriser le principe de concordance, en visant une meilleure adéquation entre les compétences décisionnelles et les responsabilités de financement. Il s'agit là d'appliquer le principe "qui commande paie". Et l'on en déduit logiquement que celui qui paie entièrement la facture est davantage attentif aux dépenses qu'il décide.

3.3.2. Eviter les "doublons" administratifs

Nous l'avons mentionné dans notre programme de législature, de manière permanente, le Conseil d'Etat veille à adapter le fonctionnement des services de l'administration cantonale, afin de répondre au besoin de la population neuchâteloise de la manière la plus efficace.

Cette recherche d'efficacité, le Conseil d'Etat souhaite la poursuivre avec la présente réforme, en l'étendant à l'ensemble des collectivités publiques de ce canton.

On touche ici à l'essence même du désenchevêtrement. Il s'agit de simplifier la collaboration entre l'Etat et les communes, et, à terme, la collaboration des communes entre elles. Opération qui devrait permettre d'éviter, à l'avenir, d'éventuels "doublons" administratifs.

De plus, si l'on estime qu'il est indispensable de réaliser des économies de fonctionnement, alors il importe non seulement d'augmenter l'efficacité dans la délivrance des prestations mais aussi de prendre en compte le critère d'efficience. Les effets d'une politique publique sont aussi évalués en fonction des investissements fournis, en ressources humaines ou en termes financiers.

3.3.3. Maîtriser les politiques décidées

Avec la complexité grandissante des problèmes et l'éclatement de l'espace quotidien de vie des habitants, la commune est en mutation. On doit constater que la plupart des politiques publiques à mettre en œuvre au niveau communal peuvent difficilement être gérées à cette seule échelle, pour des questions d'efficacité politique, d'économies voire de compétences. Les services existants ont fait leur travail correctement jusqu'à aujourd'hui. Cependant, individuellement, ils n'ont parfois plus la possibilité d'opérer une maîtrise complète de l'ensemble des domaines de gestion.

En désenchevêtrant, le Conseil d'Etat offre les conditions–cadre aux communes pour qu'elles puissent désormais davantage se consacrer à des politiques qu'elles maîtrisent parfaitement.

Consciente du risque de centralisation à l'excès, la commission a cherché à appliquer le principe de subsidiarité. Pour notre Conseil aussi, il importe de renforcer le rôle des communes dans les tâches de proximité. Nous faisons le pari que la réalisation de pôles de compétences puisse aussi entraîner, à terme, des économies dans les communes.

4. PRESENTATION GENERALE DU 2e VOLET

Dans le présent chapitre, nous souhaitons présenter le processus qui nous a conduit à proposer à votre autorité les modifications législatives qui représentent le 2e volet du désenchevêtrement des tâches et des charges.

En effet, l'organisation du travail mérite certainement que l'on s'y arrête quelques instants, dans la mesure où les principaux partenaires concernés par ce projet de réforme ont été associés dès les premières réflexions à l'élaboration du projet.

Par ailleurs, le champ d'étude exploré à l'occasion du 2e volet est bien plus étendu que les propositions qui sont soumises dans le présent rapport.

Enfin, les solutions retenues abandonnent les options qui avaient prévalu lors du 1er volet du désenchevêtrement. On verra que la prise en charge financière préconisée ici tend généralement non plus vers une option de partage mais vers une solution qui octroie l'ensemble de la responsabilité financière à l'Etat ou aux communes.

4.1. Méthodologie

4.1.1. La CODETA

Dans ce délicat dossier relatif à la répartition des rôles entre collectivités publiques, notre Conseil a souhaité ouvrir largement le débat, avant même la procédure de consultation, en y intégrant l'Association des communes neuchâteloises (ACN) dès les premières réflexions.

Une commission ad hoc, composée de représentants des communes et de l'Etat, a été créée dans cette perspective: la commission "Désenchevêtrement des tâches" (ci-après: CODETA). La composition de la CODETA se trouve à l'annexe 4.

Le Conseil d'Etat a donné un large mandat d'études à la commission CODETA, qui a ainsi fonctionné comme un groupe de pilotage au 2e volet du désenchevêtrement. Le rapport de la commission nous a été remis au début du mois de janvier 2004 et a servi de document de base à la procédure de consultation menée auprès des communes (voir infra 4.3.).

Il est clair que les représentants des communes n'étaient pas liés par un mandat de leur exécutif. Ils y ont défendu des positions personnelles, qui reflètent cependant les préoccupations communales dans toute leur diversité.

La commission a siégé en séance plénière à quinze reprises, du 17 mars 2003 au 30 juin 2004. De nombreuses séances se sont tenues en sous-commission.

Une soirée d'information a été organisée le 29 janvier 2004 à Marin, à l'intention de l'ensemble des exécutifs communaux, en accompagnement à la procédure de consultation. Les résultats de cette consultation ont été commentés par Mme la conseillère d'Etat Sylvie Perrinjaquet, dans le cadre de l'assemblée générale de l'ACN, le 31 mars 2004.

4.1.2. Les principes directeurs

Les réflexions de la commission se sont déroulées dans un contexte participatif, tous les membres ayant les mêmes possibilités de s'exprimer. Il n'y a donc eu aucun tabou, aucune remise en question avortée, aucune discussion censurée.

Ce principe de partenariat a permis un examen approfondi de tous les domaines d'activités de l'Etat et des communes dans lesquels il s'agissait de clarifier les compétences de l'un ou de l'autre. Si la base de travail proposée a résidé dans un premier temps à l'option "désenchevêtrement fort" de la santé, de l'enseignement et des transports publics, la commission a pu élargir son examen à d'autres domaines (social, environnement, sécurité, etc.). Il s'agit donc bien d'une analyse globale opérée par la commission, avec une vision complète en termes politiques, économiques et financiers.

Cette approche globale a été favorisée par le fait qu'il n'y avait pas d'objectif de neutralité des coûts dans un premier temps, nécessitant un subtil équilibre dans les transferts de compétences et de charges entre les différents domaines d'activités. En effet, les transferts de charges qui résultent du désenchevêtrement seront compensés par un transfert équivalent de ressources fiscales (voir infra, chapitre 5).

Un accord général s'est dégagé au sein de la commission dans le sens d'un désenchevêtrement permettant d'éviter à terme les doublons administratifs et de réaliser des économies d'échelle. La réflexion a rejoint, en cela, les termes mêmes du libellé de la motion du groupe radical (02.131): "clarifier les compétences pour réduire les coûts et les investissements".

4.1.3. Explication des types d'options prises

Dans la mesure où c'est en premier lieu le principe de concordance "qui commande paie" qui a guidé la réflexion de la commission, l'examen du désenchevêtrement des tâches s'est fait à la fois à la lumière des compétences décisionnelles et sous l'angle financier.

Le résultat peut cependant se résumer essentiellement en termes de compétences "budgétaires", selon les types d'options suivantes:

– [100/0]=100% du financement du domaine est assuré par l'Etat, 0% par les communes. Cette tâche relève de la compétence décisionnelle étatique;

– [0/100]=0% du financement du domaine est assuré par l'Etat, 100% par les communes. Cette tâche de proximité est une prérogative des communes, qui s'exerce dans le cadre de l'autonomie communale;

– [50/50]=50% du financement du domaine est assuré par l'Etat, 50% par les communes. Cette tâche doit être menée en partenariat entre l'Etat et les communes, selon des formes de collaboration à définir. Il en va de même pour des répartitions du type 40/60 ou 60/40;

– [statu quo] = la commission et le Conseil d'Etat ont jugé que le domaine ne devait faire l'objet, en l'état actuel, de modifications ni sur le plan financier ni sur le plan décisionnel.

4.2. Champ d'étude du 2e volet

La commission a procédé à un examen du désenchevêtrement des tâches sur mandat du Conseil d'Etat. Comme base de sa réflexion, c'est l'option du "désenchevêtrement fort" qui a été privilégiée dans un premier temps, dans trois domaines pesant lourd en termes financiers: les transports publics, l'enseignement/formation et la santé.

Au cours de ses travaux, la commission a élargi son champ d'études à tous les domaines d'activités des collectivités publiques susceptibles d'être corrigés en termes de répartition des tâches.

Par commodité, nous avons établi un tableau synoptique de toutes les options étudiées dans le processus d'élaboration de cette réforme. Dès lors, pour une vision globale et résumée, nous vous prions de vous référer à l'annexe 1. On y trouve:

- **les domaines non traités (infra 4.2.1.);**
- **les domaines sans modification (statu quo infra 4.2.2.);**
- **les domaines sur lesquels le Conseil d'Etat souhaitait consulter (infra 4.2.3.);**
- **les propositions retenues pour le 2e volet (infra 4.4. et 6 à 10).**

4.2.1. Domaines non traités

Le Conseil d'Etat, sur recommandation de la commission, a pris la décision de ne pas intégrer au 2e volet du désenchevêtrement les domaines suivants:

Enseignement obligatoire (préscolaire, primaire et secondaire 1):

La CODETA s'est penchée sur un transfert, total ou partiel, des charges salariales du corps enseignant à l'Etat, afin d'améliorer la gestion d'ensemble du personnel. Elle a plus précisément examiné trois variantes:

– variante 1: introduire un statut cantonal avec une prise en charge totale des salaires par l'Etat;

– variante 2: maintenir le statut actuel des enseignants et augmenter la participation financière de l'Etat;

– variante 3: introduire un statut cantonal, avec une participation financière des communes.

Mais la CODETA a finalement renoncé à cet objet. Il y va, selon elle, d'une redéfinition complète du rôle des communes. Ce sujet mériterait une réflexion approfondie sur le rôle des commissions scolaires. En l'état actuel, ce thème pourrait remettre en cause le 2e volet du désenchevêtrement.

La commission, ainsi que le Conseil d'Etat et le comité de l'ACN restent toutefois d'avis que cet objectif devrait être réexaminé en détail dans une troisième étape de désenchevêtrement des tâches.

Bibliothèques:

Ce thème, qui concerne essentiellement les Villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel, n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie de la commission.

Lutte contre la drogue:

Cet objet ne relève pas de la problématique de la répartition des tâches Etat-communes.

Encouragement au logement:

La commission n'a pas traité cet objet.

Aménagement du territoire:

La modification de la Loi sur les constructions a fait l'objet d'une consultation auprès des communes. Le projet est pour l'instant mis en veilleuse. La commission, qui a reçu l'aménagiste cantonal, n'a pas retenu ce thème comme objet d'étude plus avancée.

Sécurité publique et amendes d'ordre:

La commission ne s'est pas saisie de cet objet, traité par un groupe de travail initié par le DJSS, qui se penche sur l'organisation des différents corps de police du canton. Ceci fera l'objet d'un rapport au Grand Conseil au début de l'année 2005.

Informatique:

La commission n'a pas intégré à ses travaux ce thème, qui concerne plus particulièrement les Villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

Protection de la population:

La commission a entendu le chef du service de la sécurité civile et militaire. Elle n'a cependant pas développé l'étude de ce domaine, traité par le DJSS et qui fera l'objet d'un rapport au Grand Conseil à l'automne 2004.

4.2.2. Domaines sans modification (statu quo)

Après examen de la commission, il a été jugé par cette dernière et notre Conseil que c'est le statu quo qui devait être choisi pour ces domaines. Soit parce que la répartition est trop récente et n'a pas été éprouvée, soit le domaine fonctionne de manière optimale avec l'option actuelle, soit encore parce que des projets sont en discussion mais non encore aboutis.

Bien qu'ils aient fait l'objet d'une consultation auprès des communes (infra 4.3.), les thèmes suivants ne font finalement pas partie intégrante du 2e volet du désenchevêtrement.

Constructions scolaires et sportives:

La commission a renoncé à proposer de transférer l'ensemble du financement de ce secteur aux communes, craignant que l'absence de contrôle de l'Etat ne fasse enfler les coûts de construction. Elle souhaite donc le maintien d'une subvention de 20% pour ce secteur. Il s'agit, selon elle, de faire respecter des normes minimales. C'est pourquoi elle penche nettement en faveur de normes de construction et de subventionnement plus contraignantes, rejoignant en ce sens les travaux entrepris par la Commission cantonale des constructions scolaires, qui visent à mieux maîtriser les coûts des communes et de l'Etat, tout en assurant un équipement standard minimal sur le territoire cantonal.

Le Conseil d'Etat, confirmant le statu quo, n'a pas retenu cet objet dans le 2e volet.

Transports scolaires:

La commission recommande le maintien du subventionnement de l'Etat, dans un secteur dont les charges sont assumées en partenariat. Le Conseil d'Etat confirme ce statu quo, tout en souhaitant notamment renforcer le lien entre subvention et regroupements intercommunaux.

Centres de consultation en matière de grossesse:

Selon une loi fédérale, les consultations pour la grossesse doivent être prises en charge intégralement par les cantons (pas de subventions fédérales). Les deux centres actifs dans le canton (Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds/Le Locle) ne livrent pas uniquement des consultations en matière de grossesse mais hébergent également un service de planning familial. Ces centres sont subventionnés à 50% par l'Etat pour un montant de 220.000 francs, inscrit au budget de l'Etat 2003. Dans la réalité, l'Etat subventionne à 100% les consultations en matière de grossesse. Mais comme les centres ne peuvent déterminer le coût de ce type de prestations, un accord "forfaitaire" a été basé sur l'estimation que 50% des coûts des centres correspondent à ce type d'activité. Il n'est pas possible de séparer les consultations en matière de grossesse des prestations de planning familial. L'Etat subventionne de manière forfaitaire l'équivalent de 100% des coûts des prestations en question. Il n'est pas cohérent que l'Etat subventionne intégralement le planning familial qui est une émanation de la volonté des villes et dont les prestations ne sont pas offertes au reste de la population du canton. Le Conseil d'Etat propose donc le maintien de la situation actuelle.

Aide sociale et mesures d'intégration professionnelle:

La commission a entendu à deux reprises les chefs du service de l'action sociale et du service de l'emploi à propos de deux objets, l'aide sociale et les mesures d'intégration professionnelle, qui doivent être traités dans le même esprit sur le plan de la prise en charge financière (poursuite du partenariat entre l'Etat et les communes).

Depuis octobre 2001, dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII) menée par le Département des finances et des affaires sociales et celui de l'économie publique, en matière de réinsertion sociale et professionnelle, le partenariat entre l'Etat et les communes et le rôle de celles-ci dans le dispositif social cantonal sont inscrits comme une priorité.

À l'exception de leur implication dans les services sociaux chargés de gérer l'aide sociale, les communes jouent, en regard de l'AVS, de l'AI, de l'assurance-chômage et des mesures cantonales d'intégration professionnelle, un rôle de point d'entrée et d'appui

généraliste aux usagers. Elles peuvent ponctuellement être sollicitées pour organiser des programmes d'insertion, d'intégration ou de formation.

Lors du 3ème volet des états généraux, le 28 novembre 2003, le groupe de pilotage de la CII a donné une première information aux représentants des communes sur les lignes directrices qui pourraient guider la suite du processus. La mise en place progressive d'antennes sociales uniques au plan communal ou régional, tout en respectant le principe de neutralité financière dans la répartition des charges entre l'Etat et les communes, a reçu un bon accueil.

En raison des travaux initiés dans le cadre de la CII et de la réflexion menée au sein de la commission de l'action sociale (couverture des frais administratifs des services sociaux), la commission et le Conseil d'Etat préconisent, à ce stade, le statu quo pour ces deux objets.

Fonds des routes communales:

La commission a entendu les arguments du service des Ponts-et-Chaussées à propos du subventionnement ponctuel dont peuvent bénéficier certaines communes. Elle a recommandé le maintien de ces subventions ciblées, financées par une part de la taxe des véhicules automobiles. C'est également le statu quo que propose le Conseil d'Etat.

Protection des eaux:

La commission et le Conseil d'Etat préconisent de ne pas modifier la répartition des charges actuelles dans le domaine de la protection des eaux.

4.2.3 Domaines sur lesquels le Conseil d'Etat souhaitait consulter

Santé et appui à la jeunesse (PSAJ)

La commission s'est penchée sur une éventuelle mise en œuvre, dans le cadre du 2e volet du désenchevêtrement, de la politique de santé et d'appui à la jeunesse (PSAJ), sur la base de sept antennes régionales, avec une prise en charge assumée par les communes (tâche de proximité). Elle a constaté que la PSAJ allait entraîner une augmentation des coûts de quelque 2,5 millions de francs par rapport à la situation actuelle, à charge des communes.

Bien qu'elle ne soit pas opposée à la PSAJ, elle recommande de ne pas l'intégrer aux travaux du désenchevêtrement, préférant que ce projet fasse l'objet d'un rapport séparé. Dans ce cadre-ci, la CODETA estime cependant que le financement de la PSAJ (répartition Etat–communes) doit répondre aux principes du désenchevêtrement.

Le Conseil d'Etat, pour sa part, souhaitait consulter les communes sur ce thème.

Au terme de deux ans de travaux, une commission formée d'une cinquantaine d'experts des domaines de la santé, de l'éducation et du social, dont la présidence était assurée par M. le conseiller d'Etat Thierry Béguin, chef du DIPAC, et la vice-présidence par Mme la conseillère d'Etat Monika Dusong, cheffe du DJSS, a créé un concept de Politique de santé et d'appui à la jeunesse (PSAJ), avalisé par notre Conseil.

La PSAJ offrant essentiellement des prestations de proximité, pour et en fonction de la jeunesse d'une région, nous estimons qu'il revient aux communes d'en assurer le financement en tenant néanmoins et évidemment compte des charges financières plus

importantes qu'elle entraîne, par rapport aux actuels frais de médecine scolaire et d'appui.

A la lecture des résultats de la consultation auprès des communes (infra 4.3), le Conseil d'Etat n'a pas retenu la PSAJ comme thème du 2e volet du désenchevêtrement.

Structures d'accueil de la petite enfance

La commission n'est pas entrée en matière sur un transfert aux communes du domaine des structures d'accueil de la petite enfance. Ceci même s'il s'agit d'une tâche de proximité. Le système venant d'être introduit, la CODETA recommande de maintenir le statu quo et de ne pas modifier la répartition des charges actuelles.

Le Conseil d'Etat, pour sa part, souhaitait consulter les communes sur ce thème.

L'offre de places d'accueil étant essentiellement une prestation de proximité, pour et en fonction des familles d'une commune, nous estimons qu'il revient aux communes d'en assurer le financement en tenant compte des charges financières correspondant à celle d'un équipement complet.

A la lecture des résultats de la consultation auprès des communes (infra 4.3), le Conseil d'Etat n'a pas retenu les structures d'accueil de la petite enfance comme thème du 2e volet du désenchevêtrement.

4.3. Procédure de consultation sur le 2e volet du désenchevêtrement

Les 62 communes du canton de Neuchâtel ont été associées par le Conseil d'Etat à une procédure de consultation sur le rapport CODETA, effectuée du vendredi 23 janvier au mardi 2 mars 2004.

Même si seulement 47 communes ont répondu dans les délais, il a été tenu compte dans l'analyse du Conseil d'Etat des réponses de 61 communes, arrivées jusqu'au 31 mars au plus tard.

On peut résumer ainsi les grandes tendances qui se dégagent de la consultation (pour la synthèse chiffrée, prière de se référer à l'annexe 2):

Transports publics:

L'innovation du pot commun (trafics urbain et régional) est acceptée par plus de trois quarts des communes. Certaines, périphériques, s'y opposent, tout comme la Ville de Neuchâtel qui, pour sa part, estime que les transports publics devraient ressortir de manière prépondérante à la compétence communale. Par ailleurs, des clarifications sur le calcul de la qualité de la desserte ont été demandées.

Enseignement/formation:

Les propositions du domaine de l'enseignement/formation sont acceptées à la quasi-unanimité des communes. Dans la formation post-obligatoire (secondaire 2), la Ville de La Chaux-de-Fonds, fortement impliquée (Cifom), souhaite que les institutions préservent une certaine autonomie de gestion malgré la cantonalisation. La Ville de Neuchâtel, également directement concernée, souhaite un rachat rapide de l'immobilier du secondaire 2. On enregistre quelques oppositions au statu quo des transports scolaires.

Santé:

La reprise du financement entièrement par l'Etat du domaine de la santé est plébiscitée à 100%. Pour les soins à domicile, cinq communes s'y opposent et d'autres acceptent la proposition à la condition que des mandats leur soient confiés en la matière.

Contrôle des denrées alimentaires:

Les communes sont quasi unanimes à accepter le transfert de ce domaine à la charge de l'Etat, y compris La Chaux-de-Fonds, qui souhaite cependant maintenir ses activités, via un mandat de prestations.

Etablissements spécialisés (AI et enfants):

Unanimité pour le transfert de ce domaine au canton.

Aide sociale et MIP:

Malgré l'opposition d'une dizaine de communes qui souhaiteraient un engagement complet de l'Etat en la matière, le statu quo dans les secteurs de l'aide sociale et des mesures d'intégration professionnelles (MIP) est tout de même admis par près de trois quarts des communes qui ont répondu à la consultation. La question pendante de la prise en compte des dépenses administratives des services sociaux des villes est rappelée.

Fonds des routes communales et protection des eaux:

Le statu quo est bien admis dans ces deux domaines.

PSAJ et structures d'accueil de la petite enfance:

Les propositions du Conseil d'Etat rencontrent une forte opposition des communes qui font référence, dans leur argumentaire, aux remarques adressées par le comité de l'Association des communes neuchâteloises au Conseil d'Etat:

a) le dossier de la PSAJ ne respecte pas l'esprit des travaux de la CODETA, puisqu'il impliquerait des charges nouvelles;

b) il est prématuré d'envisager de modifier des règles encore très récemment mises en place dans le domaine des structures d'accueil de la petite enfance.
Quelques communes invitent à reprendre ces deux thèmes dans un 3e volet.

4.4. Propositions retenues pour le 2e volet

A la fin du processus d'élaboration du projet, notre Conseil propose des modifications législatives s'appliquant aux domaines suivants:

– transports publics (régional et urbain);
– mobilier scolaire et matériel d'équipement de salles;
– moyens d'enseignement;

– informatique scolaire;
– formations post-obligatoires (formation professionnelle, enseignement secondaire supérieur, bâtiments et infrastructures du secondaire 2);
– hôpitaux;
– homes pour personnes âgées;
– autres institutions parahospitalières;
– aide et soins à domicile;
– contrôle des denrées alimentaires;
– établissements spécialisés.

Ces onze domaines constituent le cœur même du 2e volet du désenchevêtrement des tâches et des charges. Ils sont présentés et font l'objet d'un développement plus complet dans les chapitres suivants (infra 6 à 10).

On observera, en préambule, que le domaine des transports publics propose une solution originale avec le pot commun et que le secteur du mobilier scolaire est le seul domaine transféré à la charge des communes. Tous les autres domaines font l'objet d'une reprise à 100% par l'Etat.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES DU 2e VOLET DU DESENCHEVÊTREMENT

Avec le 2e volet du désenchevêtrement, le Conseil d'Etat propose une nouvelle vision, à plus long terme, des relations entre les communes et l'Etat. Cette réforme repose à la fois sur un constat qui est aussi dressé en Suisse par d'autres collectivités publiques, sur notre volonté de modifier une situation guère satisfaisante à bien des égards, et sur des principes que nous avons exposés au chapitre 3.

Au-delà de ces principes, de ces objectifs politiques, le désenchevêtrement entraîne d'inévitables conséquences financières sur les collectivités concernées. Il serait regrettable que cette réforme ne soit réduite qu'à des seuls aspects financiers; elle résulte, nous l'avons dit plus haut, d'un objectif stratégique majeur pour la cohésion de l'ensemble de notre canton.

Les incidences chiffrées du 2e volet doivent cependant être patiemment expliquées, si l'on souhaite éviter que cet ambitieux projet ne se perde dans le "syndrome de la dernière colonne", où chacun ne cherche à évaluer que ce qu'il pourrait y gagner à court terme. Nous l'avons déjà écrit au point 3.2., mais souhaitons rappeler cela en exergue de ce chapitre consacré aux conséquences financières: le désenchevêtrement peut résolument être considéré, comme favorable, avant tout, aux communes dans leur ensemble.

A noter que les chiffres cités dans ce présent rapport diffèrent de ceux indiqués dans le rapport CODETA qui avait été mis en consultation au début de l'année 2004. Les bases de calcul ne sont plus les mêmes, elles reposaient pour l'essentiel sur le budget 2003 et font désormais référence au budget 2005, là où les charges sont déjà connues (DIPAC: comptes 2003).

Enfin, on précisera que le désenchevêtrement n'a pas un effet péréquatif réel: il n'y a pas de transfert entre les communes elles-mêmes et les allègements sont strictement proportionnels à la population ou au nombre d'étudiants/apprentis. On peut opposer la verticalité du désenchevêtrement (Etat–communes) à l'horizontalité de la péréquation (entre communes, sans intervention de l'Etat).

5.1. Compensation du transfert de charges

La CODETA a procédé à un examen de l'ensemble des domaines d'activité sans la contrainte de l'objectif de neutralité financière des différents transferts. En clair, et à l'inverse du 1er désenchevêtrement, les charges que l'on répartit nouvellement sur une collectivité ne doivent pas être compensées par d'autres transferts de charges, d'un montant équivalent, sur une autre collectivité.

Les questions liées aux incidences financières n'ont pas été traitées en sous-commission; elles ont fait l'objet de travaux internes à l'administration cantonale. Des informations ont toutefois été proposées en commission et, à la suite de quelques réactions de conseillers communaux pendant la phase de consultation, une séance élargie de la CODETA a été consacrée à ce thème.

Selon des estimations financières basées sur le projet de budget 2005 (enseignement: comptes 2003), le désenchevêtrement tel que proposé génère des charges supplémentaires à l'Etat de l'ordre de 153 millions de francs, avec en parallèle un allègement des comptes communaux d'un montant équivalent.

L'annexe 5 "Allègements pour les communes, par domaine désenchevêtré" donne le détail des transferts opérés. Le tableau indique les conséquences chiffrées du désenchevêtrement, pour chaque commune et par domaine d'activité. Nous insistons sur le fait qu'il ne s'agit que de projections pour aider à la compréhension. Les tableaux présentés n'ont aucune valeur comptable.

Le montant de 153 millions de francs est à rapprocher du total des comptes communaux pour 2003 (1,5 milliard de francs), du total des impôts communaux des personnes physiques (471 millions de francs en 2003) et de la péréquation 2004 (29,6 millions de francs).

5.1.1. Le principe de la "bascule d'impôts"

Dans la perspective nécessaire et incontournable d'une opération que nous avons voulue globalement neutre sur le plan financier, le transfert de 153 millions de francs de charges supplémentaires à l'Etat doit être compensé par un transfert équivalent de ressources. Cette conséquence était déjà évoquée comme une possible solution dans la motion (02.131) approuvée par le Grand Conseil.

Il en résulte que la réalisation du 2e volet du désenchevêtrement nécessite l'augmentation de l'impôt direct cantonal et la réduction de la fiscalité communale.

Afin d'assurer une totale transparence et, par là, une meilleure lisibilité de l'opération, les deux transferts doivent impérativement être simultanés, symétriques et légalement liés. Cela signifie qu'en même temps que l'on transfère des charges des communes à l'Etat, on modifie automatiquement la fiscalité de ces collectivités publiques. C'est la "bascule d'impôts". D'autres voisins également amenés à procéder au désenchevêtrement de leurs tâches et de leurs charges, à l'instar des cantons de Vaud et de Berne, ont adopté le même système.

5.1.2. L'option +30/–30

Le total du transfert de charges au canton se traduit en points d'impôt, calculés sur l'impôt 2003 indexé, par une hausse de 30 points pour l'Etat. Dans la logique d'une adaptation simultanée et symétrique, les communes voient leur fiscalité allégée de 30 points d'impôts.

C'est ce qui a été décrit comme "l'équilibre du désenchevêtrement": +30/–30.

Avec cette option, dès l'année 2005, le coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques est augmenté de 30 points et fixé à 130% de l'impôt de base (selon les articles 3, 40 et 53 de la loi sur les contributions directes). Les coefficients de l'impôt communal direct dû par les personnes physiques dès l'année 2005 sont fixés au niveau des coefficients fixés par les conseils généraux pour 2005, réduits de 30 points (en dérogation à l'article 3, alinéa 5, LCdir).

5.2. Effet à trois niveaux

On peut avoir trois niveaux de lecture de la problématique de la compensation du transfert de charges par la modification de la fiscalité.

- **neutralité pour les contribuables du canton en 2005;**
- **neutralité globale pour les collectivités du canton dans leur ensemble;**
- **effets différenciés pour les communes.**

5.2.1. Neutralité pour les contribuables du canton en 2005

La solution retenue, l'option "basique" de +30 Etat/–30 communes, a le considérable mérite d'être neutre fiscalement pour tous les contribuables du canton de Neuchâtel en 2005.

Que la commune ait un coefficient à 95 ou 90, par exemple, la bascule impose moins 30 points par rapport au barème de référence. Cela signifie pour le contribuable que ce qu'il paie en plus au titre de l'impôt cantonal, il le paie en moins sur l'impôt communal.

Le Conseil d'Etat estime que cet objectif doit être prioritaire, afin de ne pas induire d'effets pervers au 2e volet du désenchevêtrement.

5.2.2. Neutralité globale pour les collectivités du canton dans leur ensemble

Si l'on transfère 153 millions de francs de charges supplémentaires à l'Etat, et que cela représente 30 points d'impôts, il faut par conséquent augmenter de 30 points l'impôt cantonal. En vertu de la bascule d'impôts, globalement, on réduit de 30 points l'ensemble des impôts communaux calculés sur le même barème, puisqu'il y a allègement des charges assumées par les communes.

Au final, il y a bien neutralité de l'opération sur l'ensemble des collectivités publiques du canton.

5.2.3. Effets différenciés pour les communes

Dans la logique d'une adaptation simultanée et symétrique, les communes enregistrent, en même temps que l'allègement de leurs charges, celui de leur fiscalité, à hauteur de 30 points d'impôts.

L'annexe 6 démontre les effets financiers du désenchevêtrement et d'une baisse des coefficients d'impôt de 30 points pour chaque commune en 2005.

Les chiffres de ce tableau intermédiaire divergent d'une commune à l'autre, pour les principales raisons suivantes:

- **l'actuelle répartition des charges ne se fait pas toujours par habitant;**
- **le point d'impôt par habitant n'est pas le même dans toutes les communes.**

5.2.3.1. Actuelle répartition des charges

La plupart des charges transférées par le 2e volet du désenchevêtrement (santé, établissements spécialisés, par exemple) sont actuellement réparties entre les communes en fonction du nombre d'habitants. Il s'agit d'un critère linéaire ne posant pas de problème dans la mesure où les effets sont les mêmes dans toutes les communes.

Mais dans le domaine de l'enseignement/formation, la répartition ne se fait pas selon le nombre d'habitants mais bien en fonction des charges effectives des communes (nombre d'étudiants, apprentis, etc.). Les effets sur les communes ne sont évidemment pas les mêmes.

5.2.3.2. Point d'impôt variable

Un point de coefficient d'impôt varie d'une commune à l'autre, en fonction de ses ressources fiscales. L'allègement dû au 2e désenchevêtrement peut donc représenter dans une commune (A) 16,5 points seulement, dans une autre (B) jusqu'à 50,4 points.

Si l'on veut poursuivre l'objectif de neutralité du désenchevêtrement pour le contribuable en 2005, il est impératif de réduire toutes les fiscalités communales de 30 points. Sinon, le contribuable de la commune A enregistrerait une hausse de ses impôts (+30/–16,5) et celui de la commune B une baisse (+30/–50,4).

Pour les petites communes, on admet généralement que les charges cantonales réparties entre l'Etat et les communes représentent actuellement près de 80% de leurs charges. Ces communes-là doivent donc supporter des charges quasiment identiques, alors que leurs moyens sont très différents.

En 2003 par exemple, la commune qui a perçu de la péréquation le montant le plus élevé a reçu 777 francs par habitant. Celle qui a le plus contribué à la péréquation a versé 3909 francs par habitant. Si l'on observe les indices fiscaux 2002 de ces deux communes, on remarque que la première avait un coefficient d'impôt de 119% alors que la seconde en avait un de 63%. Mais on constate surtout que l'impôt d'Etat par habitant, soit le revenu fiscal (indépendant de la fiscalité locale), de la première était de 1900 francs alors que pour la seconde il était de 11.284 francs.

Cela signifie que pour assumer les mêmes charges, la première commune (après versements de la péréquation) disposait d'un revenu fiscal de 2677 francs par habitant, alors que la seconde disposait encore de 7375 francs, soit près de trois fois plus.

A ce stade il paraît important de relever que le 2e désenchevêtrement corrige une anomalie qui a profité jusqu'ici aux communes ayant une riche assiette fiscale: elles ont financé (par leurs contribuables) exactement dans la même mesure que les communes à faible revenu fiscal des tâches cantonales qui auraient dû être financées par l'impôt cantonal.

5.3. La seule option envisageable

Le Conseil d'Etat est convaincu, et nous le démontrons avec les dernières constatations présentées ci-après, que l'option +30/–30 est véritablement la seule adaptation possible des effets financiers du 2e volet du désenchevêtrement. Ceci, compte tenu de la situation financière de certaines communes et des variations annuelles.

5.3.1.La situation financière des communes

Dans leur ensemble, les comptes communaux 2003 présentent un déficit net global de 23,5 millions de francs (26,5 millions budgétisés). Et la tendance se confirme pour 2004, avec un déficit global budgétisé de 36 millions de francs, le plus important jamais atteint pour les communes dans notre canton. Il y a toutefois 5,5 millions de francs d'amortissements supplémentaires aux comptes 2003 et 19,4 millions en 2002.

Le moins que l'on puisse écrire c'est que les 62 communes du canton connaissent des "fortunes" diverses sur le plan financier. En même temps que des réserves sont constituées dans certaines communes, de nombreuses autres connaissent une situation financière difficile, sans avoir baissé leur coefficient d'impôt.

Entre 2002 et 2003, le fonds d'aide aux communes a dû être mis à contribution dans une dizaine de cas pour accorder une aide d'assainissement du bilan. Et malgré ces apports et des coefficients situés entre 108 et 119, certaines communes continuent d'afficher des déficits inquiétants. S'il l'on sait que ces déficits sont dus quasi-exclusivement aux charges cantonales réparties, le 2e volet du désenchevêtrement n'en devient que plus évident.

Force est de constater, à la lecture de l'annexe 6 que le résultat de l'opération +30/–30 se traduit, en même temps par une aggravation apparente de la situation financière pour un certain nombre de communes, et en une amélioration pour d'autres.

On relèvera, dans un premier temps, qu'il s'agit d'une lecture à très court terme. Cela a été souligné à plusieurs reprises, les communes s'allègent de charges dont l'évolution est particulièrement dynamique (domaines de la santé, de la formation et des établissements spécialisés, par exemple).

Il faut aussi relever, et on évoquera la question plus loin (chapitre 5.6.), que le transfert de fiscalité des communes à l'Etat, lié au désenchevêtrement, entraîne à terme une diminution du volume de la péréquation de l'ordre de 2,2 millions de francs. Les indices fiscaux utilisés pour le calcul de la péréquation sont en effet pris sur les deux années précédent la répartition. C'est donc à l'horizon 2007 qu'il faut évaluer les effets financiers réels du désenchevêtrement et du transfert de fiscalité, comme l'indique l'annexe 7.

On notera, par ailleurs que si l'on dénombre 27 communes qui pourraient avoir l'impression d'être perdantes avec le transfert +30/–30, on en dénombre 28 dans les comptes 2003, qui ont enregistré un résultat final positif ou ont pu procéder à des amortissements supplémentaires.

Enfin, pour en revenir aux effets différenciés du désenchevêtrement selon les communes, on se doit de souligner qu'ils sont largement dus à la situation financière différente des communes:

a) l'apparente aggravation touche des communes qui ne rencontrent pas de difficultés financières majeures.

Il n'a pas été possible de prévoir que l'Etat fixe les coefficients d'impôts communaux correspondant pleinement aux allègements. Nous l'avons déjà relevé (supra 5.2.1.), cela aurait engendré des augmentations globales d'impôt (Etat + commune) dans les communes dont l'allègement n'atteignait pas 30 points.

Nous tenons à le préciser, le plus souvent les hausses d'impôt redoutées dans ces communes qui ne connaissent pas de réelles difficultés financières ne devraient pas avoir lieu, si l'on tient compte des boni d'exercice et des réserves latentes représentées par les amortissements supplémentaires.

b) la plupart des communes en situation financière difficile, notamment celles du Val-de-Travers et des vallées des Ponts et de La Brévine, bénéficient d'une amélioration de leur situation financière avec le désenchevêtrement (on remarquera, au passage, que toutes les communes bénéficient d'une diminution de charges avec le désenchevêtrement).

   Cette amélioration s'explique par le fait que la réduction de 30 points d'impôt est inférieure à la réduction qui aurait effectivement dû avoir lieu en fonction de l'allègement de charges. Une solution fixant les coefficients en fonction des allègements aurait conduit nombre de petites communes en situation financière précaire à appliquer un coefficient trop bas, qui aurait engendré des difficultés financières importantes. Le plus souvent, les baisses d'impôt espérées dans ces communes qui connaissent des difficultés financières n'auraient pu être appliquées, en raison de l'importance de leurs déficits.

Cela a été dit auparavant, il est indispensable de se projeter dans l'avenir pour évaluer les conséquences financières réelles du désenchevêtrement. Ceci est valable aussi bien pour les allègements de charges que pour les diminutions de recettes fiscales. Il ne serait, par conséquent, pas raisonnable de tenir ici des propos péremptoires sur la situation qui prévaudra dans plus de deux ans dans toutes les communes du canton. On ne peut décemment pas nier que certaines communes (qui se trouvent dans la situation a, ci-devant) devront probablement ultérieurement augmenter leur fiscalité. On pourrait aussi imaginer que, dans d'autres (en situation b), la charge fiscale diminue.

5.3.2. Tenir compte des variations annuelles

L'option +30/–30 limite fortement les risques d'erreurs de calcul des coefficients. Le désenchevêtrement concerne des domaines à évolution rapide, d'où il n'est pas aisé de dégager des tendances que l'on retrouverait d'un exercice à l'autre.

Les chiffres de l'enseignement sont par exemple, particulièrement difficiles à estimer car ils varient d'une année à l'autre, en fonction des effectifs des élèves. On peut illustrer ceci avec une commune qui enregistre, selon nos constatations, une charge dans ce domaine de près de 500.000 francs en 2000 et qui se trouve, en 2003, avec une charge réduite à 100.000 francs. La fixation valable pour cette commune en 2000 n'aurait plus aucun sens avec les données 2003.

Les prévisions d'effectifs pour 2005 seront d'autant plus difficiles à estimer qu'elles porteront, pour 4 mois et demi (dès la rentrée 2005), sur des effectifs largement inconnus, qui peuvent fluctuer en fonction du nombre de places d'apprentissage disponibles.

5.4. Marge de manœuvre sur la fiscalité des communes

Les 153 millions de francs transférés représentent environ un tiers du produit de l'impôt direct perçu par les communes.

L'Etat peut imposer un coefficient d'impôt aux communes en 2005, à la suite du désenchevêtrement, étant entendu que:

a) les communes restent libres de modifier ce coefficient sous leur propre responsabilité: cela a été prévu expressément dans le décret;

b) le Conseil d'Etat demeure aussi libre de le modifier au cas où la commune se trouverait en situation de refus de budget, conformément à l'article 58 LCo et à l'article 28 du règlement sur les finances et la comptabilité des communes (RFC), ou même à l'article 10 RALFAC.

Cette appréciation est fondée sur l'article 93 alinéa premier de la Constitution neuchâteloise, dont la teneur est la suivante: "Le pouvoir fiscal des communes est déterminé par la loi."

Dans son rapport 00.009, la commission "Constitution" précisait que "les communes ont leurs propres ressources fiscales et ne se bornent pas à émarger au budget de l'Etat. Mais les impôts et les autres redevances qu'elles perçoivent doivent être fondés sur une loi cantonale, directement ou par l'effet d'une délégation législative."

Cette disposition pose clairement la règle que c'est la loi – et non la Constitution – qui fixe soit la fiscalité des communes soit leur délègue des pouvoirs dans ce domaine. A noter d'ailleurs que tant la loi sur les contributions directes (LCdir) que la loi sur les communes (LCo) le font déjà et que ces lois n'ont pas été modifiées suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. La LCdir confère aux communes le droit de fixer leur coefficient pour l'impôt sur le revenu et la fortune (article 268) mais fixe directement les taux d'impôts communaux pour les personnes morales (article 269).

Il est évident qu'une loi spéciale – liée au désenchevêtrement – peut déroger à cette règle et fixer directement – ou déléguer au Conseil d'Etat le pouvoir de le faire – des coefficients pour une année déterminée.

La LCo, comme indiqué plus haut, permet également au Conseil d'Etat de fixer, pour un exercice déterminé, le coefficient d'une commune (article 58 qui renvoie à l'article 28 RFC).

5.5. Conséquences financières pour l'Etat

Nous avons abordé, jusqu'ici, les conséquences financières du 2e volet du désenchevêtrement essentiellement du point de vue des communes. Mais, ainsi que nous l'avons signalé au point 5.2.2., nous visons la neutralité financière globale avec cette réforme. En clair, l'Etat qui reprend l'entière charge financière de certains domaines doit aussi pouvoir compter en contrepartie sur des rentrées supplémentaires, via le transfert de fiscalité.

5.5.1. Bilan financier pour l'Etat

Au final, le 2e volet du désenchevêtrement induit pour l'Etat une hausse de ses charges de 153 millions de francs, qu'il faut compenser par une adaptation de sa fiscalité.

Du côté des recettes supplémentaires, ainsi qu'expliqué au point 5.1.2., cela se traduit pour l'Etat par une augmentation de 30 points du coefficient de l'impôt cantonal direct.

5.5.2. Charges dynamiques

Nous l'avions relevé ci-devant (supra 3.2), pour démontrer que le 2e volet du désenchevêtrement est une réforme favorable aux communes: l'Etat reprend à son compte des charges particulièrement dynamiques.

Les domaines de la santé, de la formation, et des institutions spécialisées pour jeunes gens ou handicapés enregistrent chaque année une augmentation sensible de leurs charges.

A ce propos, il suffit de rappeler les premières estimations du 2e volet du désenchevêtrement, indiquées dans le rapport CODETA qui a été mis en consultation au début de l'année 2004 (ces chiffres étaient, pour l'essentiel, basés sur les budgets 2003). Le total des charges transférées était alors estimé à hauteur de 136 millions de francs. Avec des évaluations revues à l'aune du budget 2005, le 2e volet du désenchevêtrement pèse maintenant pas moins de 153 millions de francs, soit une augmentation de 12,5%.

5.6. Nécessaire adaptation de la péréquation intercommunale

En préambule, il faut insister sur le fait que le Conseil d'Etat, ici, se borne strictement à compenser les effets du désenchevêtrement sur la péréquation, ainsi qu'esquissé au chapitre 2.3. Les modifications de dotations ont été revues à la baisse, en comparaison au projet mis en consultation au printemps 2004 (7 à 6,5 et 50 à 48, voir infra 5.6.1.).

Le tableau intermédiaire de l'annexe 7 "effets financiers sur les communes en 2007 du désenchevêtrement, de la baisse des coefficients (30 points) sans adaptation de la péréquation" démontre les effets qu'aurait le transfert de fiscalité sur la péréquation intercommunale en 2007. Rappelons que ces effets interviendraient à demi sur 2006 et en plein sur 2007.

On constate que le volume de la péréquation passe de 29,6 à 27,4 millions de francs et subit donc une diminution de 2,2 millions de francs. Cette réduction de la péréquation touche forcément la plupart des communes bénéficiaires et la quasi-totalité des communes les plus mal loties. En 2007, il y aurait 53 communes qui verraient leur situation se péjorer et donc seulement 9 communes (en encadré à l'annexe 7) pour lesquelles la péréquation serait plus favorable. Cela prouve indubitablement qu'un désenchevêtrement sans modification de la péréquation n'est guère envisageable.

On notera au passage que si le désenchevêtrement réduira d'environ 153 millions de francs les charges des communes (total de 1,5 milliard de francs en 2002), il n'en restera pas moins que pour les plus petites d'entre elles, les charges cantonales ou intercommunales qui échappent à une gestion communale autonome (enseignement obligatoire, action sociale, etc.) continueront de représenter une part très importante de leurs budgets, à financer avec des revenus fiscaux très divers.

5.6.1. Augmentation des dotations par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, dans le cadre des compétences qui lui sont déléguées par l'article 28 alinéa 1er de la loi sur la péréquation financière intercommunale, peut augmenter les dotations.

Dans la péréquation actuelle, les paramètres visés par l'adaptation sont les suivants:

– dotation des ressources fiscales (article 9 LPFI): 6
– dotation de la compensation de la surcharge structurelle (article 22 LPFI):..... 45

Les dotations seraient augmentées dans des proportions inférieures à la limite de 10% prévue par la disposition précitée:

– dotation des revenus (multiplicateur porté de 6 à 6,5):..... 8,3%
– dotation surcharge structurelle (multiplicateur porté de 45 à 48):..... 6,7%

Ainsi, afin de compenser les effets du désenchevêtrement sur la péréquation, le Conseil d'Etat prendra un arrêté en 2004, prévoyant que, dès 2005, les multiplicateurs des articles 9 et 22 LPFI seront portés respectivement à 6,5 et 48 au lieu des 6 et 45 actuels.

L'annexe 8 "Effets financiers sur les communes en 2005 du désenchevêtrement, de la baisse des coefficients (30 points) et de l'adaptation de la péréquation (6.5 / 48)" donne le bilan global, en 2005, de toutes les opérations. Ce tableau définitif reprend la base du tableau de l'annexe 6 et ajoute les modifications de la péréquation telles que souhaitées par notre Conseil.

Tout cela a pour effet d'augmenter momentanément la péréquation (2004: 29,6 millions de francs et 2005 simulée, avec adaptation: 31,9 millions de francs), qui retrouve à peu près le niveau de 2001 (31,2 millions de francs). Mais cet effet sur la péréquation sera contrebalancé, à demi dès 2006 et en plein dès 2007, par la baisse du volume de cette même péréquation, induite par le transfert de fiscalité lié au désenchevêtrement.

L'annexe 9 "Effets financiers sur les communes en 2007 du désenchevêtrement, de la baisse des coefficients (30 points) et de l'adaptation de la péréquation (6.5/48)" livre le bilan global, en 2007, de toutes les opérations. Ce tableau définitif démontre que le niveau de la péréquation en 2007 (29,6 millions de francs) est exactement identique à celui de 2004. Cela indique bien qu'à terme il n'y a pas d'augmentation de la péréquation mais uniquement compensation.

Même si des adaptations fiscales devront être décidées en 2006 dans certaines communes, il faut garder à l'esprit que pour toutes les communes, dès 2005, il y aura des économies substantielles grâce aux domaines de charges transférés à l'Etat. Ces derniers augmentent d'environ 15 millions de francs par année depuis 2001 et cette augmentation ne sera précisément plus à la charge des communes.

Au final, cette solution nous paraît équitable et acceptable sur le plan politique: les effets négatifs du désenchevêtrement sur la péréquation sont annulés et le volume de cette dernière demeure dans les mêmes proportions qu'avant le 2e volet.

6. TRANSPORTS PUBLICS

Trafic régional

Législation	Loi cantonale sur les transports publics (LTP), RSN 765.1
Nature des flux financiers	Indemnités de l'Etat aux entreprises de transport exploitant des lignes régionales, refacturation partielle à l'ensemble des communes
Responsabilité principale actuelle	Etat
Proposition	Répartition paritaire entre l'Etat et l'ensemble des communes du montant global des indemnités aux entreprises de transport, lignes urbaines et régionales confondues. Création de commissions régionales

Trafic urbain

Législation	Loi cantonale sur les transports publics (LTP), RSN 765.1
Nature des flux financiers	Indemnités des communes concernées et de l'Etat aux entreprises de transport exploitant des lignes urbaines
Responsabilité principale actuelle	Communes concernées
Proposition	Répartition paritaire entre l'Etat et l'ensemble des communes du montant global des indemnités aux entreprises de transport, lignes urbaines et régionales confondues. Création de commissions régionales

6.1. Contexte des transports publics

Outre le trafic longues distances, dont la gestion incombe à CFF S.A. par le biais d'une convention de prestations avec le Conseil fédéral, on distingue deux types de lignes de transport public: celles dites du trafic régional, et celles relevant du trafic local, ou urbain, au sens de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF).

6.1.1. Trafic régional de voyageurs (TRV)

Depuis la première étape de la réforme des chemins de fer en Suisse, concrétisée par l'entrée en vigueur au 1er janvier 1996 de la LCdF révisée, la planification de l'offre des transports publics régionaux incombe entièrement aux cantons. La Confédération n'intervient plus que sur le plan financier, en participant à la couverture du déficit des prestations, jusqu'à concurrence d'un montant plafond qu'elle a préalablement fixé.

Le canton doit donc fixer des objectifs de développement du réseau des transports publics régionaux à long terme (conception directrice, plan directeur) et planifier les mesures à prendre au niveau de l'offre de prestations à la population. Le canton confie à des entreprises de transport l'exécution des prestations prévues et prépare avec elles l'horaire détaillé, puis négocie annuellement le montant de l'indemnité à verser conjointement par le canton et la Confédération pour la prochaine période d'exploitation de 12 mois. Le risque d'une sous-estimation de l'indemnité nécessaire incombe à l'entreprise de transport.

6.1.2. Trafic urbain

L'adjectif "urbain" utilisé ici permet de définir le champ d'action de ce type de prestations de transport public plus clairement que la notion de "trafic local" retenue dans la LCdF. Les lignes ressortissant du trafic local au sens de la LCdF sont en effet exclusivement et intégralement situées en milieu urbanisé.

Dans le canton de Neuchâtel, les lignes du trafic urbain sont celles constituant les réseaux des TC et des TN servant à la desserte interne des trois villes du canton. Le rôle joué par les entreprises TC et TN en matière de gestion du trafic urbain est important. Si en règle générale, la responsabilité de la gestion des réseaux de transport public urbain incombe de manière prépondérante aux villes, les tâches de planification sont en général déléguées aux entreprises, en plus de celles d'exploitation. L'application des politiques communales en matière de transports publics, pouvant ou devant se traduire par des modifications de l'offre, se fait ainsi par le biais des organes dirigeants des entreprises et

en particulier les conseils d'administration, dans lesquels sont représentés les communes concernées et l'Etat. Pour traiter de sujets particuliers cependant, des groupes de travail techniques ville–canton peuvent être mis en place.

6.2. Financement actuel des transports publics

La LCdF et la loi cantonale sur les transports publics (LTP), entrée en vigueur le 1er janvier 1997, précisent les modalités de financement des coûts non couverts des prestations de transport public dans le canton de Neuchâtel.

6.2.1. Financement du trafic régional

La part des coûts non couverts du TRV à la charge de la Confédération peut varier d'une année à l'autre, notamment en fonction des programmes d'économie fédéraux. Depuis l'an 2000, cette part est fixée à 73% des coûts non couverts du trafic régional dans le canton, ce qui représente en 2002 environ 30 millions de francs. Les 27% restants représentent en 2002 environ 11 millions de francs et sont à charge du canton et de l'ensemble de ses communes, à raison respectivement de 65% et 35%. La répartition de la part communale de 35% entre les 62 communes du canton se fait en fonction du nombre d'habitants. Cependant, 2/7 de la somme concernée est pondérée par un coefficient allant de 0 à 3 et illustrant la qualité de la desserte de chaque commune. Les 5/7 restants sont répartis uniquement en fonction du nombre d'habitants, sans pondération.

Les coefficients mentionnés sont fixés par l'office des transports. Ils sont modifiés si un changement de qualité de desserte le justifie.

L'office des transports verse aux entreprises de transport (ET) exploitant les lignes de trafic régional du canton la totalité de la part cantonale (correspondant aux 27% de la somme totale des indemnités), puis refacture leur part aux communes en fin d'année.

6.2.2. Financement du trafic urbain

Les lignes du trafic urbain ne sont pas indemnisées par la Confédération. Leurs excédents de charges sont supportés annuellement par les villes concernées et le canton. En vertu de la LTP, la part communale est pour chaque réseau de 2/3 du déficit d'exploitation, la part cantonale de un tiers. Dans le cas de l'agglomération de Neuchâtel, la part communale est partagée entre la ville et les communes de l'agglomération desservies (voir ci-après). Ce sont les conseils d'administration des entreprises de transport TN et TC, composés des représentants des pouvoirs publics financeurs, qui décident du montant de l'indemnité destinée à couvrir le déficit de l'année à venir, et ce sur la base du budget fourni par la direction de l'entreprise.

6.2.3. Le cas particulier des TN

Le financement des TN a été réglé de manière spécifique par un décret du Grand Conseil datant de l'année 1971. Ce décret introduit la répartition des 5000 actions TN entre l'Etat, la ville de Neuchâtel et les communes avoisinantes, à raison d'un tiers chacun, la part des communes étant répartie entre elles à chaque nouvelle législature en fonction de leur population et de leur capacité financière.

Le déficit annuel d'exploitation des TN est couvert par ces mêmes partenaires, proportionnellement au nombre d'actions détenues. Ce système ne pose pas de

problème particulier pour ce qui est du financement du trafic purement urbain, ou local. Il représentait même en 1971 une solution très moderne, anticipant la politique des agglomérations de la Confédération. Tout au plus peut-on s'interroger sur l'indissociabilité des statuts d'actionnaire et de participant à la couverture du déficit. Ceci n'est pas nécessaire, comme le montre l'exemple de nombreuses autres compagnies de transport.

Cependant, des problèmes apparaissent lorsqu'on se penche de plus près sur la couverture du déficit des lignes de trafic régional exploitées également par les TN. Ces problèmes, détaillés ci-après, ont une origine "historique". Ils proviennent de la non-adaptation du système de financement des TN aux modifications successives du cadre légal fédéral et cantonal, soit par absence de nécessité immédiate, soit pour des raisons de sauvegarde d'intérêts relevant de la politique locale. Il est aujourd'hui plus que temps de rétablir une situation claire et légale.

Depuis la reprise par les TN de l'entreprise BBB, au 1er janvier 2001, les TN exploitent 4 lignes de trafic régional:

– B (Boudry-St-Aubin);
– 5/5b (Littorail, y.c. Areuse-Cortaillod);
– P (Boudry-Perreux);
– S (Neuchâtel-Savagnier).

La Confédération participe à raison de 73% à la couverture du déficit de ces 4 lignes, en application de la LCdF. Ces lignes ne sont en revanche pas traitées de la même façon, en ce qui concerne la prise en charge de la part cantonale de 27%.

– pour les lignes 5/5b et S, la part cantonale n'est actuellement pas versée directement par l'Etat (et les 62 communes) comme c'est le cas pour les autres lignes TRV du canton. Elle est au contraire comprise dans le déficit annuel des TN, réparti entre les actionnaires selon le décret de 1971, qui ne fait pas la distinction entre trafic urbain et trafic régional. Cette situation aurait dû être modifiée au 1er janvier 1996 au moment de l'entrée en vigueur de la LCF modifiée, instituant une séparation claire entre le financement du trafic urbain et celui du trafic régional.

– les communes desservies par les lignes 5/5b et S participent au financement du trafic urbain, au prorata des actions TN qu'elles détiennent, alors que ce n'est pas le cas des communes de la ligne B, ni des autres communes du canton desservies par des lignes de trafic régional. Pour les communes des lignes 5/5b et S, cela peut conduire à des charges financières annuelles par habitant trop importantes par rapport à la qualité effective de la desserte.

La situation décrite ci-dessus crée une inégalité de traitement entre les entreprises de transport et entre les communes qu'il y a lieu de corriger, en abrogeant le décret de 1971 et en mettant le financement des TN en accord avec la nouvelle législation.

La nécessité de coupler la modification du système de financement des TN au processus de désenchevêtrement des tâches canton–communes est apparue assez rapidement. En attendant l'entrée en vigueur du 2e volet du désenchevêtrement, la validité de la répartition des actions TN a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2004.

6.3. Proposition pour les transports publics

La commission a d'emblée constaté que le domaine des transports publics diffère des autres sujets traités dans le cadre de ce deuxième volet du désenchevêtrement. Sa gestion et son financement ne peuvent être confiés uniquement aux communes ni uniquement au canton. De même, s'agissant d'un réseau dont la cohésion interne doit

être une priorité, il ne peut être clairement divisé en lignes de compétence communale et lignes de compétence cantonale.

Ceci explique la proposition originale d'un "pot commun", dégagée en commission et présentée par le Conseil d'Etat. Elle prévoit:

– un système unique de financement pour l'ensemble du réseau et une répartition paritaire de la charge financière entre le canton et l'ensemble des communes;

– une répartition de la part des communes entre elles en fonction de critères objectifs illustrant notamment la qualité effective de leur desserte;

– une implication plus forte des communes dans la planification de l'offre de transport public, par le biais de conférences régionales des transports (CRT), permettant au canton et aux communes de s'accorder sur l'offre à commander;

– une localisation claire de la responsabilité de la commande de l'offre de prestations de transport public auprès du canton pour l'ensemble des lignes du réseau.

Par cette modification fondamentale dans la manière d'appréhender le réseau des transports publics dans le canton de Neuchâtel, le Conseil d'Etat ne procède pas, à dessein, à une attribution unilatérale de la responsabilité couplée à un important transfert de charge financière. Au contraire, nous reconnaissons que le réseau des transports publics ne peut être divisé en deux catégories de lignes, et qu'un désenchevêtrement strict compliquerait plutôt la gestion de ce domaine. Ainsi, le nouveau système intègre les différents types de lignes et entérine le principe du partage des responsabilités entre canton et communes. Cependant, plus de clarté est introduite dans la répartition des responsabilités entre canton et communes, tout en favorisant une vue d'ensemble du réseau cantonal des transports publics. De même, un plus grande transparence est visée dans la répartition de la charge entre les communes.

De plus, la modification prévue induira une simplification du système en vigueur (un seul mécanisme de financement au lieu de deux) une meilleure efficacité dans le gestion du réseau de transports (coordination canton–communes dans la planification; négociation des indemnités et commande formelle de l'offre par le canton).

Pour les communes, une visibilité accrue du lien entre prestations effectives et contribution financière versée, qui n'existe pas à présent, sera la conséquence du présent projet.

Finalement, la collaboration entre canton et communes sera renforcée. Il en résultera une meilleure coordination des politiques locales et cantonales. Ceci s'inscrit dans l'esprit du Réseau urbain neuchâtelois, qui fait naître de nouveaux mécanismes de collaboration horizontale et verticale entre les pouvoirs publics du canton de Neuchâtel.

6.3.1. Une tâche commune

Dans le canton de Neuchâtel, une approche dissociée, par des autorités différentes, de la planification et du financement des lignes du trafic urbain d'une part et de celles du trafic régional d'autre part n'est pas pertinente. En effet, sur des lignes comme le chemin de fer TN Neuchâtel-Boudry ("Littorail") ou la ligne de bus TC Le Locle-La Chaux-de-Fonds, appartenant pourtant toutes deux au trafic régional au sens de la LCdF, les prestations doivent être définies en parfaite coordination avec celles du réseau urbain. Pour la planification de l'offre, une vision globale du réseau de transport est donc indispensable, en particulier pour aller dans le sens du client qui ne se préoccupe pas du statut légal des lignes mais de la cohérence de la chaîne de déplacements. A noter que le projet

d'agglomération cantonale RUN et la politique fédérale des agglomérations renforceront encore cette nécessité.

Par ailleurs, le réseau des transports publics joue un rôle important tant dans la mobilité à petite échelle (déplacements à l'intérieur d'une commune ou vers la commune voisine), qu'à échelle plus large (déplacements entre deux communes éloignées ou à destination d'une gare de correspondance vers le réseau national). Ainsi, la planification de l'offre doit être envisagée en collaboration très étroite entre l'Etat, qui dispose de la vision d'ensemble du réseau cantonal, et les communes, qui sont en mesure d'identifier précisément les besoins locaux et régionaux.

Relevons que le système proposé n'est pas inventé de toutes pièces. Il correspond à une évolution dans la gestion des transports publics mise en place ou en discussion également dans d'autres cantons, celui de Berne en particulier.

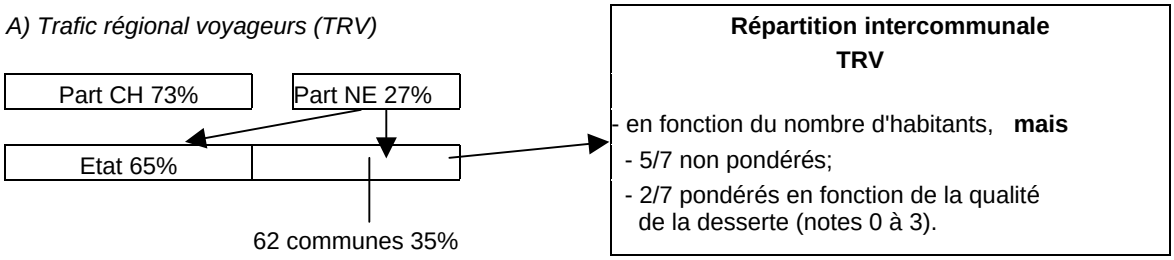
6.3.2. Système du "pot commun"

Pour affirmer cette approche intégrée du réseau de transport, les mécanismes de financement existant aujourd'hui pour le trafic régional et pour le trafic local sont remplacés par un nouveau système unique, intégrant la couverture des coûts de l'ensemble des lignes de transport public du canton. C'est le système du "pot commun".

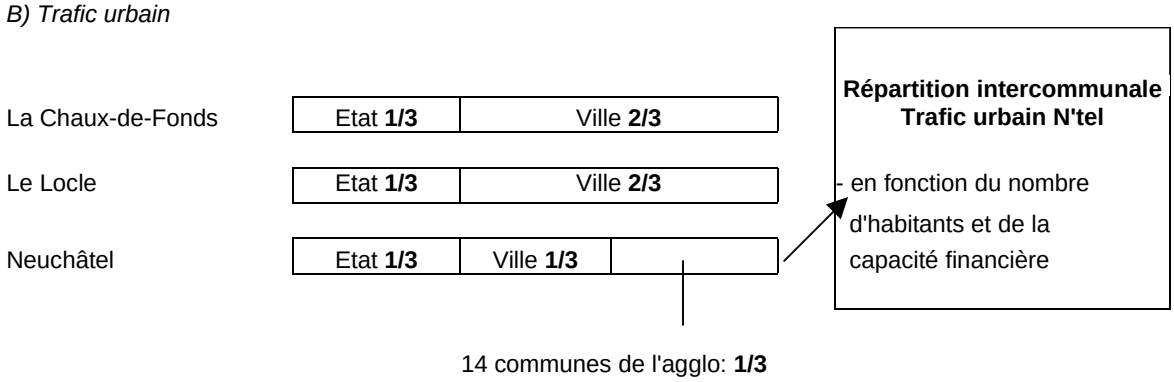
Afin de concrétiser l'étroite collaboration et le partage de responsabilité financière dans ce domaine entre l'Etat et les communes, ce nouveau système prévoit une répartition paritaire de la prise en charge financière, entre le canton d'une part et l'ensemble des communes d'autre part.

Situation en 2004

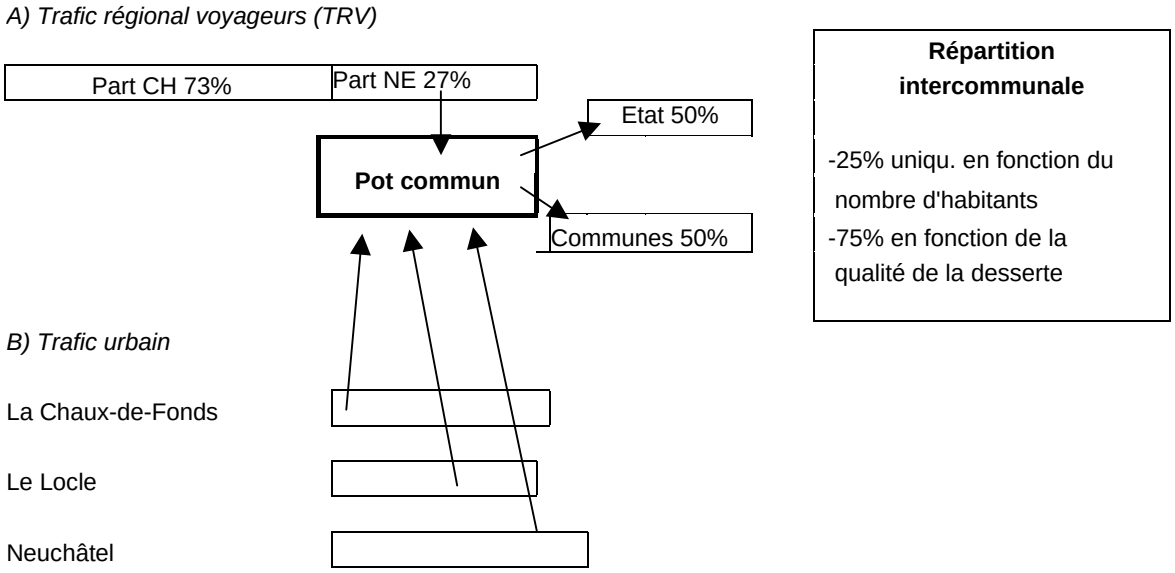
A) Trafic régional voyageurs (TRV)



B) Trafic urbain



Nouvelle répartition des parts de financement



6.3.3. Répartition de la part communale entre les communes

Pour la répartition de la part des communes entre elles, du fait de la prise en compte des lignes urbaines, le critère de qualité de la desserte doit être pondéré de manière beaucoup plus forte que ce qui se pratique aujourd'hui pour la répartition de la part communale au trafic régional. Ainsi, 75% de la part communale seront répartis entre les communes selon la qualité de leur desserte. Ceci implique que les communes bien desservies paient par habitant un montant plus important que les communes moins bien loties.

Cependant, 25% de la part des communes sont répartis uniquement en fonction de la population. Sur ce montant, toutes les communes paient le même montant par habitant. Cette contribution illustre que l'ensemble du réseau est à disposition de l'ensemble de la population.

6.3.4. Description de la qualité de la desserte

Le mode de répartition prévu se base sur des critères objectifs et mesurables, afin qu'il soit équitable et évolutif. En effet, si la qualité de la desserte d'une commune change, il doit pouvoir en être tenu compte immédiatement. Il y a lieu également d'éliminer la dose d'arbitraire existant dans le système actuel d'évaluation de la qualité de la desserte en trafic régional.

Ainsi, la qualité de la desserte d'une commune est mesurée sur la base des critères suivants:

a) Lignes qui touchent la commune

La totalité des lignes desservant la commune est prise en compte.

b) Mode de transport circulant sur ces lignes

Selon le mode de transport, une pondération différente est appliquée. Les facteurs vont de 1 (bus) à 4 (train Intercity).

c) Nombre d'arrêts sur ces lignes

Le nombre d'arrêts est pris en compte, car il illustre la densité de la desserte. Cependant, pour tenir compte des particularités de l'urbanisation de certaines communes, il n'est pas compté plus d'un arrêt pour 250 habitants pour les communes ne disposant pas de gare ferroviaire. Pour les communes disposant d'une desserte ferroviaire, il n'est pas compté plus d'une gare pour 500 habitants. Cette mesure permet de ne pas charger de manière disproportionnée des communes comme La Sagne, dont la structure très allongée impose 5 stations ferroviaires, ou Brot-Dessous, qui héberge la gare de Champ-du-Moulin, mais dont la centaine d'habitants ne vivent pas tous à proximité de cette station.

d) Nombre de courses sur la ligne

Le critère de la cadence est bien entendu important. Le nombre de courses par jour (du lundi au vendredi) est ici pris en compte.

Pour une ligne donnée dans une commune, le nombre d'arrêts imputable est multiplié par le nombre de courses quotidiennes sur la ligne et par le facteur de pondération tenant compte du mode de transport. Les valeurs ainsi obtenues pour chaque ligne touchant une commune sont additionnées pour former le total de "points qualité" de la commune. L'opération est effectuée pour la totalité des communes. Les 75% de la part communale sont ensuite répartis entre les communes au prorata de ce nombre de points.

Si la qualité de la desserte d'une commune est modifiée (p. ex. suppression de certaines courses ou augmentation de la cadence, voire création d'une nouvelle ligne), son nombre de points qualité, et donc sa part à la prise en charge de l'indemnisation des transports publics, sera automatiquement adapté.

Notons encore que les gares situées sur des limites communales ou servant manifestement à deux communes (ex. Gorgier-St-Aubin) sont imputées aux deux communes. Les services de bus sur appel (Publicar) sont comptés à raison d'une paire de courses (aller-retour) par heure d'exploitation.

Dans l'objectif d'une acceptation aussi large que possible de la méthode de calcul proposée et afin d'accompagner la mise en place de ce nouveau système, un groupe de travail ad hoc, composé principalement de représentants des communes, sera créé par le Département de la gestion du territoire.

6.3.5. "Commande" formelle des prestations par le canton

Le nouveau système implique que l'Etat passe formellement commande aux entreprises de transport urbaines et régionales de l'offre de prestations élaborée conjointement avec les communes, et indemnise les entreprises sur la base de l'estimation des coûts non couverts prévisionnels. A cet effet, des conventions seront établies entre l'Etat et les entreprises. La part des communes est ensuite calculée et facturée aux commues par l'Etat. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il s'agira pour les communes d'une charge liée, mais qui résultera d'une entente préalable entre Etat et communes sur les prestations.

6.3.6. Création de conférences régionales (CRT)

Pour prendre en compte bien mieux que cela n'a pu se faire jusqu'à présent les besoins des communes et des régions, les communes pourront participer activement à la planification de l'offre au travers d'un nouvel outil de collaboration verticale : les conférences régionales des transports (CRT).

Ces organisations seront composées de représentants des communes d'une région et présidées par l'un d'entre eux. Un représentant de l'office des transports participera en principe aux débats des CRT. Des représentants d'entreprises de transport peuvent également être conviés. Par ce biais, les communes pourront formuler à l'intention du canton leurs besoins et leur vision du développement de l'offre des transports publics, les coordonner entre elles au niveau régional et les discuter avec le canton. Les communes joueront ainsi un rôle plus actif dans la planification des horaires des lignes de transport public que ce n'est le cas actuellement. Les CRT deviendront le partenaire privilégié du canton pour toute question touchant à l'offre de transport dans la région concernée, ce qui implique une connaissance des besoins des différents types de clients et motifs de déplacement, une coordination avec les horaires scolaires, etc. Il est attendu de la part des communes des propositions concrètes.

Ces CRT, organes de consultation et de proposition, ne seraient cependant pas dotées de compétences décisionnelles. Ainsi, l'Etat conserverait son autonomie de décision quant aux prestations des lignes relevant du trafic régional au sens de la loi fédérale sur les chemins de fer. Pour les lignes urbaines, il n'y a pas lieu de modifier la règle actuelle, à savoir que les décisions se prennent d'un commun accord entre canton, commune(s) concernée(s) et entreprise de transport.

Il est envisageable de former deux CRT d'agglomération, soit une pour le Littoral et une pour La Chaux-de-Fonds/Le Locle ou une seule pour le RUN, plus au maximum cinq CRT pour le reste du canton (Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Béroche, Entre-deux-Lacs/Plateau de Diesse, Montagnes). Le nombre définitif de conférences régionales et les modalités de leur fonctionnement sera fixé par le Conseil d'Etat dans un règlement ad hoc.

La création de ce nouvel outil de collaboration verticale offre aux communes la possibilité d'une implication plus forte dans la définition de l'offre de transport, tout en facilitant grandement le travail de coordination par rapport à la situation actuelle. Par ailleurs, ce système permettrait une évolution future vers une gestion du réseau des transports publics par le biais de contrats de région ou d'agglomération, dans la philosophie développée dans le cadre du RUN, incluant une délégation de compétences de planification et l'allocation d'une enveloppe financière aux régions.

La légitimité des commissions régionales doit être assurée par un ancrage au niveau de la loi cantonale sur les transports publics (LTP), qui doit préciser également leur rôle et leur fonctionnement. L'Etat veillera à la coordination entre les CRT et à la cohérence du réseau ainsi qu'au respect de la proportionnalité des mesures dans les différentes régions et l'équité de traitement de celles-ci.

6.4. Conséquences financières pour le domaine des transports publics

Le tableau ci-dessous présente les charges incombant au canton et aux communes selon le système en vigueur actuellement (avec TN financés selon le décret de 1971), d'une part et selon le nouveau système proposé, d'autre part.

Les chiffres sont des projections pour l'année 2005.

(En milliers de francs)

	SYSTÈME ACTUEL			NOUVEAU SYSTÈME
	Trafic régional	Trafic urbain	Total	Ensemble du réseau
Etat	9.600	7.700	17.300	19.000
3 villes, y c. agglo N'tel		15.600		
Ensemble des communes	5.100		20.700	19.000
TOTAL	14.700	23.300	38.000	38.000

Ce tableau indique globalement un transfert relativement modeste de charges des communes vers l'Etat, de l'ordre de 1,7 millions de francs. De fait, le transfert de charges ne figure pas au premier plan des modifications proposées dans le domaine des transports, comme cela est expliqué plus haut.

Concernant la répartition entre les communes de la part qui leur incombera, le principe proposé induit des différences avec la situation actuelle qui pourront être sensibles pour certaines communes. La mise en place du nouveau mécanisme aura ainsi pour conséquence d'alléger nettement l'effort financier des communes situées sur les lignes de trafic régional des TN, puisque celles-ci paieront leur contribution en fonction de la qualité effective de leur desserte et plus en fonction du nombre d'actions TN qu'elles détiennent. A contrario, d'autres communes verront leur contribution augmenter.

Cette conséquence ne doit cependant pas faire oublier que la méthode proposée est nettement plus équitable que le système actuel, qui crée quant à lui d'importantes inégalités de traitement. Ainsi, certaines communes paient aujourd'hui jusqu'à cinq fois plus par habitant que d'autres, à qualité de desserte comparable. Il y a donc nécessité de corriger cet aspect, ce que permet le système proposé.

Enfin, on notera également des différences chiffrées entre la colonne "Transports" du tableau de l'annexe 5 et celle de l'annexe du rapport CODETA mis en consultation. Depuis le début de l'année, du temps a été consacré à affiner le projet qui vous est présenté dans le présent chapitre, notamment en ce qui concerne la description de la qualité de la desserte. Ces travaux ont eu des répercussions sur les données chiffrées.

7. ENSEIGNEMENT ET FORMATION

Mobilier scolaire et matériel d'équipement

Législation	Loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984 (RSN 410.10), art. 54
Nature des flux financiers	Prise en charge de l'Etat à hauteur de 20%
Responsabilité principale actuelle	Communes
Proposition	Reprise du financement à 100% par les communes

Moyens d'enseignements

Législation	Loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984 (RSN 410.10), art. 54
Nature des flux financiers	Prise en charge de l'Etat à hauteur de 20%
Responsabilité principale actuelle	Canton
Proposition	Reprise du financement à 100% par l'Etat

Informatique scolaire

Législation	Loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984 (RSN 410.10), art. 54, nouveau paragraphe ou nouvel article; Règlement du CE concernant l'utilisation du crédit d'impulsion en faveur de l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans les écoles neuchâteloises, du 7 juillet 2003
Nature des flux financiers	Acquisition et maintenance du matériel assurées par l'Etat; Définition des logiciels et acquisition assurées par l'Etat; Redevance de 44 francs par élève facturée aux écoles
Responsabilité principale actuelle	Canton
Proposition	Reprise du financement à 100% par l'Etat

Formation professionnelle

Législation	Loi sur la formation professionnelle (LFP), du 23 juin 1981
Nature des flux financiers	Subventionnement par l'Etat sur les traitements et les équipements
Responsabilité principale actuelle	Confédération, Etat, communes et associations professionnelles
Proposition	Reprise du financement à 100% par l'Etat et co-gestion avec la Confédération et les associations professionnelles

Enseignement secondaire supérieur

Législation	Loi sur l'enseignement secondaire supérieur, du 19 décembre 1984, décret concernant la réorganisation de l'enseignement secondaire supérieur du 11 février 1997; Décret concernant la réorganisation de l'enseignement secondaire supérieur, du 11 février 1997
Nature des flux financiers	Subventionnement par l'Etat sur les traitements et les équipements
Responsabilité principale actuelle	Etat, communes, cas échéant Confédération
Proposition	Reprise du financement à 100% par l'Etat et co-gestion, cas échéant avec la Confédération

Bâtiments et infrastructures du secondaire 2

Législation	Projet de décret concernant la prise en charge financière des constructions scolaires et sportives communales destinées à l'enseignement secondaire supérieur et à la formation professionnelle
Nature des flux financiers	Subventionnement des constructions scolaires et sportives aux communes
Responsabilité principale actuelle	Communes, avec subventionnements de l'Etat et de la Confédération
Proposition	Rachat et reprise du financement à 100% par l'Etat

7.1. Contexte général du domaine de l'enseignement/formation

Depuis le début des années nonante, l'instruction publique neuchâteloise a considérablement évolué, avec la mise en place des hautes écoles spécialisées (HES), de la Haute Ecole Pédagogique BEJUNE, de la nouvelle maturité fédérale et des maturités professionnelles.

Le secteur de l'enseignement obligatoire a suivi ce mouvement également: la section de maturité a été réorganisée et la seconde année d'école enfantine a été généralisée. Le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC) a par ailleurs lancé les travaux de conception de la réforme du secondaire 1 en août dernier avec, pour objectifs, la mise en place d'un plan d'études neuchâtelois du secondaire et la fusion des sections moderne et préprofessionnelle en une voie générale. Ce projet constitue une réponse, d'une part, aux nouvelles exigences du secteur de la formation professionnelle et, d'autre part, au futur plan d'études cadre romand (PECARO), en cours d'élaboration au sein de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de Suisse romande et du Tessin (CIIP), et au projet national d'harmonisation de la scolarité obligatoire mené par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Relevons par ailleurs que la CIIP a récemment renforcé la collaboration intercantonale dans le secteur des moyens d'enseignement, y compris informatiques, en adoptant une nouvelle convention administrative, le 19 février 2004.

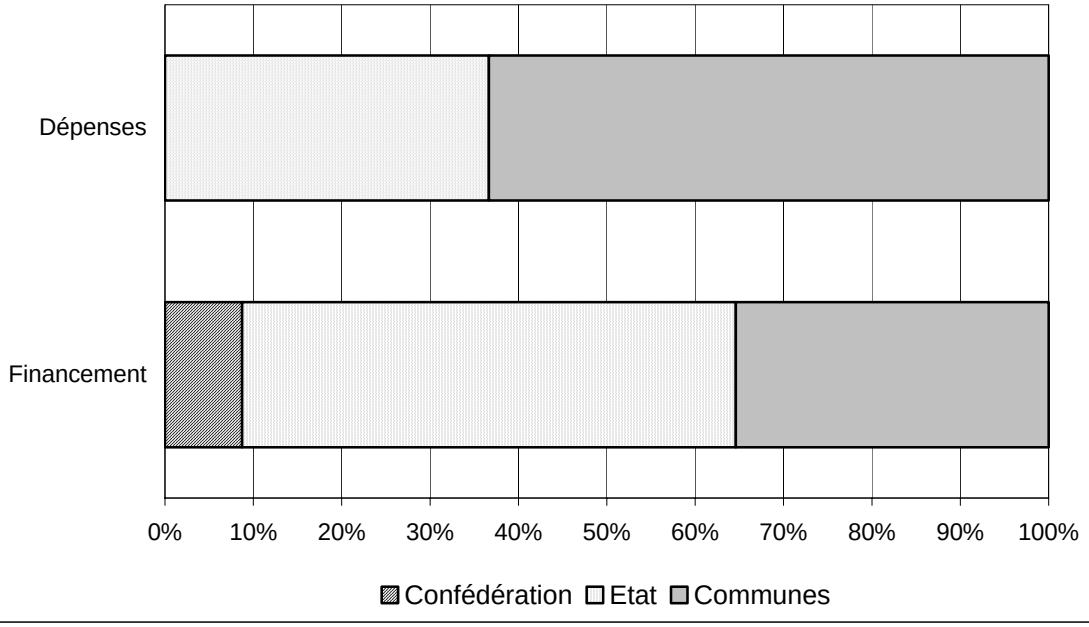
Grâce au crédit d'impulsion adopté par le Grand Conseil en février 2001 et dans la suite de l'initiative "Partenariat public–privé–l'école sur le net" (PPP-ésn), lancée par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) en décembre 2000, l'informatique est entrée dans les écoles neuchâteloises. Ainsi, d'ici à fin 2004, quelque 2500 PC seront installés, afin de permettre à chaque élève d'apprendre à employer l'informatique mais aussi d'apprendre à l'aide de moyens d'enseignement informatiques. Le développement de ces derniers devrait, à terme, faire également l'objet d'une coopération intercantonale. La gestion des écoles sera aussi améliorée avec l'introduction du système d'information CLOEE, dans toutes les communes du canton.

Enfin, en 2005, le canton sera appelé à adapter sa législation aux nouvelles dispositions de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle, à revoir la loi cantonale sur l'enseignement secondaire supérieur et à introduire la réforme de Bologne dans le secteur tertiaire universitaire (HES, HEP, Université).

7.2. Financement actuel du domaine de l'enseignement / formation

Les indicateurs financiers de l'année 2001 publiés par l'Office fédéral de la statistique constituent une bonne base de réflexion et de comparaison intercantonale, lorsque l'on examine la répartition, d'une part, du financement de l'enseignement et de la formation, d'autre part, des dépenses, entre l'Etat et les communes.

Répartition du financement et des dépenses en matière d'enseignement et de formation pour le canton de Neuchâtel en 2001
(Source: OFS, Dépenses publiques d'éducation en 2001)



Sur le graphique ci-dessus, on constate que la Confédération a assumé, en 2001, 8,7% du financement de la formation dans notre canton, l'Etat, 55,9% et les communes, 35,4%. Les communes maîtrisent en revanche 63,3% des dépenses de formation, alors que la part de l'Etat se monte à 36,6%. Ce graphique permet d'expliquer le poids important des subventions et des dédommagements accordés aux communes, dans les comptes du DIPAC: sur des charges nettes de 314,4 millions de francs en 2003, les subventions s'élèvent à 114,1 millions de francs et les dédommagements à 20,8 millions de francs. Ces sommes servent à financer l'enseignement obligatoire, la formation professionnelle et les mandats de gestion des maturités professionnelles et gymnasiales. S'ajoutent à ces montants, 17,2 millions de francs de subventions fédérales redistribuées aux communes, pour la seule formation professionnelle.

En comparaison intercantonale (voir graphique ci-après), cette situation est particulière: Neuchâtel se détache nettement de la moyenne nationale, des autres cantons romands et des cantons universitaires. Par contre, il se trouve dans une position comparable à celle des petits cantons alémaniques.

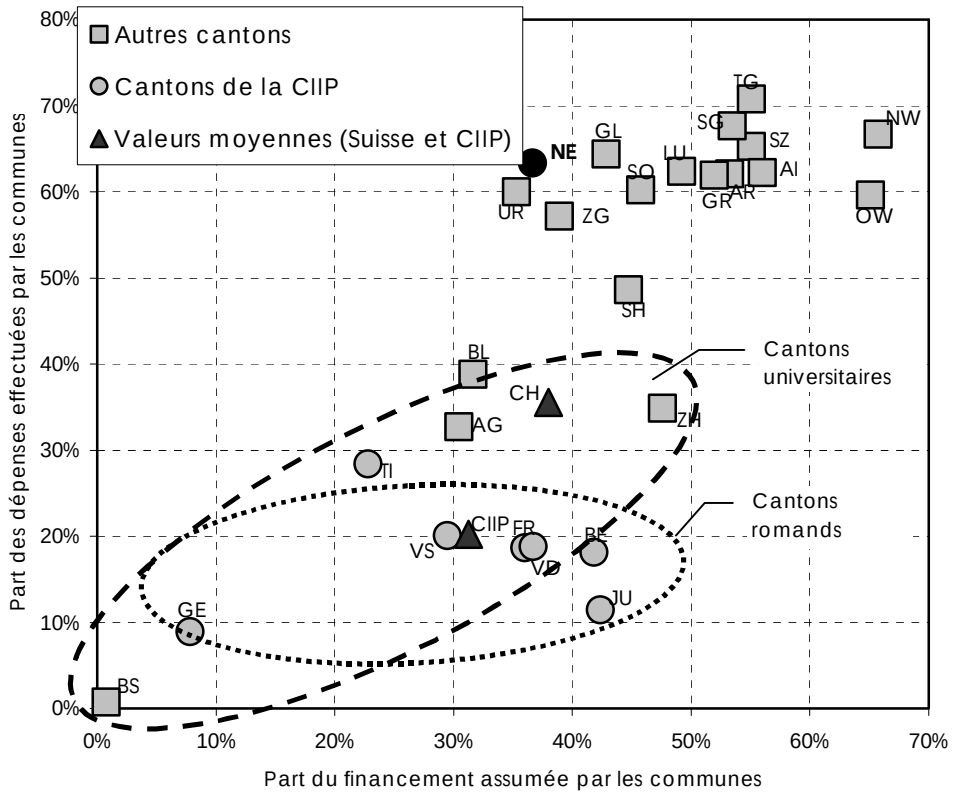
Dans l'ensemble, cette répartition du financement et des dépenses pose des problèmes aussi bien pour l'Etat que pour les communes et ne répond pas au principe du "qui commande paie".

En effet, dans le secondaire 2, l'Etat est en principe chargé de la mise en oeuvre des dispositions adoptées au niveau fédéral ou dans les enceintes intercantonales. Il collabore donc étroitement, sur le plan stratégique, avec la Confédération, les conférences romandes et nationales, et, sur le plan opérationnel, avec les écoles

cantonales et les centres intercommunaux. Cette co-gestion avec les communes est complexe en termes d'organisation et de flux financiers. Elle est par ailleurs bientôt unique en Suisse puisque la très grande majorité des autres cantons y ont renoncé en cantonalisant l'ensemble de ce secteur. Le principe du "qui commande paie" n'est pas non plus appliqué pour les moyens d'enseignement qui sont définis par l'Etat, payés à 80% par les communes et subventionnés à hauteur de 20%.

Pour les communes, la situation est aussi inconfortable, dans la mesure où elles paient des factures aux centres professionnels ou au Lycée Jean-Piaget, pour les apprentis et étudiants qui les fréquentent et non aux écoles cantonales. Sur le plan financier, les frais qu'elles versent sont toujours difficiles à prévoir. Ils peuvent fortement fluctuer d'une année à l'autre, en raison de l'évolution des effectifs et des formations choisies par les jeunes à la fin de la scolarité obligatoire.

Participation des communes au financement et aux dépenses d'instruction publique en 2001: comparaison intercantonale
(Source: OFS, Dépenses publiques d'éducation en 2001)



7.3. Des avantages de la cantonalisation

La CODETA, qui a passé en revue l'ensemble du secteur de l'enseignement et de la formation, a donné la priorité à la cantonalisation du secondaire 2, des moyens d'enseignement et de l'informatique scolaire. En contrepartie, le mobilier scolaire et le matériel d'équipement de salles sont repris totalement en charge par les communes et les institutions.

Le Conseil d'Etat fait sienne cette vision du désenchevêtrement pour le domaine de l'enseignement/formation.

Sur le plan politique, la cantonalisation doit permettre d'assurer la cohérence d'ensemble de notre système de formation et de l'adapter aux nouvelles exigences fixées par la Confédération et les conférences intercantonales, tout en renforçant les possibilités de collaboration avec les autres cantons.

La cantonalisation aura aussi pour effet de simplifier la gestion, en clarifiant les rôles de l'Etat et des communes. Elle permettra de limiter les flux financiers entre la Confédération, l'Etat, les autres cantons et les communes, tout en éliminant des charges très variables sur lesquelles les communes n'ont aucune prise. Elle favorisera également une meilleure allocation des ressources financières, en matière de fonctionnement et d'investissement.

Ces objectifs rejoignent les lignes générales de la motion du groupe radical 02.131, préalablement déposée sous forme de postulat, "canton–communes: poursuivre le désenchevêtrement pour clarifier les compétences, pour réduire les coûts de fonctionnement et les investissements", approuvée par le Grand Conseil, le 3 septembre 2002.

Seul un désenchevêtrement sous la forme envisagée par le Conseil d'Etat permet d'atteindre ces objectifs. Dans le secteur de la formation, un désenchevêtrement fondé sur une répartition équilibrée entre les charges confiées à l'Etat, compensées par des charges transférées aux communes, aurait été très défavorable aux petites communes et n'aurait pas permis de satisfaire aux objectifs visés. Une étude de faisabilité menée par le DIPAC en 2002 a démontré que les finalités visées par l'école publique auraient même pu être remises en cause, mettant ainsi notre canton dans une situation défavorable sur le plan intercantonal. Enfin, il en aurait résulté une gestion administrative plus complexe, donc plus onéreuse pour le DIPAC.

7.4. Conséquences financières pour le domaine enseignement / formation

	Charges transférées aux communes		Charges transférées à l'Etat	
Enseignement obligatoire		**313.523**		**2.434.954**
– Mobilier & Matériel d'équipement de salles	195.671			
– Crédits forfaitaires	84.050			
– Petit matériel de consommation courante	33.802			
– Manuels et matériels gratuits aux élèves			2.262.264	
– Lectures suivies			44.495	
– Frais divers			47.970	
– Droits d'auteurs "Pro Litteris" + "Swissimage"			80.225	
Informatique scolaire				**3.962.323**
– Redevances CLOEE			1.001.856	
– Redevances RPN			1.143.450	
– Amortissement			1.817.017	
Secondaire supérieur et formation professionnelle				**28.992.779**
– Fonds de compensation			0	
– Formation professionnelle			23.652.716	
– Lycée Jean-Piaget			4.540.063	
– Inspection des places d'apprentissage			800.000	
Total		**313.523**		**35.390.056**
Allégement net pour les communes				**35.076.532**

Bases de calcul:

- Enseignement obligatoire: comptes 2003, ventilés selon la terminologie des lois en vigueur
- Informatique scolaire: pour les redevances RPN et CLOEE, comptes 2003; pour les amortissements, taux de renouvellement des machines calculé sur 4 ans, avec un coût forfaitaire de 3300 francs (PC et serveurs),subventionné à 20% par l'Etat
- Secondaire 2: pour le fonds de compensation, comptes 2002 des écoles; pour la formation professionnelle et le LJP, comptes 2003 des écoles, pour l'inspection des places d'apprentissage, estimations fournies par le SFP

Une fois chiffrées, les propositions retenues dans le domaine de l'enseignement représentent un transfert de 313.523 francs, pour les communes et de quelque 35,4 millions de francs pour l'Etat, soit un allégement net pour les communes d'environ 35,1 millions de francs.

Ces chiffres reflètent néanmoins une réalité basée sur les comptes 2003. Ils ne permettent pas de prévoir l'évolution de la démographie scolaire et la conjoncture économique qui ont toutes deux un impact sur les coûts du secondaire 2. Par exemple, un nombre de places d'apprentissage insuffisant incitera les jeunes à s'orienter vers des formations en écoles, plus coûteuses pour les collectivités publiques.

7.5. Propositions

7.5.1. Mobilier scolaire et matériel d'équipement de salles

Le Conseil d'Etat, comme la commission, estime qu'il est normal de transférer l'ensemble du mobilier scolaire et du matériel d'équipement de salles aux communes car il s'agit typiquement ici de prérogatives communales.

Des normes minimales devront néanmoins être élaborées par le DIPAC.

7.5.2. Moyens d'enseignement

Ce volet couvre dans le détail: les moyens d'enseignement proprement dit, la fourniture du matériel destiné aux élèves, les ouvrages de lectures suivies et les droits d'auteurs. Le Conseil d'Etat propose que le financement soit dorénavant assuré à 100% par l'Etat.

A l'heure actuelle, le financement de ces éléments ne répond pas au principe "qui commande paie", puisque la loi sur les autorités scolaires prévoit que les moyens d'enseignement sont définis par l'Etat (cf. loi sur les autorités scolaires, art. 6). Comme nous l'avons évoqué plus haut, ces derniers font aujourd'hui l'objet d'une coordination renforcée au sein de la CIIP. Dès lors, une participation communale de 80% ne semble plus être justifiée.

La proposition soumise a l'avantage de simplifier et de clarifier les différents décomptes entre les communes et l'Etat sur le plan administratif. Pour rappel, les répartitions actuelles des différents forfaits et subventions ne sont que des transferts d'argent, où l'administration cantonale ne fournit aucune prestation active.

Outre une nette amélioration en termes d'efficacité administrative, la fourniture et la prise en charge totales par l'Etat des manuels et du matériel scolaires gratuits favorise les objectifs pédagogiques visés par le DIPAC, puisque l'ensemble des écoles du canton bénéficie ainsi des mêmes moyens d'enseignement.

Le DIPAC est néanmoins conscient que cette nouvelle répartition des tâches pourrait dans le pire des cas déresponsabiliser les communes vis-à-vis du coût financier de l'achat du matériel scolaire. Aussi, un montant maximum admis pourrait-il être attribué

par commune, au prorata du nombre d'élèves et de classes, afin de mieux maîtriser les dépenses. Les communes pourraient toutefois encore acquérir du matériel supplémentaire, mais à leur charge.

7.5.3. Informatique scolaire

Le Conseil d'Etat rejoint l'avis de la commission en proposant de transférer à l'Etat l'ensemble du développement de logiciels pédagogiques ou de gestion des écoles, ainsi que la maintenance et le renouvellement futur du parc informatique. Le cadre actuel prévoit que les investissements devraient être pris en charge, à partir de 2005 – dès la fin du crédit d'impulsion "ICT 01-04" adopté par le Grand Conseil en 2001 –, par les communes à hauteur de 80%, au même titre que les autres moyens d'enseignement.

Ce transfert permettra d'assurer un système et une infrastructure standardisés et homogènes sur l'ensemble du territoire cantonal, tout en laissant aux communes la possibilité d'acquérir à leurs frais du matériel supplémentaire. La cohérence pédagogique d'ensemble du projet peut ainsi être garantie. La maintenance du parc informatique sera également gérée de manière plus rationnelle si l'Etat en devient le seul propriétaire.

Par ailleurs, cette évolution permettra à l'Etat de mieux coordonner ses objectifs pédagogiques dans l'espace romand et de renforcer, à terme, la collaboration avec les autres cantons, dans l'élaboration de solutions pédagogiques, au même titre que les moyens d'enseignement.

D'ici à fin 2004, le Conseil d'Etat saisira le Grand Conseil d'un rapport sur les objectifs réalisés dans le cadre du crédit d'impulsion "ICT 01-04" et l'avenir qu'il envisage dans ce secteur pour les années 2005–2007.

7.5.4. Secondaire 2

Actuellement, le secondaire 2 est co-géré par l'Etat et les communes. A cet égard, Neuchâtel est l'un des derniers cantons suisses à ne pas avoir cantonalisé l'ensemble de ce secteur.

Le transfert du secondaire 2 à l'Etat vise à assurer une meilleure gestion pédagogique et à anticiper les évolutions en cours dans les domaines de la formation professionnelle, des maturités, des écoles de commerce et des écoles de degré diplôme. Il en résultera aussi une simplification des flux financiers et administratifs entre l'Etat et les communes, en vertu du principe "qui commande paie".

Enfin, pour les petites communes, la cantonalisation du secondaire 2 mettra sur pied d'égalité les actuelles écoles cantonales, le Lycée Jean-Piaget et les centres professionnels. Nous rappelons que les premières n'occasionnent aucun coût pour les communes, alors que des forfaits par étudiant ou apprenti leur sont facturés pour les seconds.

7.5.4.1. Formation professionnelle

En raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle au 1er janvier 2004, le canton sera appelé à revoir sa législation en la matière. A cet effet, le Conseil d'Etat prévoit, en 2004, d'une part, d'élaborer une nouvelle loi cantonale sur la formation professionnelle et, d'autre part, d'ancrer l'orientation scolaire et professionnelle dans une loi *ad hoc*. Le Conseil d'Etat entend soumettre ces deux rapports au Grand Conseil avant la fin de la présente législature, en réponse à la

motion 02.140 du 3 septembre 2002 du groupe radical "Apprentissage dual en crise: le bon moment pour moderniser le système", acceptée avec la clause d'urgence, le 2 octobre 2002.

Dès lors, le présent rapport propose uniquement les modifications nécessaires à l'entrée en vigueur du 2e volet du désenchevêtrement, soit, pour la formation professionnelle, le transfert à l'Etat de l'ensemble des charges de fonctionnement assumées par les communes.

Dans ce contexte, il apparaît judicieux de cantonaliser l'inspection des places d'apprentissage qui est à l'heure actuelle une tâche partagée avec les Villes. Cette mesure permettra de simplifier les processus administratifs, d'éliminer des doublons et d'offrir un interlocuteur unique aux entreprises formatrices. Il sera ainsi possible de mettre sur pied un dispositif unique pour le canton puisque l'Etat assure, aujourd'hui déjà, la surveillance des places d'apprentissage des petites communes. Le lien de proximité sera assuré par une redéfinition régionale des attributions dévolues aux inspecteurs.

7.5.4.2. Enseignement secondaire supérieur

Les modifications de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LES) qui sont soumises à votre Autorité ne concernent également que le désenchevêtrement. Le Conseil d'Etat est conscient que la LES mérite un toilettage complet. Celui-ci vous sera soumis en même temps que la révision de la loi cantonale sur la formation professionnelle, en 2005, avant la fin de la présente législature.

Dans l'enseignement secondaire supérieur, le Conseil d'Etat propose également de transférer à l'Etat l'ensemble des charges de fonctionnement assumées actuellement par les communes.

7.5.4.3. Implication des communes dans le secondaire 2 cantonalisé

Un groupe de travail *ad hoc*, comprenant les présidents des commissions du CPLN, du Lycée Jean-Piaget, du Lycée Denis-de-Rougemont et du CIFOM, a été chargé de déterminer le rôle des communes dans le processus de formation du secondaire 2. Il a été proposé au Conseil d'Etat de créer à cet effet deux conseils cantonaux, en lieu et place des commissions cantonales actuelles, l'un pour la formation professionnelle et l'autre pour l'enseignement secondaire supérieur. Ces deux conseils soutiendront le Conseil d'Etat et préaviseront les décisions qu'il sera amené à prendre en matière de politique générale dans ces deux domaines. Ils pourront également fournir des recommandations, au plan financier ou sur d'autres objets jugés importants. De plus, comme actuellement, chaque lycée ou centre professionnel aura sa propre commission. Le Conseil d'Etat définira par voie réglementaire la composition, les compétences, le degré d'autonomie et l'implication de ces commissions dans le fonctionnement des centres ou écoles. Les projets de règlement seront soumis aux commissions pour préavis avant leur adoption par le Conseil d'Etat. Concernant le secteur de la formation professionnelle, des commissions par domaine pourront également voir le jour afin d'assurer des fonctions transversales.

Le Conseil d'Etat souhaite maintenir des représentants des régions, des villes et des milieux concernés, en particulier les organisations du monde du travail, dans les conseils et les commissions envisagés. En effet, ces acteurs seront appelés à collaborer encore plus étroitement, comme le prévoit la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle. Ces représentants seront les garants d'une politique tenant compte des particularités et besoins régionaux ainsi que du contexte économique.

Le groupe de travail que nous avons évoqué plus haut est également chargé d'assurer une transition harmonieuse de la situation actuelle à la cantonalisation, entre le 1er janvier 2005 et la fin de l'année scolaire 2004–2005, en appuyant au niveau politique, les services du DIPAC, les Villes, les centres professionnels et les lycées.

Ecoles/prestations du secondaire 2 appelées à être cantonalisées	
Institutions	**Prestations cantonalisées**
Lycée Jean-Piaget Neuchâtel	• Filières diplômes de commerce • Filières écoles de culture générale • Filières cours de raccordement • Filières secrétariat • Formations continues[1)] • Charges résiduelles
Centre professionnel du Littoral neuchâtelois Neuchâtel	• Filières formations de base plein temps • Filières formations de base duales • Filières de préformation • Filières de formations ET • Formations continues[1)] • Charges résiduelles
Centre intercommunal des Montagnes neuchâteloises La Chaux-de-Fonds – Le Locle	• Filières formations de base à plein temps • Filières formations de base duales • Filières de préformation • Filières diplômes de commerce • Filières secrétariat • Filières écoles de culture générale • Filières de formations ET • Formations continues[1)] • Charges résiduelles
Service de la formation professionnelle	• Contributions des filières formations à plein temps hors canton • Contributions des filières duales hors canton • Frais de formation professionnelle dans le canton • Offices communaux des apprentissage Neuchâtel, Le Locle, La Chaux-de-Fonds • Fonds de compensation pour la formation professionnelle

[1)]En principe, la formation continue, ne génère aucune charges pour les écoles communales (cours de perfectionnement auto-financés). Après déduction des subventions fédérales et cantonales, les frais sont couverts par les taxes de cours.

7.5.4.4. Bâtiments et infrastructures du secondaire 2

Le Conseil d'Etat estime nécessaire de transférer à l'Etat l'ensemble des bâtiments et infrastructures appartenant aux communes et affecté aux écoles du secondaire 2, ceci pour éliminer tout enchevêtrement de compétences touchant à la gestion, à l'entretien et à la planification des investissements futurs. Quant aux frais d'entretien courant, ils sont déjà inclus dans les dépenses de fonctionnement des écoles concernées.

Selon une première estimation menée par le DIPAC en collaboration avec les Villes, les éléments qui peuvent entrer en ligne de compte dans un rachat des bâtiments et des infrastructures du secondaire 2 se présentent comme suit:

	en millions de francs
– valeur résiduelle des bâtiments sis à Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle	55,2
– CIFOM: secteur automobile, en cours de construction	3,5
– CIFOM-ESTER : deuxième étape des travaux à la rue du Progrès 38-40, à La Chaux-de-Fonds	1,5
– estimation des terrains (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle)	12,9

Sans les terrains, le coût de rachat total peut être estimé à quelque 61 millions de francs. La valeur résiduelle annoncée par les Villes devrait toutefois être révisée sur la base d'un examen des politiques d'amortissement, de taux uniformes et d'éventuelles revalorisations ou dépréciations.

Le Conseil d'Etat entend, d'une part, racheter les bâtiments et infrastructures aux Villes et, d'autre part, négocier avec ces dernières un droit de superficie gratuit pour les terrains. Un rachat de ceux-ci sur la base des prix du marché ne semble pas réaliste puisqu'il s'agit de patrimoine administratif, par définition inaliénable. En outre, cette variante a l'avantage de laisser la maîtrise du sol aux communes. Elle concorde également avec une des options retenues, parmi d'autres, pour le nouvel établissement hospitalier cantonal. Une location n'est pas exclue pour certains cas particuliers. A titre transitoire et si nécessaire, certaines infrastructures pourraient être louées aux villes, à un tarif fixé d'un commun accord.

Le Conseil d'Etat tient à ce que le transfert des bâtiments et infrastructures soit effectif au 1er janvier 2006. Il soumettra à votre Autorité une demande de crédit d'investissement en 2005, une fois les valeurs de rachat fixées avec les villes.

7.5.4.5. Transfert des rapports de travail

Pour l'ensemble du secondaire 2, le désenchevêtrement nécessite un transfert des rapports de travail du personnel enseignant, administratif et technique des écoles. La question du transfert du personnel enseignant ne pose aucun problème.

En revanche, il s'agira de transférer à l'Etat le personnel administratif et technique des centres professionnels intercommunaux et du Lycée Jean-Piaget au 1er janvier 2005. Des mesures sont prévues pour assurer une transition aussi harmonieuse que possible pour les collaborateurs concernés. Ceux-ci en seront informés en détail par le DIPAC à la mi-octobre. Sur le plan financier, nous rappelons que les salaires sont inclus dans les coûts de fonctionnement des écoles.

7.5.5. Fonds de compensation en matière scolaire

Mis en place lors de la première étape du désenchevêtrement, le fonds de compensation a une durée limitée à l'année scolaire 2003–2004. Il n'est nul besoin de prolonger le décret concernant la création d'un fonds de compensation en matière scolaire, du 11 février 1997, si la présente étape du désenchevêtrement entre en vigueur au 1er janvier 2005.

8. SANTE

Hôpitaux, homes et autres institutions

Législation	Loi sur l'aide aux institutions de santé, du 25 mars 1996 (RSN 802.10) Loi sur les établissements spécialisés pour les personnes âgées (LESPA), du 21 mars 1972 (RSN 832.30) Décret concernant la création et le financement du centre psycho-social neuchâtelois, du 1er juillet 1968 Décret concernant la participation de l'Etat à la création d'un institut neuchâtelois d'anatomie pathologique, du 2 février 1965
Nature des flux financiers	Subventions de l'Etat aux institutions et refacturation aux communes à hauteur de 40%
Responsabilité principale actuelle	Canton
Proposition	Reprise du financement à 100% par l'Etat

Aide et soins à domicile

Législation	Loi sur l'aide aux institutions de santé, du 25 mars 1996 (RSN 802.10)
Nature des flux financiers	Subventions de l'Etat aux centres de santé communaux, l'Etat prenant en charge 60% des subventions des pouvoirs publics
Responsabilité principale actuelle	Communes
Proposition	Reprise du financement à 100% par l'Etat. Les centres de santé agiront sur la base de conditions cadres définies par l'Etat (contrats de prestations)

8.1. Contexte général du domaine sanitaire

La réflexion concernant le désenchevêtrement des tâches et des flux de financement entre les communes et l'Etat touche directement le domaine de la santé. Le secteur sanitaire subventionné pèse en tout plus de 630 millions de francs par année dont environ 230 millions de francs sont à charge des pouvoirs publics.

Les questions relatives à l'organisation du secteur stationnaire et à l'allocation des ressources sont pour la plupart clairement de la compétence de l'Etat. Les tâches sont déjà réparties pour la grande majorité des secteurs touchés; notamment pour ce qui concerne les montants les plus importants (institutions stationnaires). Les différents partenaires (communes, fondations, associations) propriétaires des institutions doivent s'en référer aux décisions du Conseil d'Etat pour pouvoir bénéficier de la manne publique. Les communes qui possèdent les hôpitaux principaux (villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds) ne financent ces derniers qu'indirectement, au même titre que les autres communes du canton. Elles ne doivent intervenir financièrement qu'en cas de déficit non reconnu par l'Etat.

Le système actuel n'est pas satisfaisant dans la mesure où, pour tous les secteurs excepté celui de l'aide et des soins à domicile, les charges sont redistribuées aux communes selon une clé de répartition basée sur le nombre d'habitants. Les communes

considèrent par conséquent, à juste titre, leur participation au secteur de la santé comme des charges imposées.

Dans le domaine de la santé, il s'agit davantage de désenchevêtrer les flux de financement plutôt que de désenchevêtrer les tâches entre les communes et l'Etat. L'objectif du Conseil d'Etat est de proposer un modèle cohérent entre l'organisation du système et son financement.

Les subventions aux institutions de santé sont prises en charge pour partie par l'Etat et pour partie par les communes et sont payées au cours de l'exercice qui suit celui auquel il se rapporte (année de décalage). Or, il est prévu qu'à partir de 2005, ces subventions sont entièrement à charge de l'Etat. Le changement de système implique que les charges sont engendrées en 2004 selon le système en vigueur et sont supportées en 2005 dans un contexte législatif nouveau.

Il est donc nécessaire de faire mention de l'année de décalage dans la loi. L'Etat devra ainsi prendre entièrement à sa charge, en 2005, des subventions qui correspondent à des charges d'exploitation engendrées en 2004 et les communes ne seront pas appelées à supporter 40% de ces charges alors qu'elles seront privées des recettes fiscales indispensables.

Nous présentons ci-après, pour chacun des domaines subventionnés, une analyse et des propositions du Conseil d'Etat, qui rejoignent en tous points les recommandations de la CODETA.

8.2. Hôpitaux, homes et autres institutions parahospitalières

8.2.1. Hôpitaux

Quelques communes ont actuellement un certain pouvoir décisionnel dans le domaine des hôpitaux de soins physiques. En effet, les hôpitaux principaux sont propriétés des villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds et de nombreux délégués des communes siègent dans les conseils de fondation des hôpitaux régionaux.

Néanmoins, ce pouvoir est relatif, dans la mesure où chaque décision prise par les propriétaires des hôpitaux doit recevoir l'aval de l'Etat pour que les charges qui en découlent soient reconnues dans la couverture du déficit. De plus, la part des subventions publiques octroyées à l'ensemble des établissements est redistribuée aux communes selon la même clé (40% au pro rata de la population), indépendamment du fait que la commune ait ou non une voie décisionnelle en la matière.

La réflexion relative au désenchevêtrement des tâches doit également tenir compte du projet de création d'un établissement hospitalier multisite de droit public (EHM). En effet, le programme de législature du Conseil d'Etat prévoit la réunion des hôpitaux de soins physiques au sein d'une seule entité. Il ne s'agit pas d'une étatisation du système de santé mais d'une réorganisation cantonale des hôpitaux. Le Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) a présenté le concept d'EHM au Conseil de santé qui l'a accueilli favorablement. Le projet est maintenant dans sa phase terminale avec pour objectif de soumettre la loi sur l'EHM au Grand Conseil en automne 2004. L'opportunité de créer un établissement de droit public a été prise en compte lors des débats menés par la CODETA mais n'a pas fait l'objet de discussions approfondies, le dossier étant déjà porté dans les cercles mentionnés ci-dessus.

En ce qui concerne les hôpitaux de soins psychiques, les communes n'ont aucun pouvoir décisionnel (Perreux appartient à l'Etat, Préfargier est une fondation "familiale" et la Rochelle est une fondation ecclésiastique).

8.2.1.1. Proposition

Le secteur hospitalier est déjà cantonal, la participation financière des communes est constituée de charges imposées. La prise en charge de la totalité des dépenses des hôpitaux par l'Etat apparaît comme incontournable lorsque l'EHM sera en fonction et que les villes se seront séparées des hôpitaux principaux. Le système de financement doit être identique pour les hôpitaux de soins physiques que pour les hôpitaux de soins psychiatriques.

Le Conseil d'Etat recommande que l'Etat prenne à sa charge 100% des subsides octroyés aux hôpitaux.

8.2.2. Homes

Le paysage institutionnel pour personnes âgées du canton de Neuchâtel est constitué d'institutions publiques subventionnées (LESPA), de fondations privées à but non lucratif et d'institutions à but lucratif. Les contributions des pouvoirs publics aux homes sont principalement octroyées au travers d'une aide aux pensionnaires qui n'ont pas des revenus suffisants pour assurer la prise en charge totale de leur pension (prix de pension réduits). Ces subventionnements indirects sont octroyés indépendamment du statut du home.

Les homes LESPA, qui bénéficient également d'une garantie de déficit de la part des pouvoirs publics, fonctionnent sous la surveillance du service de la santé publique. Les communes sont absentes des décisions.

8.2.2.1. Proposition

Le secteur des homes est déjà cantonal, la participation financière des communes est constituée de charges imposées.

Le Conseil d'Etat propose que l'Etat prenne en charge 100% des subsides octroyés aux homes et aux pensionnaires.

8.2.3. Autres institutions parahospitalières

Sont compris sous cette appellation l'Institut d'anatomie pathologie, le Centre psychosocial et divers autres services d'ergothérapie, de puériculture et d'accueil et action psychiatrique. La plupart sont des fondations qui oeuvrent sous la surveillance du service de la santé publique; les communes sont absentes des décisions.

8.2.3.1. Proposition

Le secteur parahospitalier est déjà cantonal, la participation financière des communes est constituée de charges imposées.

Le Conseil d'Etat propose également que l'Etat prenne à sa charge 100% des subsides octroyés aux autres institutions parahospitalières.

8.3. Aide et soins à domicile

8.3.1. Contexte du secteur de l'aide et des soins à domicile

Le secteur de l'aide et des soins à domicile est le seul domaine où la compétence est encore clairement communale, bien que la part de l'Etat dans le financement corresponde à 60% de la contribution des pouvoirs publics. Les communes qui contrôlent des fondations impliquées doivent toutefois demander l'aval de l'Etat pour que le découvert soit reconnu dans le financement.

Le secteur de l'aide et des soins à domicile n'échappe pas à la réflexion sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes. Dans ce contexte, il s'agit de définir si les services d'aide et de soins à domicile doivent être cantonalisés ou doivent rester une tâche de compétence locale.

Pour le Conseil d'Etat, il ne fait aucun doute que le fonctionnement de ces services doit rester au niveau local, proche des populations concernées. Par contre, il paraît indiqué que l'organisation et la stratégie soient élaborées au niveau cantonal.

Fort de ce constat, le Conseil d'Etat a évalué trois scenarii possibles dans le secteur de l'aide et des soins à domicile:

a) l'Etat reprend 100% du financement: en cas de financement unique par l'Etat, une meilleure cohérence avec les autres secteurs de la santé pourrait être assurée;

b) maintien du statu quo, soit 60% à l'Etat et 40% aux communes: le statu quo n'est pas satisfaisant car les communes sont très réticentes à l'égard d'orientations dictées par l'Etat;

c) les communes reprennent 100% du financement: si le financement est assuré uniquement par les communes, le volume des prestations offertes par les centres sera limité par des décisions communales avec le risque non-négligeable de freiner la planification hospitalière.

8.3.2. Proposition

Le Conseil d'Etat estime qu'il faut privilégier la cantonalisation du secteur de l'aide et des soins à domicile, afin de rendre cohérent le mode de financement (100% Etat) avec le cadre décisionnel et d'établir un principe d'égalité de traitement sur l'intégralité du territoire cantonal.

Il est essentiel que le mode de financement des divers secteurs de la santé soit harmonisé. En effet, les patients doivent être pris en charge par le prestataire de soins le plus adapté du point de vue médico-économique. Si la répartition entre payeurs diverge d'un prestataire à l'autre, les patients risquent d'être pris en charge par un prestataire particulier pour des raisons de financement plutôt que d'efficience. Le système de l'aide et des soins à domicile doit notamment être étroitement lié au secteur hospitalier. Étant donné le projet de création d'un hôpital unique, l'articulation entre les deux domaines est d'importance stratégique.

Toutefois, comme il s'agit d'un service de proximité, il importe au Conseil d'Etat que les acteurs locaux soient, dans la mesure du possible, partenaires; il ne serait pas raisonnable que ceux-ci soient simplement écartés de ce domaine d'activités.

Le Conseil d'Etat propose que l'Etat prenne à sa charge 100% du financement du secteur de l'aide et des soins à domicile et mette en place des contrats de prestations.

8.3.2.1. Contrats de prestations

Les centres de santé agiront sur la base des conditions cadres définies par l'Etat (contrat de prestations).

Ces conditions cadres détermineront le service qui devra être offert, notamment les missions minimales, la variété de l'offre, le volume des prestations (en accord avec l'EHM), les délais maximaux de réponse et la qualité des prestations.

L'Etat ne reconnaîtra plus les déficits des Centres de santé mais financera les prestations sur la base de tarifs. Les prestations devront encore être définies en collaboration avec les centres de santé (heures de soins, heures d'aide, missions spéciales comme les repas à domicile, etc.).

Ce volet fait d'ailleurs l'objet d'une consultation lancée par le service de la santé publique auprès des fondations et association concernées, afin de connaître leur position.

8.3.2.2. Structures organisationnelles

Quant aux structures juridiques, plusieurs organisations sont possibles, elles vont du maintien des fondations et associations actuelles (statu quo) à une structure unique. La marge de manœuvre des communes dépend du scénario choisi:

– maintien des structures actuelles: l'existence des fondations et association de soins à domicile est maintenue. Dans ce cas, l'Etat signe des contrats de prestations avec chacune des institutions et finance les activités. Éventuellement, l'Etat pourrait signer un contrat de prestations avec la Fédération des fondations, qui devrait ensuite s'organiser avec ses membres.

  Dans ce scénario, les communes restent responsables de l'activité de leurs centres et assument les éventuels découverts puisque l'Etat ne couvre plus les déficits. Les communes peuvent d'autorité décider d'étendre les prestations des soins et aide à domicile au-delà du mandat de l'Etat, pour autant qu'elles en assurent le financement.

– création d'une institution cantonale unique: les fondations et associations de soins et aide à domicile se déchargent de leurs activités et, pour la plupart, se dissolvent. Dans ce scénario, la Fédération des fondations (ou une autre entité cantonale à créer), reprend de manière centralisée la gestion de l'ensemble des centres et l'Etat signe des contrats de prestations avec cette entité cantonale qui s'organise avec les centres de santé.

  Dans ce cas, les communes se déchargent totalement de cette problématique, qui est alors gérée par l'entité cantonale. Elles ne peuvent plus être appelées à assumer de déficit et n'ont également plus la possibilité de décider d'étendre d'autorité les prestations des soins et aide à domicile mais doivent, pour cela, négocier un mandat de prestations avec l'entité cantonale.

– solution mixte: une entité cantonale est créée sur le modèle de la solution précédente. Dans ce cas, les fondations et associations sont chacune appelées à choisir entre un rattachement de leur activité de soins et aide à domicile à l'entité cantonale et la conservation de leur activité propre.

Les communes propriétaires d'une fondation ou d'une association et qui ont choisi de conserver leurs activités de soins et aide à domicile, bénéficient des avantages et inconvénients de la première solution. Celles qui ont opté pour un transfert de l'activité de leur centre de santé à l'entité cantonale bénéficient des avantages et inconvénients de la deuxième solution.

Une réflexion est déjà en cours à ce propos entre le DJSS et les centres de santé. Les résultats de la consultation démontrent que les deux premiers scénarii ne sont pas souhaités par plusieurs communes; certaines désirant être libérées de ces tâches, d'autres préférant conserver la gestion de leurs centres de santé.

Cette question peut toutefois être traitée indépendamment de la présente proposition de répartition du financement entre l'Etat et les communes. Le Conseil d'Etat préconise dès lors le maintien de l'organisation actuelle, dans l'attente des résultats de la réflexion initiée entre le DJSS et les Centres de santé.

Dans ce cadre, les avantages et inconvénients seront évalués plus précisément et le choix final de la solution préconisée sera opéré d'entente avec les fondations et associations.

9. CONTRÔLE DES DENREES ALIMENTAIRES

Législation	Loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, RSN 806.0
Nature des flux financiers	Contribution, d'un montant de 3.- francs par habitant, des communes qui ne disposent pas de leurs propres contrôleurs
Responsabilité principale actuelle	Canton
Proposition	Cantonalisation de l'ensemble des charges avec la possibilité d'octroyer des mandats de prestations aux services communaux disposant des compétences nécessaires pour assumer cette tâche

9.1. Contexte du contrôle des denrées alimentaires

L'ancien droit fédéral sur les denrées alimentaires, 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 50, les petites communes avaient pris le parti de ne plus assumer ces tâches. Une contribution financière au laboratoire cantonal permet au canton d'assurer ce service.

Cette contribution se montait à 0,20 francs par habitant jusqu'à la fin des années 80, elle a été augmentée à 2 francs par habitant en 1989, puis à 3 francs en 2003. Cette solution permet d'éviter une multiplication des "experts locaux" non professionnels. Les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle ont maintenu des experts locaux professionnels intégrés au personnel communal.

La nouvelle loi fédérale sur les denrées alimentaires entrée en vigueur en 1995 laisse les cantons libres d'organiser les structures comme ils le souhaitent. Certains cantons ont dès lors cantonalisé l'ensemble des tâches, d'autres ont maintenu les anciennes structures. La question s'est posée aussi dans notre canton. Le chef du département de l'économie publique a réuni en 1994 les responsables communaux des 3 villes pour

discuter des éventuelles modifications de structure à prévoir dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi cantonale d'application. Les représentants des 3 villes ont alors clairement exprimé la volonté de maintenir une structure communale et ont plaidé pour le statu quo.

Lors du départ à la retraite du contrôleur de la ville du Locle au début de 1998, les autorités communales n'ont pas repourvu le poste mais ont conclu un accord avec les autorités de La Chaux-de-Fonds pour que celles-ci prennent en charge les contrôles loclois. Cet accord concrétisait la volonté des deux villes de collaborer ensemble. Cette motivation, plutôt que des raisons financières ou organisationnelles, a présidé à cette décision.

En juin 2000, le Conseil d'Etat a inclus la cantonalisation des contrôleurs communaux dans son projet de 1er volet du désenchevêtrement des tâches. Ce point du rapport a été rejeté par le Grand Conseil au vu de l'opposition des autorités des 2 villes. Le Conseil d'Etat a exprimé sa volonté de réexaminer cette question dans le cadre du 2e volet du désenchevêtrement. Cette volonté a été confirmée dans le rapport sur l'organisation du laboratoire cantonal présenté au Grand Conseil au printemps 2003.

9.2. Répartition actuelle des tâches d'inspection

Les services communaux des villes de Neuchâtel et de la Chaux-de-Fonds, n'exécutent que des tâches d'inspection des commerces et de prélèvement d'échantillon. Toutes les tâches scientifiques d'analyse des marchandises sont réalisées par le service cantonal de la consommation. Le tableau ci-dessous permet de juger de l'ampleur des tâches d'inspection dans les différents secteurs géographiques.

	Nb commerces en activité	Nb inspections annuelles	Nb contrôleurs	Nb commerces par contrôleur	Nb inspections par contrôleur
Villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle	551	466	3	184	155
Ville de Neuchâtel	461	414	2	230	207
Autres communes du canton	1.230	1.050	2.80	439	375
Total	**2.242**	**1.930**	**7.80**	**287**	**247**

Les contrôleurs communaux ne s'occupent pas uniquement du contrôle des commerces de denrées alimentaires, ils ont d'autres tâches communales. Les contrôleurs cantonaux sont occupés à 90% aux tâches d'inspection et de prélèvement, le reste du temps étant occupé par le contrôle des vendanges.

L'expérience montre qu'un contrôleur à temps complet peut réaliser 420 à 460 inspections par an suivant qu'il évolue en milieu rural ou urbanisé. Les temps de déplacements justifiant cette différence. Sur la base de ce chiffre, on évalue qu'il y a environ 1 poste de contrôleur à plein temps dans chacun des services communaux.

Les recettes provenant de la contribution des communes qui n'ont pas de contrôleurs se montent à environ 275.000 francs. Ce montant couvre les charges salariales et de déplacement des 2.8 postes de contrôleurs cantonaux.

En dehors des aspects purement financiers et administratifs, il faut relever que les contrôleurs communaux dépendent techniquement totalement du canton. Cela signifie que le service de la consommation fixe le travail qu'ils exécutent aussi bien dans ses aspects qualitatifs que quantitatifs. Les prélèvements à effectuer sont ordonnés

hebdomadairement et les fréquences d'inspection sont fixées par le service de la consommation.

L'atomisation des moyens humains entre trois entités entraîne une certaine fragilité du système. Lors de longues maladies ou lors de l'engagement de nouveaux titulaires, il est difficile d'assurer un contrôle qualitativement et quantitativement équilibré dans le secteur géographique en difficulté.

9.3. Propositions

La commission a dégagé une solution de compromis, souhaitant que les tâches d'inspection et de prélèvement puissent continuer d'être assumées par les contrôleurs communaux, dans la mesure où ce sont des tâches de proximité. Elle recommande dès lors la cantonalisation du domaine, avec délégations par mandats de prestations aux communes qui le souhaitent. Ainsi, les villes pourraient poursuivre leur activité dans ce domaine, en raison des synergies existantes entre ces contrôles et d'autres tâches communales. Mais l'objectif prioritaire relevé en commission reste la réduction du coût global de ce secteur.

Partageant cette position, le Conseil d'Etat propose que le contrôle des denrées alimentaires soit financièrement complètement pris en charge par le canton. Il propose que la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires soit modifiée pour permettre l'octroi de mandats de prestations aux services communaux dont les compétences techniques et organisationnelles seraient reconnues. S'agissant de tâches de police, il est exclu de donner des mandats de prestations en dehors de services publics.

9.3.1. Mandats de prestations

Afin de répondre aux objectifs d'économie, de rationalisation, de qualité et d'efficience qui justifient le désenchevêtrement des tâches, il est impératif de veiller, d'une part, à ce que l'octroi des mandats de prestations ne coûte pas plus cher au canton que la réalisation des même tâches par ses propres moyens et, d'autre part, à ce que la qualité des prestations soit renforcée.

Sur cette base, on peut raisonnablement fixer les conditions générales suivantes pour l'octroi de ces mandats de prestations à des services communaux:

– coût, pour le canton, inférieur à celui engendré par 2 contrôleurs cantonaux. On tiendra compte dans l'évaluation du coût des charges directes (salaires) et indirectes (informatique et administrative) provoquées par une délégation des tâches. Globalement le coût pour le canton devrait rester en dessous de 200.000 francs;

– présence dans chacun des services communaux de deux contrôleurs ayant la formation légale requise, participant régulièrement aux réunions mensuelles de coordination et aux journées de formation permanente organisées au niveau cantonal et national. La présence de deux contrôleurs est nécessaire pour assurer l'exécution des tâches même en situation d'absence (maladie, vacances, démission) d'un des titulaires;

– qualité des prestations garantie par l'accréditation selon la norme ISO 17020 de tout ou partie du service communal concerné. Cette exigence fondamentale permet de garantir un même niveau de qualité et une égalité de traitement sur tout le territoire cantonal;

– respect des fréquences d'inspection et de l'exécution des programmes de prélèvement fixés par le service de la consommation. La nécessité d'harmoniser à l'échelle cantonale et nationale le système de contrôle des entreprises, de même que le respect des accords de collaboration intercantonale mis en place, implique une soumission des autorités communales aux règles fixées par le service cantonal;

– encaissement par le canton des émoluments perçus lors d'infractions. Les coûts de l'inspection étant pris en charge par le canton, les recettes doivent aussi lui être restituées.

9.3.2. Objectifs prioritaires

Il appartiendra aux autorités communales concernées de faire le bilan économique et organisationnel des avantages et des inconvénients du nouveau système proposé pour confirmer leur intérêt à profiter de la possibilité de continuer à fournir les prestations d'inspection des commerces et de prélèvement de denrées alimentaires.

L'expérience de la cantonalisation de l'inspection des denrées alimentaires, vécue récemment dans le canton de Vaud montre que la ville de Lausanne a renoncé à maintenir son service d'hygiène des denrées alimentaires plutôt que devoir l'assumer sans une participation financière suffisante du canton. Le maintien d'un service intercommunal dans la Riviera vaudoise semble aussi devoir être rapidement remis en question. En Suisse romande, seul le canton du Valais maintient encore un système communal dans une partie des districts et des communes.

Le Conseil d'Etat ne veut en aucun cas modifier le système actuel pour une nouvelle répartition des tâches moins performante ou plus onéreuse. Il convient dès lors de tenir compte des conditions particulières de gestion des services concernés des villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

L'objectif final du désenchevêtrement dans le secteur de la protection des consommateurs est l'exécution des missions fixées par le droit fédéral, de répondre aux attentes et aux besoins des usagers (entreprises) et des bénéficiaires (consommateurs), en diminuant les coûts pour les communes sans pour autant les augmenter dans la même proportion dans les charges de l'Etat.

La solution proposée de cantonalisation, tout en permettant l'octroi de mandats de prestations aux services communaux des villes, est compatible avec les objectifs d'accroissement de l'efficacité des politiques publiques, de redynamisation de l'autonomie cantonale et de réalisation d'économies.

10. ETABLISSEMENTS SPECIALISES

Législation	Loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton, du 22 novembre 1967 (RSN 832.10) Loi sur les mesures en faveur des invalides, du 11 décembre 1972 (RSN 820.22)
Nature des flux financiers	Subventions de l'Etat aux institutions et refacturation aux communes à hauteur de 40%
Responsabilité principale actuelle	Canton
Proposition	Reprise du financement à 100% par l'Etat

10.1. Contexte des établissements spécialisés

La réflexion concernant le désenchevêtrement des tâches et des flux de financement entre les communes et l'Etat touche directement le domaine des institutions sociales spécialisées (établissements pour enfants, adolescents, ou invalides). Dans le canton, ce secteur pèse en tout plus de 130 millions de francs par année, dont environ 50 millions sont à la charge des pouvoirs publics cantonaux.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) participe également au subventionnement de certaines institutions, pour un total de 28 millions de francs par an. Actuellement, on assiste à un désengagement progressif de la Confédération, qui devrait conduire, d'ici 2008, à une suppression totale de toute subvention collective de l'Assurance-invalidité aux établissements pour personnes invalides et handicapées. Si le mode de financement des établissements spécialisés n'est pas modifié, les communes verront leurs participations augmenter, sans bénéficier d'aucune compensation.

L'organisation du secteur des établissements spécialisés est clairement de la compétence de l'Etat par l'intermédiaire du plan d'équipement cantonal en institutions. Les différents partenaires (fondations, associations) qui gèrent l'exploitation des institutions doivent s'en référer aux décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil pour pouvoir bénéficier de la manne publique. La seule institution communale, Sombaille Jeunesse, n'est financée qu'indirectement par la Ville de La Chaux-de-Fonds, au même titre que les autres communes du canton, via sa participation aux charges générales de ce domaine.

10.2. Financement actuel du domaine des établissements spécialisés

Le système actuel n'est pas satisfaisant dans la mesure où, pour pratiquement tout le secteur, les charges sont redistribuées aux communes selon une clé de répartition basée sur le nombre d'habitants. Les communes considèrent par conséquent, et à juste titre, leur participation au financement des établissements spécialisés comme des charges imposées. Selon la législation actuelle, seul le financement des quatre centres de prévention et de traitement des addictions échappe à cette répartition, puisqu'il est assuré à 100% par l'Etat.

Rappelons à ce titre que votre Conseil a refusé, en 2002, le rapport à l'appui d'un projet de loi sur les établissements spécialisés (02.032) qui lui était soumis. L'une des principales raisons de ce refus était liée au report supplémentaire de charges du canton vers les communes qu'impliquait l'uniformisation de la législation. En effet, ce projet prévoyait une répartition des charges d'exploitation des centres de traitement, jusqu'alors assumées exclusivement par l'Etat.

Dans un même ordre d'idées, lorsqu'un crédit de rénovation d'un bâtiment d'une institution est octroyé par le Grand Conseil, les communes doivent automatiquement participer à hauteur de 40% à leur financement, sans être aucunement associées au processus décisionnel.

Dès lors, on constate que si, dans ce domaine, les flux financiers sont encore enchevêtrés, les tâches, elles, ont été clairement attribuées à l'Etat. L'objectif du présent rapport, dans le contexte des institutions sociales, est de vous proposer une réforme susceptible de faire concorder prises de décision et financement, pour plus de cohérence.

10.3. Proposition

Le domaine des établissements spécialisés étant déjà cantonalisé, la participation financière des communes est constituée de charges imposées. La prise en charge de la totalité des dépenses par l'Etat est pratiquement devenue une nécessité, compte tenu du désengagement progressif de la Confédération dans ce domaine. En effet, le projet de nouvelle péréquation fédérale attribue des responsabilités renforcées aux cantons, ainsi qu'une marge financière supplémentaire, dédiée à la réalisation de cette mission. De fait, les communes seront, comme par le passé, absentes des décisions concernant l'organisation de ce domaine.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat, comme la commission, recommande que l'Etat prenne à sa charge 100% des subsides octroyés aux établissements spécialisés.

Compte tenu du décalage d'un an entre l'établissement des budgets et la clôture des comptes des institutions, les frais d'exploitation reconnus seront couverts par l'Etat au cours de l'exercice qui suivra celui auquel ils se rapportent. Les modifications législatives proposées mentionnent cet aspect technique et déploieront leurs effets dès le 1er janvier 2005, abolissant ainsi toute participation des communes.

Cependant, dans le domaine des établissements pour invalides, il faudra prendre en considération un reliquat facturable aux communes, en 2005, pour les exercices antérieurs à 2004. L'existence de ce décalage est lié aux retards d'octroi de certaines subventions fédérales, concernant tant les institutions cantonales que les institutions extra-cantonales accueillant des neuchâtelois. Ce reliquat est estimé à 25% du montant budgété en 2004, au titre de participation des communes aux charges liées à l'aide aux invalides.

11. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES

A ce stade des explications, il ne nous paraît pas indispensable de développer outre-mesure nos commentaires relatifs aux aspects législatifs.

En effet, les neuf modifications de lois qui sont soumises à votre autorité, ainsi que les cinq projets de décrets, ne constituent que des adaptations rendues nécessaires par les options prises dans le cadre du 2e volet du désenchevêtrement. Tout au plus y trouvera-t-on parfois une opération succincte de "toilettage", par exemple une mise à jour de la terminologie.

Ci-devant (supra chapitres 6 à 10), pour chaque domaine désenchevêtré, au début du chapitre idoine, nous avons rappelé dans un "encadré-résumé" la législation qui devait être adaptée et notre proposition. Les projets de lois sur lesquels le Grand Conseil est appelé à se prononcer découlent tout logiquement de ces indications et des commentaires explicatifs de chaque domaine.

Enfin, pour le transfert de fiscalité, l'adaptation des coefficients d'impôt pour 2005 fait l'objet d'un décret (supra 5.1.1.); quant à la péréquation financière intercommunale, elle relève de la seule compétence de notre Conseil, ainsi que nous l'avons expliqué ci-devant (5.6.).

12. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

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.

02.131
18 juin 2002
Motion du groupe radical (préalablement déposée sous forme de postulat)
Canton – communes: poursuivre le désenchevêtrement pour clarifier les compétences, pour réduire les coûts de fonctionnement et les investissements

Vu la faible taille du canton, vu les déficits chroniques et les perspectives préoccupantes du plan financier, toutes les possibilités de collaborations (en priorité en vue de réduire les coûts) doivent être examinées, évaluées, exploitées.

Une première étape de désenchevêtrement a été acceptée par le parlement. Le nouveau programme de législature 2002-2005 comprend quelques idées de modification des compétences et de répartitions financières.

Nous prions le Conseil d'Etat de saisir le Grand Conseil d'un nouveau paquet de mesures permettant un désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes. Nous souhaitons une approche globale et non pas des propositions au coup par coup. Le principe de base du désenchevêtrement sera la clarification des responsabilités et des compétences et non pas des transferts de coûts.

La réalité des faits ne confirme-t-elle pas, avec les années, que l'autonomie communale doit être appréhendée de façon dépassionnée et qu'un désenchevêtrement conséquent des tâches bénéficierait à toute la collectivité neuchâteloise? Une modification de l'imposition cantonale et communale pourrait en être une des conséquences.

Nous prions le Conseil d'Etat d'entreprendre cette étude sans tabou, en y associant des représentants des communes et d'y travailler en partenariat.

Comme complément ou en alternative, nous invitons le Conseil d'Etat à présenter son projet de contrat d'agglomération.

L'urgence est demandée.

Signataires: R. Debély, M. Desaulles-Bovay, D. Cottier, Y. Morel, M.-L. Béguin, E. Berthet, W. Geiser, M. Schafroth, F. Löffel, J.-B. Wälti, A. Gerber, F. Rutti, D.G. Rossier, R. Tanner, B. Zumsteg, Ph. Haeberli, M. Grossmann, P. Sandoz, C. Schallenberger, S. Vogel et W. Haag.

03.138
8 juillet 2003
Motion de la commune de Couvet
Initiative communale "Désenchevêtrement des tâches et péréquation financière"

Le Conseil général de la commune de Couvet,
vu l'article 64, alinéa 2, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;
vu l'article 25 de la loi sur les communes,

arrête:

Par voie d'initiative communale, le Conseil général de Couvet demande au Grand Conseil de poursuivre de toute urgence le désenchevêtrement des tâches, des financements et des ressources du canton et des communes en rectifiant en particulier les effets abusifs de la 1ère étape du désenchevêtrement des tâches et de l'application de la péréquation financière.

Couvet, le 23 mai 2003

Au nom du Conseil général:
Le président, *Le secrétaire,*
P. VARESIO D. HAEBERLI

Le Conseil d'Etat estime avoir répondu en détail, dans les chapitres précédents, aux préoccupations des motionnaires. Ci-après, nous reprenons brièvement quelques arguments.

Les propositions que nous soumettons à votre autorité dans le présent rapport constituent, après le 1er volet réalisé en 2000, un "désenchevêtrement fort" (santé, formation, établissements spécialisés) et contribuent de manière significative à clarifier la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.

Le principe de concordance "qui commande paie", qui a guidé les réflexions de la commission et les décisions de notre Conseil a permis de repréciser les compétences décisionnelles en même temps que les responsabilités financières. On se doit cependant de reconnaître que, dans certains domaines, la réforme proposée réside essentiellement dans un désenchevêtrement des charges, les compétences décisionnelles étant déjà clairement définies.

L'objectif de réduction des coûts a constamment été poursuivi. Ce n'est cependant qu'en phase opérationnelle, quand le désenchevêtrement aura déployé tous ses effets, que l'on

sera véritablement en mesure de réaliser des économies. Par le 2e volet du désenchevêtrement, le Conseil d'Etat cherche à mettre en place les conditions-cadre permettant ensuite de présenter des réformes dans un objectif de rationalisation.

Les propositions soumises au Grand Conseil reposent sur une démarche participative et globale puisque des représentants des communes ont été associés au processus, dès ces prémices, et que le champ d'étude a été étendu à toutes les activités des collectivités publiques de ce canton.

Compte tenu de ces deux éléments, le rythme de travail a été pour le moins soutenu. Le caractère urgent des réformes proposées n'ayant échappé à personne, le calendrier du 2e volet prévoit une entrée en vigueur au 1er janvier 2005 déjà.

Comme complément ou en alternative, la motion 02.131. invite le Conseil d'Etat à présenter son projet de contrat d'agglomération. Nous renvoyons, pour cet objet précis, à notre rapport sur la politique régionale (04.018).

Enfin, nous contestons, ainsi que l'affirme le Conseil général de Couvet dans la motion 03.138, que la 1ère étape du désenchevêtrement et l'application de la péréquation financière aient produit des "effets abusifs". Mais pour le reste, nous l'avons expliqué ci-devant (supra 2.3.), nous avons procédé à une première évaluation de la péréquation et notre Conseil souhaite constituer une commission ad hoc, qui se penchera en partenariat sur le bilan de la péréquation et les adaptations futures jugées indispensables.

13. CONCLUSION

A l'heure de conclure, nous voulons faire référence aux lignes de force que le Conseil d'Etat a tracées dans son rapport consacré à la 1ère étape du désenchevêtrement (00.025). Car cette présente réforme s'inscrit pleinement dans la continuité des objectifs définis dès l'année 2000.

L'ensemble des mesures formant notre stratégie vise 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 sont à mêmes de maîtriser les politiques publiques qu'elles mènent dans le cadre de compétences clairement définies, d'une répartition plus équitable des charges et d'une collaboration plus intense. La question de la collaboration intercommunale et des fusions de communes requiert, à notre avis, une attention soutenue de tous. Elle est étroitement liée au désenchevêtrement des tâches et des charges.

Avec cette 2e étape, plus ambitieuse que prévue initialement puisqu'elle concerne aussi le désenchevêtrement financier du domaine sanitaire, notre Conseil s'est donné les moyens de mettre en lumière une large palette des activités des collectivités publiques de ce canton. Cet éclairage devrait permettre d'ouvrir la voie à davantage de rationalisation. Nous avons ainsi fait nôtre la devise d'un personnage de Strindberg: "Il faut éclairer d'abord et réformer ensuite".

C'est dans cette perspective que nous proposons à votre autorité de prendre en considération le présent rapport, d'adopter les neuf projets de lois et six projets de décrets ci-après et de classer:

– la motion 88.146 Jean-Pierre Authier "Etat et communes: désenchevêtrement des tâches et péréquation financière", du 21 novembre 1988;

– la motion 02.131. du groupe radical (préalablement déposée sous forme de postulat) "canton–communes: poursuivre le désenchevêtrement pour clarifier les compétences, pour réduire les coûts de fonctionnement et les investissements", du 18 juin 2002;

– la motion de la commune de Couvet 03.138, initiative communale, "Désenchevêtrement des tâches et péréquation financière", du 8 juillet 2003.

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

Neuchâtel, le 2 juillet 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Loi
portant modification 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 2 juillet 2004,

décrète:

Article premier La loi sur les transports publics (LTP), du 1er octobre 1996, est modifiée comme suit:

Art. 15a (nouveau)

Conférences régionales des transports
1. Principe

[1]Il est institué des conférences régionales des transports composées de représentants des communes.

[2]Le Conseil d'Etat en fixe le nombre et règle leur organisation.

Art. 15b (nouveau)

2. Rôle

[1]Les conférences régionales participent activement à la planification des prestations des transports publics, sur la base de leurs connaissances des besoins des différents types de clients et de leurs motifs de déplacement.

[2]Elles sont consultées sur toute question liée à l'offre de transports publics intéressant la région.

Titre précédant l'article 16

CHAPITRE 3

Offres et commande des prestations

Art. 16, note marginale

Trafic régional

Art. 16a (nouveau)

Trafic local

[1]L'offre des prestations du trafic local est définie d'un commun accord entre le canton et les communes concernées.

[2]Les prestations sont commandées par l'Etat.

Art. 16b (nouveau)

Prestations supplémentaires

Des communes, des particuliers ou d'autres organisations peuvent convenir de prestations supplémentaires avec les entreprises de transport à condition qu'ils prennent entièrement en charge les dépenses supplémentaires non couvertes.

Titre précédant l'art. 28

Section 1 : Trafic régional et local

Art. 29

La part cantonale de la subvention (indemnité) concernant le trafic régional et local est supportée à 50% par l'Etat et à 50% par les communes selon la répartition prévue à l'article suivant.

Art. 30, al. 1 et 2; 3 (nouveau)

[1]La part communale est répartie entre toutes les communes comme suit:

a) 25% en fonction de la population; ;

b) 75% en fonction de la qualité de leur desserte.

[2]La qualité de la desserte est notée en fonction des critères objectifs suivants:

a) mode de transport;

b) nombre d'arrêts et cadence sur les lignes touchant le territoire communal.

[3]Le Conseil d'Etat arrête chaque année la répartition de la part communale.

Titre précédant l'art. 32

Abrogé

Art. 32 et 33

Abrogés

Art. 36, al. 1 à 3, 4 (nouveau)

[1]L'Etat et les communes subventionnent, sous forme d'indemnité, les entreprises pour les coûts non couverts découlant de l'application de la convention.

[2]Le montant de la subvention est pris en charge à 50% par l'Etat et à 50% par les communes.

[3]La part de l'Etat est inscrite au budget annuel de fonctionnement.

[4]Alinéa 3 actuel

Art. 37, al. 1

[1]Lorsqu'une nouvelle ligne de transport public est créée et… *(suite inchangée)*

Art. 38

Le montant de la subvention, sous forme d'indemnité versée par le canton pendant la période d'essai, est pris en charge à 50% par l'Etat et à 50% par les communes concernées.

Art. 42

Les subventions, sous forme d'aides financières, de l'Etat, selon les articles 40 et 41, présupposent que les communes concernées y participent à raison de 50%.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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,*

Décret
portant modification du décret portant octroi d'un crédit de 359.500 francs pour le rachat de 719 actions de la Compagnie des Tramways de Neuchâtel

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

Article premier Le décret portant octroi d'un crédit de 359.500 francs pour le rachat de 719 actions de la Compagnie des Tramways de Neuchâtel, du 22 mars 1971, est modifié comme suit:

Art. 5 et 6

Abrogés

Art. 2 Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

Art. 3 [1]Le décret entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Loi
portant modification de la loi sur l'organisation scolaire (LOS)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

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

Art. 40, al. 3

[3]Il utilise les moyens d'enseignement ainsi que les moyens informatiques mis à sa disposition.

Art. 45, al. 1, 2, let. b, c et d; e à h (nouvelles), et al. 3 (nouveau)

[1]L'Etat contribue aux dépenses des communes en accordant une subvention (indemnité) … *(suite inchangée)*

[2]L'Etat assume seul les dépenses relatives:

b) aux formations initiales, complémentaires et continues du personnel enseignant;

c) à la prise en charge d'enseignements particuliers dispensés à des élèves étrangers;

d) aux moyens d'enseignement;

e) à la fourniture du matériel destiné aux élèves;

f) aux ouvrages de "lectures suivies";

g) aux droits d'auteurs;

h) à l'informatique scolaire.

[3]Les communes assument seules les dépenses relatives:

a) au mobilier scolaire;

b) au matériel d'équipement de salles.

Art.54

Abrogé

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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 modification de la loi sur la formation professionnelle (LFP)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

Article premier La loi sur la formation professionnelle (LFP), du 23 juin 1981, est modifiée comme suit:

Art. 3, 1er tiret

– les écoles professionnelles, les écoles de métiers, d'arts appliqués, de la santé et du social cantonales ou d'associations professionnelles reconnues, groupées ou non en centre, les lycées d'enseignement professionnel cantonaux;

Art. 6, al. 2 à 4

[2]*Alinéa 3 actuel*

[3]*Alinéa 4 actuel*

[4]*Abrogé*

Art. 7, al. 1, let. c à e

c) Abrogée

d) Abrogée

e) Abrogée

Art. 8, al. 2

[2]Le Conseil d'Etat édicte les règlements des écoles ou centres cantonaux.

Art. 10

Conseil et commissions

[1]Le Conseil d'Etat nomme au début de chaque période législative un conseil cantonal de la formation professionnelle ainsi qu'une commission pour chacun des centres professionnels. Il peut également instituer des commissions par domaine.

[2]Le conseil et les commissions comprennent des membres externes représentatifs des milieux et régions concernés.

[3]Le Conseil d'Etat détermine la composition, le fonctionnement et les compétences du conseil et des commissions.

Art. 11 et 12

Abrogés

Art. 14, al. 1, let. a, let. b et c, al. 2

a) les centres cantonaux, à savoir:

– le Centre cantonal de formation professionnelle des métiers du bâtiment (CPMB);

– le Centre neuchâtelois des formations du domaine santé-social (CFS2);

– le Centre cantonal de formation professionnelle du Littoral neuchâtelois (CPLN);

– le Centre interrégional de la formation professionnelle des Montagnes neuchâteloises (CIFOM).

b) les écoles cantonales, à savoir *(suite inchangée)*

c) abrogée

[2]Après consultation des autorités compétentes, le Conseil d'Etat peut prendre toutes mesures utiles pour favoriser la collaboration de deux ou plusieurs écoles ou centres.

Art. 20 à 23

Abrogés

Art. 24, al. 1

[1]Le directeur est nommé par l'autorité cantonale compétente.

Art. 26, al. 2 et 3

[2]Les règlements d'associations professionnelles sont approuvés par le Conseil d'Etat.

[3]Abrogé

Art. 33, al. 3 et 4

[3]Alinéa 4 actuel

[4]Abrogé

Art. 39

Le statut du personnel administratif et technique est régi par la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, et ses règlements d'application.

Art. 40, al. 1, 3e tiret; 4e tiret abrogé

– des associations professionnelles.

Art. 41 et 42

Abrogés

Art. 43, al. 3 et 4

[3]Abrogé

[4]Abrogé

Art. 44

Abrogé

Art. 45, al. 1 à 3

L'Etat peut octroyer aux associations professionnelles une subvention cantonale globale (aide financière) de 35% pour les cours interentreprises et le perfectionnement professionnel.

[2]Abrogé

[3]Abrogé

Art. 46, al. 1 et 2

Le Conseil d'Etat fixe les conditions d'octroi des subventions cantonales versées aux associations professionnelles *(suite inchangée)*

[2]Abrogé

Art. 47 et 48

Abrogés

Art. 54, al. 3

[3]*Abrogé*

Disposition transitoire à la modification du … (nouvelle)

Dans l'attente de sa nouvelle affiliation, le personnel administratif et technique des établissements soumis à la présente loi demeure affilié à son ancienne institution de prévoyance professionnelle, en dérogation à l'article 62 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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 modification 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 2 juillet 2004,

décrète:

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

Dans tout le texte, l'expression "département de l'Instruction publique" est remplacée par l'expression "Département de l'instruction publique et des affaires culturelles".

Art. 2, al. 1 et 2

[1]Donnent un tel enseignement et sont soumises à la présente loi les écoles cantonales suivantes (ci-après: les écoles): … (suite inchangée)

[2]Elles dépendent du département.

Titre précédant l'article 6

CHAPITRE II

Autorités scolaires

Art. 6

Le Conseil d'Etat établit un règlement général qui contient notamment des règles sur la surveillance de l'enseignement, l'organisation et la gestion des écoles.

Art. 7, al. 1 et 2

[1]Le département édicte, pour chaque école, *(suite inchangée)*

[2]Il contrôle leur bonne marche.

Art. 8

Conseil et commissions

[1]Le Conseil d'Etat nomme au début de chaque période législative un conseil cantonal de l'enseignement secondaire supérieur (ci-après: conseil des lycées) ainsi qu'une commission pour chacun des lycées.

[2]Le conseil des lycées et les commissions comprennent des membres externes représentatifs des milieux et régions concernés.

[3]Le Conseil d'Etat détermine la composition, le fonctionnement et les compétences du conseil et des commissions.

Art. 9, al. 1

[1]Un directeur assume la direction de chaque école.

Art. 10 à 14

Abrogés

Art. 21

Statut

Le statut des directeurs d'écoles, du personnel enseignant, administratif et technique est déterminé par la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, et ses règlements d'application.

Art. 22

Abrogé

Art. 25

Ecoles cantonales

L'Etat assume les charges d'investissement, de construction et de fonctionnement des écoles.

Art. 26 à 34

Abrogés

Art. 36, note marginale; al. 1 à 4

Montant des écolages

[1]Le Conseil d'Etat fixe le montant des écolages à percevoir pour des élèves dont les parents sont domiciliés hors du canton ou à l'étranger.

[2]Sont réservées les conventions avec d'autres cantons.

[3]*Abrogé*

[4]*Abrogé*

Art. 37 et 38

Abrogés

Article 41

Abrogé

Disposition transitoire à la modification du …(nouvelle)

Dans l'attente de sa nouvelle affiliation, le personnel administratif et technique des écoles soumises à la présente loi demeure affilié à son ancienne institution de prévoyance professionnelle, en dérogation à l'article 62 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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,

Décret
portant modification du décret concernant la réorganisation de l'enseignement secondaire supérieur

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

Article premier Le décret concernant la réorganisation de l'enseignement secondaire supérieur, du 11 février 1997, est modifié comme suit:

Art. 4

Le Lycée Denis–de–Rougemont regroupe les élèves du Gymnase cantonal de Neuchâtel et ceux du Gymnase du Val-de-Travers.

Art. 5

Le Lycée Jean-Piaget regroupe les élèves de la filière gymnasiale du Gymnase Numa–Droz et de celle de l'Ecole supérieure de commerce de Neuchâtel.

Art. 6

Le Lycée Blaise-Cendrars regroupe les élèves du Gymnase cantonal de la Chaux-de-Fonds et ceux de la section de maturité de l'Ecole supérieure de commerce des Montagnes neuchâteloises.

Art. 6a (nouveau)

Gestion

Les lycées dépendent du département compétent.

Art. 13, note marginale; al. 2 (nouveau)

Organe et mesures d'application

[2]Il désigne le département compétent.

Art. 2 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le décret entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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,*

Décret
concernant la prise en charge financière des constructions scolaires et sportives communales destinées à l'enseignement secondaire supérieur et à la formation professionnelle

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

Prise en charge des constructions

Article premier [1]Le Conseil d'Etat est chargé de négocier la prise en charge financière par l'Etat des constructions scolaires et sportives communales ainsi que des terrains de sports et de jeux communaux destinés à l'enseignement secondaire supérieur et à la formation professionnelle (ci-après: les constructions communales).

[2]La prise en charge financière peut intervenir notamment sous forme de rachat ou de location. Elle sera effective dès le 1er janvier 2006.

[3]La contrepartie financière à verser par l'Etat en cas d'achat fera l'objet d'une demande de crédit d'engagement conformément à la loi sur les finances, du 21 octobre 1980.

[4]Les communes assument la responsabilité financière des constructions communales dont elles sont propriétaires.

Cadre des négociations

Art. 2 [1]Le prix de rachat des constructions communales vendues à l'Etat se fonde sur leur valeur résiduelle au bilan, révisée sur la base des politiques d'amortissement des communes concernées.

[2]Il est tenu compte du coût des constructions ou transformations en cours.

Durée des négociations

Art. 3 [1]Les négociations doivent avoir abouti au plus tard le 31 décembre 2005.

[2]Passé ce délai, les constructions communales peuvent être louées à l'Etat de manière transitoire.

[3]Le prix de location est fixé selon entente entre l'Etat et la commune.

Subventions d'investissement

Art. 4 [1]Jusqu'au 31 décembre 2005, l'Etat octroie aux communes une subvention d'investissement, sous forme d'indemnité, pour la construction, la transformation, l'achat ou la location de constructions communales.

[2]Le taux de subvention est de 25% dans le domaine de l'enseignement secondaire supérieur et de 50% dans le domaine de la formation professionnelle.

[3]Les communes bénéficient, le cas échéant, des subventions de la Confédération.

Référendum facultatif

Art. 5 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Entrée en vigueur

Art. 6 [1]Le décret entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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 modification de la loi sur l'aide aux institutions de santé (LAIS)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

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

Art. 15

Principe

[1]Les subsides d'exploitation (indemnités) accordés aux institutions d'utilité publique en application des articles 6 à 8 de la présente loi sont à la charge de l'Etat.

[2]Les subsides d'exploitation et les subventions de construction (indemnités) accordés aux établissements de formation en application des articles 10 à 13 de la présente loi sont également à la charge de l'Etat.

Art. 16

Subsides d'exploitation

[1]Les subsides d'exploitation (indemnités) dont le paiement incombe à l'Etat sont couverts par des crédits portés au budget de fonctionnement de l'Etat.

[2]Ils sont payés au cours de l'exercice qui suit celui auquel ils se rapportent.

Art. 17, note marginale

Subventions de construction

Art. 18

Abrogé

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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 modification de la loi sur les établissements spécialisés pour les personne âgées (LESPA)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

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

Art. 4

L'intervention financière de l'Etat revêt la forme de subsides d'exploitation (indemnités).

Art. 11, al. 3

[3]Les subsides d'exploitation relatifs aux personnes domiciliées dans le canton sont à la charge de l'Etat. Ils sont payés au cours de l'exercice qui suit celui auquel ils se rapportent.

Art. 12

Abrogé

art. 13, al. 1 et 5

[1]Les subsides d'exploitation pris en charge par l'Etat représentent la différence entre: *(suite inchangée)*

[5]Si une personne ou une corporation de droit public exploite plusieurs établissements, la participation de l'Etat fera l'objet d'un calcul spécial pour chacun d'eux.

Art. 25, al. 1 et 2

Les subsides d'exploitation dont le paiement incombe à l'Etat sont pris en charge par le budget.

[2]Abrogé

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le

[2]Le 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,*

Décret
portant modification du décret concernant la création et le financement du centre psycho-social neuchâtelois

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

Article premier Le décret concernant la création et le financement du centre psycho-social neuchâtelois, du 1er juillet 1968, est modifié comme suit:

Art. 6

Dans la mesure où ils ne sont pas couverts par les recettes, les frais d'exploitation du centre sont pris en charge par l'Etat, conformément aux dispositions de la loi sur l'aide aux institutions de santé, du 25 mars 1996.

Art. 2 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le décret entre en vigueur le

[2]Le 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,*

Décret
portant modification du décret concernant la participation de l'Etat à la création d'un institut neuchâtelois d'anatomie pathologique

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

Article premier Le décret concernant la participation de l'Etat à la création d'un institut neuchâtelois d'anatomie pathologique, du 2 février 1965, est modifié comme suit:

Art. 3a

Dans la mesure où ils ne sont pas couverts par les recettes, les frais d'exploitation de l'institut sont pris en charge par l'Etat, conformément aux dispositions de la loi sur l'aide aux institutions de santé, du 25 mars 1996.

Art. 2 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le décret entre en vigueur le

[2]Le 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 modification 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 2 juillet 2004,

décrète:

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:

Dans tout le texte, l'expression "laboratoire cantonal" est remplacée par l'expression "service de la consommation".

Art. 3, note marginale; al. 1, lettre c, al. 2 (nouveau)

Organes d'exécution

[1]Le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels est exercé par:

c) abrogée

[2]Les organes d'exécution mentionnés à l'alinéa 1 peuvent déléguer l'exécution de certaines tâches d'inspection à des contrôleurs rattachés à d'autres collectivités publiques.

Art. 6, al. 3 et 4

[3]L'inspecteur cantonal des denrées alimentaires, les contrôleurs des denrées alimentaires et les personnes chargées du contrôle par les collectivités publiques en application de l'article 3, alinéa 2, contrôlent les commerces de denrées alimentaires et d'objets usuels ainsi que les établissements publics.

[4]L'inspecteur cantonal des denrées alimentaires dirige, encadre et coordonne l'activité des contrôleurs des denrées alimentaires et des personnes chargées du contrôle visées à l'alinéa 3.

Art. 8

Délégation de compétences

[1]La délégation de tâches conformément à l'article 3, alinéa 2 se fait sur la base de mandats de prestations.

[2]Les personnes chargées du contrôle en vertu d'une telle délégation doivent remplir toutes les conditions imposées par les législations fédérale et cantonale aux contrôleurs de denrées alimentaires. Elles peuvent rendre des décisions en application de ces législations.

[3]*Abrogé*

Art. 18

Frais

[1]L'Etat supporte les frais engendrés par le contrôle des denrées alimentaires, des objets usuels et des viandes.

[2]Il rétribue les collectivités publiques auxquelles des tâches ont été déléguées en application de l'article 3, alinéa 2, conformément aux mandats de prestations.

[3]*Abrogé*

Art. 2 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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 modification de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton (LESEA)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

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:

Art. 3, note marginale; al. 1

Frais d'exploitation pour enfants et adolescents domiciliés dans le canton

Les frais d'exploitation inhérents à la prise en charge d'enfants ou d'adolescents domiciliés dans le canton sont supportés par l'Etat. Il en va de même pour les services d'action éducative en milieu ouvert.

Art. 4

Paiement

[1]Les frais d'exploitation, au sens de l'article 3, sont payés par l'Etat au cours de l'exercice qui suit celui auquel ils se rapportent.

[2]*Abrogé*

Art. 10

Les frais d'exploitation des établissements subventionnés sont pris en charge par le budget.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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 modification 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 2 juillet 2004,

décrète:

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

Art. 2, al. 1 et 2

[1]Les dépenses résultant de l'aide aux établissements spécialisés sont supportées par l'Etat.

[2]Les frais d'exploitation à charge de l'Etat sont payés au cours de l'exercice qui suit celui auquel ils se rapportent.

Art. 3

Abrogé

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]La loi entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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,*

Décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 93 de la constitution;

vu la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 2 juillet 2004,

décrète:

Impôt cantonal direct

Article premier Dès l'année 2005, le coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques est augmenté de 30 points et fixé à 130% de l'impôt de base selon les articles 3, 40 et 53 LCdir.

Impôt communal direct

Art. 2 [1]En dérogation à l'article 3, alinéa 5, LCdir, les coefficients de l'impôt communal direct dû par les personnes physiques dès l'année 2005 sont fixés au niveau des coefficients fixés par les Conseils généraux pour 2005, réduits de 30 points.

[2]Chaque Conseil général peut toutefois fixer un autre coefficient, qui remplace alors le coefficient fixé par le présent décret.

[3]L'article 58, alinéa 3, de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964, est réservé.

Abrogation du droit antérieur

Art. 3 Le décret fixant le coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques, du 18 mars 2002, est abrogé.

Référendum facultatif

Art. 4 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Entrée en vigueur

Art. 5 [1]Le décret entre en vigueur le 1er janvier 2005.

[2]Le 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,

ANNEXES

Annexe 1

Résumé de tous les domaines d'activité étudiés par la commission et le Conseil d'Etat dans le cadre du 2e volet du désenchevêtrement

Objet		Situation actuelle Etat/communes	Proposition de répartition Etat / communes	Commentaires
Transports publics	Trafic régional	Financement assuré à 65% par l'Etat et 35% par les communes **(65/35)**	Financement partenarial, 50% Etat et 50% Communes **(50/50)**	Cette nouvelle option d'un financement partenarial des transports publics entre les communes et l'Etat (via un pot commun) permet d'éviter de distinguer le trafic régional du trafic urbain; distinction parfois artificielle, notamment pour les agglomérations. Elle envisage les transports publics comme un ensemble de prestations sur tout le territoire cantonale, ce qui va dans la droite ligne du projet de communauté tarifaire intégrale.
	Trafic urbain	Financement assuré à 1/3 par l'Etat et à 2/3 par les communes **(1/3 / 2/3)**	Financement partenarial, 50% Etat et 50% communes **(50/50)** **Pour les trafics régional et urbain:** **Etat**: **+1,7 million de francs** **Communes** **-1,7 million de francs**	Dans l'optique d'une meilleure implication des communes dans la planification des prestations de transport, la commission préconise la création d'un "outil" de collaboration verticale. Composées de représentants des communes, des commissions régionales pourraient jouer un rôle actif dans la planification des horaires des lignes de transport et deviendraient un partenaire privilégié du canton pour toute question liée à l'offre de transport d'une région. La commission s'est déterminée pour une répartition paritaire des charges. Une solution avec une part plus importante aux communes (40/60) a été discutée par la commission, dans la mesure où elle aurait pu permettre de renforcer la position de celles-ci.
Enseignement obligatoire	Statut des enseignants de la scolarité obligatoire (enseignements préscolaire, primaire et secondaire)	Financement assuré à 45% par l'Etat et à 55% par les communes **(45/55)** Les directions des écoles sont subventionnées à 25% (salaires des directeurs uniquement)	La CODETA propose de ne pas intégrer ce thème aux actuels travaux de désenchevêtrement. Pour le Conseil d'Etat, cet objet sera repris dans un 3e volet du désenchevêtrement	La commission, qui a discuté de l'éventualité de mettre en place un statut "supracommunal" pour les enseignants de la scolarité obligatoire, a finalement renoncé à cet objet. La question pourrait être reprise dans une nouvelle étape de désenchevêtrement. Selon le principe de "qui commande paie ", l'Etat pourrait assumer une plus grande part du financement de ce domaine et accroître son influence en vue d'améliorer une cohérence d'ensemble de l'instruction publique, par la gestion des ressources humaines. Un groupe de travail permanent, spécifique à l'enseignement obligatoire, pourrait être constitué par le DIPAC en vue de développer les échanges de vues entre l'Etat et les communes dans ce domaine.

	Objet	Situation actuelle Etat/communes	Proposition de répartition Etat / communes	Commentaires
Constructions scolaires et sportives	Constructions scolaires et sportives	Financement assuré à 20% par l'Etat et 80% par les communes pour le scolaire (sports : subventionnements divers) **(20/80)**	Maintien de la subvention de l'Etat à 20%; avec fixation de nouvelles normes **(20/80)** **Etat** Statu quo **Communes** Statu quo	L'Etat souhaite traiter de manière homogène les infrastructures qui relèvent du domaine scolaire et celles du domaine sportif. Bien que ce soient les communes qui assument la majeure partie du financement, l'Etat envisage l'établissement de procédures, de normes de construction et de subventionnement plus précises, en vue d'assurer un équipement standard sur le territoire cantonale et de tendre vers une plus grande maîtrise des coûts.
Mobilier, matériel informatique, transports scolaires, moyens d'enseignements	Mobilier scolaire	Financement assuré à 20% par l'Etat et à 80% par les communes **(20/80)**	Transfert de l'ensemble des acquisitions aux communes (financement: à 100% par les communes) **(0/100)** **Etat** **-0,313 million de francs** **Communes** **+0,313 million de francs**	L'activité dans le domaine du mobilier scolaire est une prestation relevant typiquement de la prérogative d'une commune. L'Etat intervient toutefois en édictant des normes standards minimales. Sont inclus dans les estimations de flux financiers, les frais relatifs au "petit matériel"
	Manuels et moyens d'enseignements	Financement assuré à 20% par l'Etat et 80% par les communes **(20/80)**	Transfert de l'ensemble des acquisitions à l'Etat (financement à 100% par l'Etat) **(100/0)** **Etat** **+2,435 millions de francs** **Communes** **-2,435 millions de francs**	La commission a admis les arguments du DIPAC qui souhaite que l'Etat soit décisionnel en la matière. Dans ce secteur stratégique de l'instruction publique, le développement des moyens d'enseignements fait d'ailleurs l'objet d'une coordination renforcée déjà sur le plan intercantonal. Le montant transféré dépend évidemment des fluctuations du nombre d'élèves. La somme annuelle peut varier de 2,4 millions de francs à 4 millions de francs, selon les années.
	Informatique scolaire	Crédit d'impulsion de l'Etat qui prend fin en 2004 (100% Etat / 0% communes) **(100/0)**	Transfert complet à la charge de l'Etat (financement à 100% par l'Etat) **(100/0)** **Etat** **+3,962 millions de francs** **Communes** **-3,962 millions de francs**	Dans ce secteur stratégique qui nécessite une cohérence pédagogique d'ensemble, l'Etat se doit d'assurer un système et une infrastructure standardisés homogènes sur l'ensemble du territoire cantonal. Les communes peuvent aller au-delà des standards, à leurs frais. L'Etat a prévu d'investir quelque 11,9 millions de francs, entre 2001 et 2004, avec un crédit d'impulsion. Avec le transfert à la charge de l'Etat, ce dernier assumerait un montant estimé à 3,962 millions de francs, au titre de charges de fonctionnement de l'informatique scolaire (redevances CLOEE, RPN, amortissements du matériel/logiciel)

	Objet	Situation actuelle Etat/communes	Proposition de répartition Etat / communes	Commentaires
	Transports scolaires	Financement assuré à 50% par l'Etat et 50% par les communes **(50/50)**	Maintien du subventionnement de l'Etat **(50/50)** **Etat** = statu quo **Commune** = statu quo	Comme par le passé, l'Etat continue à soutenir ce secteur dont les charges sont assumées en partenariat. Mais le canton souhaite notamment renforcer le lien entre subventionnement et les regroupements intercommunaux.
Secondaire 2	Fonds de compensation des maturités	Double financement de l'Etat et des communes selon une clé de répartition	Suppression du fonds **Etat** 0 **Communes** 0	Le fonds devient caduc en 2005, il a été constitué pour 5 ans. Ce sont des dépenses qui varient annuellement et dont les charges sont inégales pour les communes. On les estime à quelque 3,3 millions de francs pour l'Etat et 1 million de francs pou l'ensemble des communes.
	Formation post-obligatoire (filières diplôme et formation professionnelle)	Financement assuré à 50% par l'Etat et 50% par les communes **(50/50)**	Transfert complet à l'Etat des charges de fonctionnement (financement 100% par l'Etat) **(100/0)** **Etat** **+28,992 millions de francs** **Communes** **-28,992 millions de francs**	L'intervention des communes dans ce secteur où la Confédération et les associations professionnelles fixent les règles est devenu une exception neuchâteloise. La commission a admis les arguments du DIPAC, qui souhaite que l'Etat devienne décisionnel en la matière. Les montants indiqués représentent les charges de fonctionnement du secondaire 2.
	Bâtiments et infrastructures communales du secondaire 2	Financement assuré à 50% par l'Etat et 50% par les communes pour ce qui concerne la formation professionnelle (la Confédération subventionne également à hauteur de 37% des éléments subventionnables) **(50/50)** Pour le secondaire 2, seul le lycée Jean Piaget bénéficie d'un statut communal (avec participation de l'Etat de 25%)	L'objectif à plus long terme est le transfert complet à la charge de l'Etat de ce domaine, dans la suite logique de la précédente décision (formations du secondaire 2 à l'Etat) On s'achemine dès lors vers un financement à 100% par l'Etat **(100/0)** **Etat** Non encore défini **Communes** Non encore défini	La problématique foncière est un sujet complexe qui doit faire l'objet d'une étude approfondie par un groupe de travail formé de "techniciens". Les effets financiers n'ont pu être estimés en commission. Il n'y a donc aucun chiffre mentionné en référence. Une solution transitoire devra être envisagée pour 2005 avec les communes propriétaires (par ex.:location) afin de permettre au groupe de travail d'affiner les modalités du transfert du parc immobilier du secondaire 2, au 1er janvier 2006. Voir à ce sujet les développements explicatifs dans le rapport (chapitre 7.5.4.4.)

	Objet	Situation actuelle Etat/communes	Proposition de répartition Etat / communes	Commentaires
Jeunesse	Santé et appui à la jeunesse	Actuellement ce projet n'est pas développé en tant que tel. Médecine scolaire : financement assuré à 50% par l'Etat et 50% par les communes. Orthophonie : financement assuré à 40% par l'Etat et 60% par les communes	La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas intégrer la politique de santé et d'appui à la jeunesse (PSAJ) aux travaux de désenchevêtrement.	La CODETA recommandait de ne pas intégrer la politique de santé et d'appui à la jeunesse (PSAJ) aux travaux de désenchevêtrement. Selon elle, ce dossier doit être traité en parallèle, son traitement pouvant suivre un autre rythme que les travaux de la commission de désenchevêtrement. Piste possible dans le futur : la PSAJ serait introduite par des antennes régionales, avec prise en charge assumée par les communes (tâches de proximité). Le Conseil d'Etat, pour sa part, souhaitait consulter les communes sur le transfert complet de ces tâches aux collectivités locales. Après examen des résultats de la consultation, le Conseil d'Etat propose également de ne pas intégrer la PSAJ au 2e volet du désenchevêtrement.
	Structure d'accueil de la petite enfance	Une subvention est allouée uniquement en présence de personnel formé; Etat 20% et communes 80%	La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas modifier la répartition des charges actuelles; le système qui vient d'être introduit doit encore être éprouvé. **Etat** = statu quo **Communes** = statu quo	La CODETA recommandait de ne pas modifier la répartition des charges actuelles; le système qui vient d'être introduit doit encore être éprouvé. Piste possible dans le futur: transfert des charges aux communes pour ces prestations de proximité. Le Conseil d'Etat, pour sa part, souhaitait consulter les communes sur le transfert complet de ces tâches aux collectivités locales à l'horizon 2007. Après examen des résultats de la consultation, le Conseil d'Etat n'intègre pas ce domaine dans le 2e volet du désenchevêtrement.
Culture	Bibliothèques, lecture (BPU de Neuchâtel et Bibliothèque de la Chaux-de-Fonds)	L'Etat soutient financièrement les bibliothèques des villes et le Bibliobus	La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas intégrer ce thème aux travaux de désenchevêtrement.	
Secteur hospitalier	Hôpitaux	Financement assuré à 60% par l'Etat et 40% par les communes **(60/40)**	Transfert complet à la charge de l'Etat (financement à 100% par l'Etat) **(100/0)** **Etat** **+85,6 millions de francs** **Communes** **-85,6 millions de francs**	Le projet d'établissement hospitalier multisite (EHM) est en voie avancée d'élaboration. la présentation au Grand Conseil est encore prévue dans le courant de l'année 2004. Mais la proposition de cantonalisation n'est pas directement liée au projet EHM. S'il y a bien une logique convergente, on peut toutefois réaliser l'un sans l'autre.

	Objet	Situation actuelle Etat/communes	Proposition de répartition Etat / communes	Commentaires
secteur parahospitalier	Centre psycho-social	Financement assuré à 60% par l'Etat et 40% par les communes **(60/40)**	Transfert complet à la charge de l'Etat pour l'ensemble du secteur parahospitalier (sauf centre de consultation) (financement à 100% par l'Etat) **(100/0)**	Même logique que pour le secteur hospitalier.
	Ergothérapie, puériculture, accueil et action psychiatrique	Financement assuré à 50% par l'Etat et 50% par les communes **(50/50)**	**(100/0)**	
	Institut d'anatomie pathologique	Financement assuré à 60% par l'Etat et 40% par les communes **(60/40)**	**(100/0)** Pour les 3 domaines ci-devant **Etat** **+1,1 million de francs** **Communes** **-1,1 million de francs**	
	Centre de consultation en matière de grossesse	Financement assuré à 100% par l'Etat. **(100/0)**	**(100/0)** **Etat** = statu quo **Communes** = statu quo	
Homes	Homes pour personnes âgées	Financement assuré à 60% par l'Etat et 40% par les communes **(60/40)**	Transfert complet à la charge de l'Etat (financement à 100% par l'Etat) **(100/0)** **Etat** **+7,6 millions de francs** **Communes** **-7,6 millions de francs**	Même logique pour le secteur hospitalier

	Objet	Situation actuelle Etat/communes	Proposition de répartition Etat / communes	Commentaires
Aide et soins à domicile	Services d'aide et soins à domicile	Financement assuré à 60% par l'Etat et 40% par les communes **(60/40)**	Transfert complet à la charge de l'Etat avec mandats de prestations aux communes (financement à 100% par l'Etat) **(100/0)** **Etat** **+3,3 millions de francs** **Communes** **-3,3 millions de francs**	Les prestations de ce secteur stratégique dans le système de santé étant de proximité, il y a volonté d'impliquer directement les communes, par des mandats de prestations. Des discussions sur l'organisation et une procédure de consultation sont initiées avec les centres de santé. Mais il est souhaitable que l'Etat soit décisionnel afin d'assurer la cohérence avec le secteur hospitalier (organisation des sorties d'hôpital avec prise en charge par les soins à domicile).
Consommation	Contrôle des denrées alimentaires	Les villes de la Chaux-de-Fonds (avec intervention au Locle) et de Neuchâtel ont leur propre service. Pour les autres communes, l'Etat facture ses prestations à hauteur de 3 francs/habitants	Transfert complet à la charge de l'Etat, avec mandats de prestations aux communes (financement à 100% par l'Etat). **(100/0)** **Etat** **+0,266 millions de francs** **Communes** **-0,266 millions de francs**	Dans cette solution de compromis (cantonalisation mais délégation aux communes qui le souhaitent), la réduction du coût global de ce secteur a été soulignée comme objectif prioritaire. Ce secteur connaît déjà des collaborations intercantonales notamment avec le canton de Vaud (accord de collaboration interservices depuis le 1.1.2003). Les 266.000 francs dans la colonne des communes représentent la suppression des frais de contrôle pour 59 communes. Quant aux villes, le service cantonal de la consommation estime qu'elles consacrent environ 1 poste à la Chaux-de-Fonds (y compris Le Locle) et 1 poste à Neuchâtel aux activités d'inspection de commerces et de prélèvement de denrées.
Santé, social	Lutte contre la drogue		Ce thème ne relève pas de la problématique de la répartition des tâches communes-canton	Comme le reste de la santé, ce secteur doit relever de la compétence cantonale.
Social	Institutions AI et établissements spécialisés pour enfants et adolescents	Financement à 60% par l'Etat et 40% par les communes **(60/40)**	Transfert complet à la charge de l'Etat (financement à 100% par l'Etat) **(100/0)** **Etat** **+18,270 millions de francs** **Communes** **-18,270 millions de francs**	Les charges de ce secteur représentent typiquement des dépenses liées sur lesquelles les communes n'ont aucune prise. Avec le transfert total à la charge du canton, l'Etat assume financièrement la politique qu'il mène en la matière. Les montants à charge du canton vont augmenter dans les années à venir, à mesure que la Confédération envisage de se désengager de ce secteur (nouvelle péréquation fédérale).

	Objet	Situation actuelle Etat/communes	Proposition de répartition Etat / communes	Commentaires
Social	Aide sociale	Financement à 40% par l'Etat et 60% par les communes (**40/60)**	La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas modifier la répartition des charges actuelles **Etat** =statu quo **Communes** =statu quo	Bien que ce domaine ait été examiné par la commission, il a été décidé de ne pas modifier la clé de prise en charge financière actuelle en raison des travaux initiés dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (nouvelle organisation) et par la commission de l'action sociale (couverture des frais administratifs) Ce domaine est lié au suivant (mesures d'intégration professionnelle) les deux devraient pouvoir bénéficier à l'avenir du même type de régime financier (partenarial).
	Mesures d'intégration professionnelle (anc. mesures de crise)	Financement à 60% par l'Etat et 40% par les communes **(60/40)**	La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas modifier la répartition des charges actuelles **Etat** =statu quo **Communes** =statu quo	Comme relevé ci-dessus, ce domaine est lié au précédent (aide sociale), les deux devraient pouvoir bénéficier à l'avenir du même type de régime financier (partenarial)
	Encouragement à la construction de logements		La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas intégrer ce thème aux travaux de désenchevêtrement	
Trafic	Fonds des routes communales	Subventionnement ponctuel	La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas modifier les charges actuelles **Etat** =statu quo **Communes** =statu quo	La commission a eu l'occasion d'entendre les arguments du service des ponts et chaussées en la matière, qui recommandait le maintien de ces subventions ciblées aux communes, financées par une part de la taxe des véhicules automobiles .
Environnement	Protection des eaux		La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas modifier la répartition des charges actuelles **Etat** =statu quo **Communes** =statu quo	
	Aménagement du territoire (permis de construire, plans d'aménagement, révisions des plans communaux)		La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas intégrer ce thème aux travaux de désenchevêtrement	Un projet de modification de la loi sur les constructions (procédure d'octroi des permis de construire) a été "gelé" à la suite de la phase de consultation auprès des communes.
Sécurité (police)	Amendes d'ordre	Recettes partagées entre 50% Etat et 50% à la commune perceptrice, quand un corps de police locale existe	La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas intégrer ce thème aux travaux de désenchevêtrement	Ce sujet sera traité par le groupe de travail initié par le DJSS, qui se penche sur l'organisation des différents corps de police (villes, régions, canton).

	Objet	Situation actuelle Etat/communes	Proposition de répartition Etat / communes	Commentaires
Informatique	Informatique		La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas intégrer ce thème aux travaux de désenchevêtrement	
Protection de la population	Protection de la population et protection civile XXI		La CODETA et le Conseil d'Etat proposent de ne pas intégrer ce thème aux travaux de désenchevêtrement	Des travaux sont initiés par le DJSS. A la suite du désenchevêtrement Confédération-cantons, une modification législative sera proposée au Grand Conseil à l'automne 2004.

Montant total du transfert financier (selon budget 2005 sauf chiffres DIPAC: comptes 2003):

Etat:	Communes
+152.960.000 francs	**–152.960.000 francs**

Annexe 2

CONSULTATION EFFECTUÉE AUPRÈS DES COMMUNES DU 23 JANVIER AU 2 MARS 2004 SUR LA BASE DU RAPPORT CODETA

RESULTATS CHIFFRES DES PRISES DE POSITION, PAR QUESTION (une commune n'a pas répondu)

A. Etes-vous favorable à la modification proposée par la commission dans le rapport CODETA?

Question no :	Oui	Non	Sans réponse
1. **Transports publics (§ 6.3.2.):** financement partenarial (pot commun) pour les trafics régional et urbain [50/50]	47 **77%**	12 **20%**	2 **3%**
2. **Mobilier scolaire (§ 7.5.1.)**: transfert de l'ensemble des acquisitions aux communes [0/100]	57 **93%**	2 **3%**	2 **3%**
3. **Manuels et moyens d'enseignement (§ 7.5.2.)**: transfert de l'ensemble des acquisitions à l'Etat [100/0]	61 **100%**		
4. **Informatique scolaire (§ 7.5.3.)**: transfert complet à la charge de l'Etat [100/0]	61 **100%**		
5. **Formations post-obligatoires** (filières diplôme et formation professionnelle) **(§ 7.5.4.1.)**: transfert complet des charges de fonctionnement à l'Etat, avec la suppression du fonds de compensation des maturités [100/0]	61 **100%**		
6. **Bâtiments et infrastructures communales du secondaire 2 (§ 7.5.4.4.)** : objectif à plus long terme, transfert complet à la charge de l'Etat [100/0]	57 **93%**	1 **2%**	3 **5%**
7. **Hôpitaux (§ 8.2.1):** transfert complet à la charge de l'Etat [100/0]	61 **100%**		
8. **Homes pour personnes âgées (§ 8.2.2.):** transfert complet à la charge de l'Etat [100/0]	61 **100%**		
9. **Centre psycho-social (§ 8.2.3.):** transfert complet à la charge de l'Etat [100/0]	61 **100%**		
10. **Ergothérapie, puériculture, accueil et action psychiatrique (§ 8.2.3.):** transfert complet à la charge de l'Etat [100/0]	61 **100%**		
11. **Institut d'anatomie pathologique (§ 8.2.3.)**: transfert complet à la charge de l'Etat [100/0]	61 **100%**		
12. **Services d'aide et soins à domicile (§ 8.3.):** transfert complet à la charge de l'Etat avec mandats de prestations aux communes [100/0]	54 **89%**	5 **8%**	2 **3%**
13. **Contrôle des denrées alimentaires (§ 9.):** transfert complet à la charge de l'Etat avec mandats de prestations aux communes [100/0]	58 **95%**	1 **2%**	2 **3%**
14. **Institutions AI et établissements spécialisés pour enfants et adolescents (§ 10.):** transfert complet à la charge de l'Etat [100/0]	61 **100%**		

B. Etes-vous favorable au statu quo proposé par la commission dans le tableau synoptique (Annexe1)?

Question no :	Oui	Non	Sans réponse
15. **Constructions scolaires et sportives (§ 4.2.2.) :** maintien de la subvention de l'Etat avec fixation de nouvelles normes, statu quo [20/80]	56 **92%**	3 **5%**	2 **3%**
16. **Transports scolaires (§ 4.2.2.)**: maintien du subventionnement de l'Etat, statu quo [50/50]	55 **90%**	4 **7%**	2 **3%**
17. **Centres de consultation en matière de grossesse (§ 4.2.2.):** statu quo [100/0]	59 **97%**	1 **2%**	1 **2%**
18. **Aide sociale (§ 4.2.2.):** statu quo [40/60]	44 **72%**	15 **25%**	2 **3%**
19. **Mesures d'intégration professionnelle (§ 4.2.2.)** (anciennement mesures de crise) : statu quo [60/40]	45 **74%**	14 **23%**	2 **3%**
20. **Fonds des routes communales (§ 4.2.2.):** statu quo (subventionnement ponctuel)	57 **93%**	3 **5%**	1 **2%**
21. **Protection des eaux (§ 4.2.2.) :** statu quo	54 **89%**	2 **3%**	5 **8%**

C. Etes-vous favorable aux propositions du Conseil d'Etat sur les deux domaines ci-dessous et résumées dans le Rapport CODETA?

Question no :	Oui	Non	Sans réponse
22. **Santé et appui à la jeunesse (PSAJ) (§ 4.2.3.):** transfert complet à la charge des communes [0/100]	8 **13%**	48 **79%**	5 **8%**
23. **Structures d'accueil de la petite enfance (§ 4.2.3.):** dès 2007, transfert complet à la charge des communes [0/100]	10 **16%**	47 **77%**	4 **7%**

ADAPTATION DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE

Synthèse des résultats de la consultation auprès des communes

Etes-vous favorable aux propositions d'adaptation de la péréquation financière intercommunale ci-après:

Question no :	**Oui**	**Non**	**Sans réponse**
Remplacement de l'effort fiscal par le coefficient d'impôt pour le calcul de l'indice de charge fiscale	42 **68%**	13 **21%**	7 **11%**
Augmentation des dotations de la péréquation	34 **55%**	23 **37%**	5 **8%**
Augmentation des coefficients de redistribution	31 **50%**	24 **39%**	7 **11%**
Adaptation de la péréquation dans sa globalité	36 **58%**	18 **29%**	8 **13%**

Annexe 4

COMPOSITION DE LA COMMISSION "DÉSENCHEVÊTREMENT DES TÂCHES" (CODETA)

Présidence:

– Mme Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, cheffe du Département des finances et des affaires sociales (DFAS);

Représentants de l'ACN:

– M. Yves Aubry, conseiller communal à Boudry
– M. Didier Berberat, conseiller communal à La Chaux-de-Fonds et responsable de l'instruction publique, des affaires sociales et des transports
– M. Didier Burkhalter, conseiller communal à Neuchâtel et responsable des travaux publics, des sports et des hôpitaux
– M. François Godet, conseiller communal à Thielle-Wavre et président de l'ACN
– M. Valentin Hotz, conseiller communal à Fleurier
– M. Pierre-André Stoudmann, conseiller communal à Fontainemelon et membre du comité de l'ACN

Représentants de l'Etat:

– M. Nicolas Grandjean, chef de l'office des transports (DGT)
– M. Jean-Paul Jeanneret, chef du service de la santé publique (DJSS)
– M. Christian Müller, secrétaire général du Département de justice, de la santé et de la sécurité (DJSS)
– M. André Rüedi, chef du service des communes (DFAS)
– M. Claude-Henri Schaller, secrétaire général du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC)
– M. Robert Schindler, chef du service financier (DFAS)

Ont assisté aux débats:

– M. Alain Becker, secrétaire général du DFAS (jusqu'en avril 03)
– Mme Cendrine Jéquier, rédactrice des procès-verbaux
– M. Daniel Schouwey, secrétaire général adjoint du DFAS (dès le mois de mai 03)

Des groupes de travail ont approfondi les thèmes suivants:

– Enseignement / Formation: MM. Berberat, Rüedi, Schaller, Schindler et Stoudmann.
– Transports: MM. Berberat, Godet, Grandjean et Hotz.
– Santé: MM. Aubry, Burkhalter, Jeanneret, Müller.

Les personnes suivantes ont été invitées à discuter d'un thème d'étude:

– M. Raffaele Fasano, chef de l'office de l'aide sociale, Etat de Neuchâtel
– M. Claude Gaberel, chef du service de la sécurité civile et militaire, Etat de Neuchâtel
– M. Olivier Haussener, député, conseiller communal à Saint-Blaise
– M. Laurent Kurth, chef du service de l'emploi, Etat de Neuchâtel
– M. Adrien Laurent, député, conseiller communal à Bevaix
– M. Jacques Laurent, chef du service de la jeunesse, Etat de Neuchâtel
– M. Eric Leuba, chef du service d'hygiène et de la prévention du feu, Ville de Neuchâtel
– M. Daniel Monnin, chef du service de l'action sociale, Etat de Neuchâtel
– M. Marc Treboux, chef du service de la consommation, Etat de Neuchâtel
– M. Bernard Woeffray, chef du service de l'aménagement du territoire, Etat de Neuchâtel

Annexe 5

ALLEGEMENTS POUR LES COMMUNES, PAR DOMAINE DÉSENCHEVÊTRÉ

		Enseigne-ment	Santé	Etab. spéc. AI	LESEA	LESPA	Aide et soins	Denrées aliment.	Transports	**Total**
1	Neuchâtel	6'395'940	16'364'523	1'103'171	2'330'379	1'441'498	616'330	0	-564'082	**27'687'759**
2	Hauterive	336'957	1'342'196	88'720	187'414	118'230	50'551	7'617	-4'552	**2'127'131**
3	Saint-Blaise	423'942	1'599'333	108'811	229'857	140'880	60'235	9'342	61'850	**2'634'250**
4	Marin-Epagnier	721'090	1'999'037	137'150	289'720	176'089	75'289	11'775	135'178	**3'545'327**
5	Thielle-Wavre	89'752	322'459	22'223	46'946	28'404	12'145	1'908	-2'290	**521'547**
6	Cornaux	315'614	779'707	52'484	110'869	68'682	29'366	4'506	-19'045	**1'342'183**
7	Cressier	342'157	999'518	67'369	142'313	88'044	37'644	5'784	-18'587	**1'664'244**
8	Enges	58'011	152'935	10'483	22'144	13'472	5'760	900	-2'876	**260'828**
9	Le Landeron	809'542	2'272'246	152'454	322'050	200'155	85'579	13'089	-31'175	**3'823'940**
10	Lignières	171'868	472'283	32'182	67'983	41'602	17'787	2'763	-13'480	**792'988**
11	Boudry	757'089	2'626'847	176'670	373'203	231'390	98'934	15'168	435'285	**4'714'585**
12	Cortaillod	754'618	2'262'914	152'910	323'010	199'333	85'227	13'128	573'427	**4'364'567**
13	Colombier	752'156	2'598'333	175'656	371'063	228'879	97'860	15'081	562'754	**4'801'782**
14	Auvernier	193'935	794'742	54'231	114'559	70'006	29'932	4'656	233'371	**1'495'432**
15	Peseux	800'086	2'873'097	195'469	412'915	253'082	108'208	16'782	391'817	**5'051'456**
16	Corcelles-Corm.	563'234	2'054'508	142'356	300'718	180'975	77'378	12'222	261'211	**3'592'602**
17	Bôle	286'679	926'939	62'617	132'275	81'651	34'911	5'376	-8'559	**1'521'889**
18	Rochefort	96'227	516'867	35'152	74'257	45'529	19'467	3'018	-49'425	**741'092**
19	Brot-Dessous	22'887	53'398	3'424	7'234	4'704	2'011	294	-4'178	**89'773**
20	Bevaix	588'613	1'892'760	128'693	271'857	166'727	71'286	11'049	-42'525	**3'088'461**
21	Gorgier	236'405	904'647	61'988	130'946	79'687	34'071	5'322	-66'390	**1'386'676**
22	Saint-Aubin-Sauges	467'880	1'235'919	84'107	177'670	108'868	46'548	7'221	-53'656	**2'074'557**
23	Fresens	91'409	104'203	6'674	14'098	9'179	3'925	573	-2'269	**227'791**
24	Montalchez	19'158	98'500	6'814	14'394	8'677	3'710	585	-2'317	**149'521**
25	Vaumarcus	35'529	109'906	7'583	16'018	9'681	4'139	651	-16'584	**166'922**
26	Môtiers	264'501	427'699	28'024	59'199	37'675	16'108	2'406	-18'077	**817'534**
27	Couvet	482'836	1'454'693	98'119	207'269	128'139	54'787	8'424	-47'485	**2'386'783**
28	Travers	197'184	620'033	42'141	89'020	54'617	23'352	3'618	-28'466	**1'001'500**
29	Noiraigue	89'212	243'659	16'842	35'578	21'463	9'177	1'446	-16'910	**400'467**
30	Boveresse	117'187	202'185	13'558	28'640	17'810	7'615	1'164	-7'282	**380'876**
31	Fleurier	641'617	1'916'089	128'064	270'528	168'782	72'165	10'995	-27'622	**3'180'619**
32	Buttes	128'710	329'717	22'608	47'758	29'044	12'418	1'941	-27'714	**544'481**
33	La Côte-aux-Fées	99'404	261'285	18'065	38'162	23'016	9'841	1'551	-7'923	**443'400**
34	Saint-Sulpice	113'042	321'940	21'944	46'355	28'359	12'125	1'884	-16'112	**529'537**
35	Les Verrières	129'292	380'522	25'368	53'589	33'519	14'331	2'178	-36'396	**602'403**
36	Les Bayards	85'639	186'632	12'509	26'425	16'440	7'029	1'074	-6'267	**329'480**
37	Cernier	341'018	1'003'666	69'955	147'775	88'410	37'801	6'006	-34'865	**1'659'765**
38	Chézard-St-Martin	401'406	851'768	58'354	123'269	75'030	32'080	5'010	-39'418	**1'507'499**
39	Dombresson	301'385	800'963	55'594	117'438	70'554	30'166	4'773	-32'724	**1'348'149**
40	Villiers	73'131	207'369	13'907	29'378	18'266	7'810	1'194	-17'846	**333'209**
41	Le Pâquier	18'734	114'053	7'443	15'722	10'047	4'296	639	-1'379	**169'555**
42	Savagnier	140'564	480'578	33'824	71'452	42'333	18'100	2'904	22'747	**812'501**
43	Fenin-Vilars-Saules	184'230	391'409	26'347	55'656	34'478	14'741	2'262	14'869	**723'992**
44	Fontaines	236'155	493'538	35'012	73'962	43'474	18'588	3'006	-35'153	**868'583**
45	Engollon	3'076	42'511	3'005	6'348	3'745	1'601	258	-2'827	**57'716**
46	Fontainemelon	307'222	858'508	58'214	122'974	75'623	32'334	4'998	-29'487	**1'430'386**
47	Les Hauts-Geneveys	194'432	431'327	29'212	61'708	37'994	16'245	2'508	-36'772	**736'655**
48	Boudevilliers	118'206	349'935	24'040	50'784	30'825	13'179	2'064	-22'794	**566'239**
49	Valangin	86'229	217'219	14'536	30'707	19'134	8'181	1'248	13'747	**391'001**
50	Coffrane	105'133	327'125	21'804	46'060	28'815	12'320	1'872	-8'284	**534'845**
51	Les Geneveys/C.	272'720	746'010	49'374	104'299	65'714	28'097	4'239	-42'099	**1'228'353**
52	Montmollin	47'511	261'803	18'554	39'195	23'061	9'860	1'593	-20'665	**380'913**
53	Le Locle	2'944'765	5'347'009	363'927	768'770	471'001	201'382	0	-100'135	**9'996'719**
54	Les Brenets	226'350	594'112	39'450	83'336	52'333	22'376	3'387	-28'056	**993'288**
55	Le Cerneux-P.	51'156	171'079	11'811	24'949	15'070	6'443	1'014	-5'374	**276'148**
56	La Brévine	238'598	360'304	24'285	51'300	31'738	13'570	2'085	-10'332	**711'547**
57	La Chaux-du-Milieu	97'152	215'664	15'060	31'814	18'997	8'122	1'293	-7'347	**380'755**
58	Les Ponts-de-Martel	316'320	653'731	44'237	93'448	57'585	24'621	3'798	-55'783	**1'137'957**
59	Brot-Plamboz	61'408	143'603	9'155	19'339	12'650	5'408	786	-4'725	**247'624**
60	La Chaux-de-Fonds	10'365'097	19'368'781	1'305'943	2'758'720	1'706'134	729'478	0	697'877	**36'932'029**
61	Les Planchettes	59'977	115'090	7'583	16'018	10'138	4'335	651	-3'077	**210'715**
62	La Sagne	205'158	494'575	32'741	69'164	43'566	18'627	2'811	-26'419	**840'223**
Ensemble des communes		**35'076'534**	**86'744'000**	**5'870'000**	**12'400'000**	**7'641'000**	**3'267'000**	**265'890**	**1'696'327**	**152'960'751**

Effets financiers sur les communes en 2005 du désenchevêtrement et de la baisse des coefficients d'impôt communaux de 30 points

Tableau intermédiaire		Total produit impôt 2003 indexé	Coefficient d'impôt 2003	Valeur d'un point d'impôt	Allègement dû au désenchevêtrement (1)		Baisse de 30 points du coeff. d''impôt (2)	Col. solde: effets allègement (1) + baisse coeff. (2)
					En francs	En pt impôt		
1	Neuchâtel	95'203'192	90	1'057'813	27'687'759	26.2	-31'734'397	-4'046'638
2	Hauterive	8'389'152	90	93'213	2'127'131	22.8	-2'796'384	-669'253
3	Saint-Blaise	11'392'203	90	126'580	2'634'250	20.8	-3'797'401	-1'163'151
4	Marin-Epagnier	8'954'562	70	127'922	3'545'327	27.7	-3'837'670	-292'342
5	Thielle-Wavre	1'953'259	88	22'196	521'547	23.5	-665'884	-144'337
6	Cornaux	3'589'786	85	42'233	1'342'183	31.8	-1'266'983	75'200
7	Cressier	4'509'210	86	52'433	1'664'244	31.7	-1'572'980	91'264
8	Enges	970'086	98	9'899	260'828	26.3	-296'965	-36'137
9	Le Landeron	11'857'542	79	150'095	3'823'940	25.5	-4'502'864	-678'924
10	Lignières	2'536'116	94	26'980	792'988	29.4	-809'399	-16'411
11	Boudry	13'236'867	98	135'070	4'714'585	34.9	-4'052'102	662'483
12	Cortaillod	12'798'891	90	142'210	4'364'567	30.7	-4'266'297	98'270
13	Colombier	17'532'752	90	194'808	4'801'782	24.6	-5'844'251	-1'042'469
14	Auvernier	6'567'512	77	85'292	1'495'432	17.5	-2'558'771	-1'063'339
15	Peseux	16'494'019	94	175'468	5'051'456	28.8	-5'264'049	-212'592
16	Corcelles-Cor.	13'055'244	89.2	146'359	3'592'602	24.5	-4'390'777	-798'176
17	Bôle	6'504'167	85	76'520	1'521'889	19.9	-2'295'588	-773'699
18	Rochefort	3'044'939	89	34'213	741'092	21.7	-1'026'384	-285'292
19	Brot-Dessous	254'605	95	2'680	89'773	33.5	-80'402	9'371
20	Bevaix	10'359'638	91	113'842	3'088'461	27.1	-3'415'265	-326'804
21	Gorgier	5'730'532	90	63'673	1'386'676	21.8	-1'910'177	-523'501
22	Saint-Aubin-Sauges	7'070'840	100	70'708	2'074'557	29.3	-2'121'252	-46'695
23	Fresens	462'758	90	5'142	227'791	44.3	-154'253	73'539
24	Montalchez	497'141	115	4'323	149'521	34.6	-129'689	19'832
25	Vaumarcus	639'239	63	10'147	166'922	16.5	-304'399	-137'477
26	Môtiers	1'947'944	105	18'552	817'534	44.1	-556'555	260'979
27	Couvet	6'280'599	103	60'977	2'386'783	39.1	-1'829'301	557'482
28	Travers	2'696'113	110	24'510	1'001'500	40.9	-735'303	266'196
29	Noiraigue	1'176'409	119	9'886	400'467	40.5	-296'574	103'893
30	Boveresse	898'962	108	8'324	380'876	45.8	-249'712	131'165
31	Fleurier	8'810'897	100	88'109	3'180'619	36.1	-2'643'269	537'350
32	Buttes	1'315'123	108	12'177	544'481	44.7	-365'312	179'169
33	La Côte-aux-Fées	1'210'037	89	13'596	443'400	32.6	-407'878	35'522
34	Saint-Sulpice	1'158'754	101	11'473	529'537	46.2	-344'184	185'353
35	Les Verrières	1'584'869	104	15'239	602'403	39.5	-457'174	145'230
36	Les Bayards	821'536	112	7'335	329'480	44.9	-220'054	109'426
37	Cernier	5'527'139	96	57'574	1'659'765	28.8	-1'727'231	-67'466
38	Chézard-St-Martin	4'746'908	104	45'643	1'507'499	33.0	-1'369'301	138'199
39	Dombresson	3'999'146	93	43'002	1'348'149	31.4	-1'290'047	58'102
40	Villiers	914'502	96	9'526	333'209	35.0	-285'782	47'428
41	Le Pâquier	508'752	98	5'191	169'555	32.7	-155'740	13'814
42	Savagnier	2'458'971	89	27'629	812'501	29.4	-828'867	-16'366
43	Fenin-Vilars-Saules	1'935'996	78	24'820	723'992	29.2	-744'614	-20'622
44	Fontaines	2'394'260	85	28'168	868'583	30.8	-845'033	23'549
45	Engollon	261'415	77	3'395	57'716	17.0	-101'850	-44'134
46	Fontainemelon	4'115'852	82	50'193	1'430'386	28.5	-1'505'799	-75'413
47	Les Hauts-Geneveys	2'522'238	95	26'550	736'655	27.7	-796'496	-59'841
48	Boudevilliers	1'870'697	85	22'008	566'239	25.7	-660'246	-94'007
49	Valangin	1'052'198	95	11'076	391'001	35.3	-332'273	58'728
50	Coffrane	1'664'370	97	17'158	534'845	31.2	-514'754	20'091
51	Les Gen./Coffrane	3'733'171	90	41'480	1'228'353	29.6	-1'244'390	-16'037
52	Montmollin	1'286'397	75	17'152	380'913	22.2	-514'559	-133'646
53	Le Locle	24'820'018	100	248'200	9'996'719	40.3	-7'446'005	2'550'714
54	Les Brenets	3'125'707	75	41'676	993'288	23.8	-1'250'283	-256'995
55	Le Cerneux-Péquignot	701'788	93	7'546	276'148	36.6	-226'383	49'765
56	La Brévine	1'525'203	108	14'122	711'547	50.4	-423'667	287'880
57	La Chaux-du-Milieu	1'002'494	96	10'443	380'755	36.5	-313'279	67'475
58	Les Ponts-de-Martel	2'642'221	102	25'904	1'137'957	43.9	-777'124	360'833
59	Brot-Plamboz	577'010	108	5'343	247'624	46.3	-160'281	87'343
60	La Chaux-de-Fonds	100'891'820	100	1'008'918	36'932'029	36.6	-30'267'546	6'664'483
61	Les Planchettes	439'858	102	4'312	210'715	48.9	-129'370	81'345
62	La Sagne	2'435'945	100	24'359	840'223	34.5	-730'784	109'439
Ensemble des communes		**468'659'571**		**5'061'387**	**152'960'751**	**30**	**-151'841'603**	**1'119'148**

En encadré: augmentation de charges ou diminution de recettes

Effets financiers sur les communes en 2007 du désenchevêtrement, de la baisse des coefficients (30 pts) sans adaptation de la péréquation

Tableau intermédiaire		Péréquation 2004		Péréquation 2007 simulée sans adaptation		Différences péréquation	Colonne solde annexe No 6	Effets en 2007 : différences péréquation + colonne solde
		Communes contributrices	Communes bénéficiaires	Communes contributrices	Communes bénéficiaires			
1	Neuchâtel	6'794'751		2'787'935		4'006'816	***-4'046'638***	***-39'822***
2	Hauterive	940'594		1'287'374		-346'781	***-669'253***	***-1'016'033***
3	Saint-Blaise	1'960'579		2'115'494		-154'915	***-1'163'151***	***-1'318'066***
4	Marin-Epagnier	4'157'679		2'818'477		1'339'202	***-292'342***	1'046'860
5	Thielle-Wavre	226'227		271'208		-44'981	***-144'337***	***-189'318***
6	Cornaux	319'043		162'258		156'785	75'200	231'985
7	Cressier	305'282		339'786		-34'504	91'264	56'760
8	Enges		-23'255		-9'175	-14'080	***-36'137***	***-50'217***
9	Le Landeron	2'146'701		2'147'573		-872	***-678'924***	***-679'796***
10	Lignières		-191'910		-138'217	-53'693	***-16'411***	***-70'103***
11	Boudry		-1'088'682		-801'674	-287'008	662'483	375'475
12	Cortaillod	959'031		1'227'081		-268'050	98'270	***-169'780***
13	Colombier	1'654'103		2'005'766		-351'663	***-1'042'469***	***-1'394'132***
14	Auvernier	2'291'551		2'561'163		-269'612	***-1'063'339***	***-1'332'950***
15	Peseux	583'607		1'041'390		-457'784	***-212'592***	***-670'376***
16	Corcelles-Corm.	1'610'828		2'091'763		-480'935	***-798'176***	***-1'279'111***
17	Bôle	1'007'821		1'231'397		-223'576	***-773'699***	***-997'275***
18	Rochefort	193'910		299'080		-105'170	***-285'292***	***-390'462***
19	Brot-Dessous		-45'662		-32'001	-13'661	9'371	***-4'289***
20	Bevaix	376'210		696'246		-320'035	***-326'804***	***-646'840***
21	Gorgier	306'350		467'120		-160'770	***-523'501***	***-684'271***
22	Saint-Aubin-Sauges		-310'417		-192'820	-117'597	***-46'695***	***-164'292***
23	Fresens		-49'670		-31'255	-18'415	73'539	55'124
24	Montalchez		-109'825		-100'432	-9'393	19'832	10'439
25	Vaumarcus	990'479		768'985		221'494	***-137'477***	84'017
26	Môtiers		-415'104		-380'626	-34'478	260'979	226'501
27	Couvet		-1'559'699		-1'472'961	-86'738	557'482	470'745
28	Travers		-811'891		-751'461	-60'430	266'196	205'767
29	Noiraigue		-341'446		-318'202	-23'244	103'893	80'649
30	Boveresse		-273'698		-254'876	-18'822	131'165	112'342
31	Fleurier		-1'186'664		-1'178'654	-8'009	537'350	529'341
32	Buttes		-443'590		-427'676	-15'914	179'169	163'255
33	La Côte-aux-Fées		-18'141		-41'915	23'774	35'522	59'297
34	Saint-Sulpice		-423'134		-397'143	-25'991	185'353	159'361
35	Les Verrières		-407'420		-381'687	-25'732	145'230	119'497
36	Les Bayards		-279'047		-259'452	-19'595	109'426	89'831
37	Cernier		-315'459		-98'848	-216'611	-67'466	***-284'077***
38	Chézard-St-Martin		-490'093		-419'128	-70'965	138'199	67'234
39	Dombresson		-263'417		-159'798	-103'619	58'102	***-45'517***
40	Villiers		-74'074		-80'388	6'314	47'428	53'741
41	Le Pâquier		-101'339		-96'435	-4'904	13'814	8'910
42	Savagnier		-40'688	97'651		-138'339	***-16'366***	***-154'704***
43	Fenin-Vilars-Saules	422'090		528'443		-106'353	***-20'622***	***-126'975***
44	Fontaines	99'055		227'492		-128'436	23'549	***-104'887***
45	Engollon	57'274		70'226		-12'951	***-44'134***	***-57'085***
46	Fontainemelon	464'801		466'427		-1'626	***-75'413***	***-77'039***
47	Les Hauts-Geneveys		-104'185		-35'486	-68'698	***-59'841***	***-128'539***
48	Boudevilliers	189'212		280'352		-91'140	***-94'007***	***-185'146***
49	Valangin		-66'606		-608	-65'997	58'728	***-7'269***
50	Coffrane		-112'042		-66'063	-45'979	20'091	***-25'888***
51	Les Geneveys/Coffr.	130'329			-24'911	155'240	***-16'037***	139'203
52	Montmollin	292'963		361'408		-68'446	***-133'646***	***-202'091***
53	Le Locle		-4'014'983		-4'207'238	192'256	2'550'714	2'742'969
54	Les Brenets	1'162'224		1'130'112		32'112	***-256'995***	***-224'882***
55	Le Cerneux-Péquignot		-170'755		-152'562	-18'194	49'765	31'571
56	La Brévine		-458'410		-440'277	-18'133	287'880	269'747
57	La Chaux-du-Milieu		-170'045		-154'671	-15'374	67'475	52'101
58	Les Ponts-de-Martel		-653'861		-651'236	-2'625	360'833	358'208
59	Brot-Plamboz		-116'462		-107'094	-9'368	87'343	77'976
60	La Chaux-de-Fonds		-14'120'656		-13'263'627	-857'028	6'664'483	5'807'455
61	Les Planchettes		-125'553		-122'633	-2'920	81'345	78'425
62	La Sagne		-264'815		-230'972	-33'843	109'439	75'596
Ensemble des communes		**29'642'695**	**-29'642'695**	**27'482'205**	**-27'482'205**	**0**	***1'119'148***	***1'119'148***

En encadré: **(9)** communes pour lesquelles la péréquation serait plus favorable en 2007.
En italique-gras: augmentation de charges et/ou diminution de recettes.

Effets financiers sur les communes en 2005 du désenchevêtrement, de la baisse des coefficients (30 pts) et de l'adaptation de la péréquation (6.5/48)

Tableau définitif		Péréquation 2004		Péréquation 2005 simulée avec adaptation 6.5 / 48		Différences péréquation	Colonne solde annexe No 6	Effets en 2005 : différences péréquation + colonne solde
		Communes contributrice	Communes bénéficiaires	Communes contributrices	Communes bénéficiaire			
1	Neuchâtel	6'794'751		7'486'248		-691'497	-4'046'638	-4'738'135
2	Hauterive	940'594		1'005'421		-64'827	-669'253	-734'080
3	Saint-Blaise	1'960'579		2'107'683		-147'104	-1'163'151	-1'310'255
4	Marin-Epagnier	4'157'679		4'464'432		-306'753	-292'342	-599'095
5	Thielle-Wavre	226'227		241'281		-15'054	-144'337	-159'392
6	Cornaux	319'043		339'481		-20'438	75'200	54'762
7	Cressier	305'282		319'061		-13'780	91'264	77'484
8	Enges		-23'255		-25'188	1'933	-36'137	-34'204
9	Le Landeron	2'146'701		2'293'557		-146'856	-678'924	-825'781
10	Lignières		-191'910		-207'869	15'959	-16'411	-452
11	Boudry		-1'088'682		-1'184'076	95'394	662'483	757'877
12	Cortaillod	959'031		1'022'235		-63'203	98'270	35'067
13	Colombier	1'654'103		1'772'441		-118'337	-1'042'469	-1'160'806
14	Auvernier	2'291'551		2'466'750		-175'199	-1'063'339	-1'238'538
15	Peseux	583'607		614'485		-30'879	-212'592	-243'471
16	Corcelles-Corm.	1'610'828		1'723'903		-113'076	-798'176	-911'251
17	Bôle	1'007'821		1'080'371		-72'549	-773'699	-846'249
18	Rochefort	193'910		206'477		-12'567	-285'292	-297'859
19	Brot-Dessous		-45'662		-49'466	3'804	9'371	13'176
20	Bevaix	376'210		396'634		-20'423	-326'804	-347'228
21	Gorgier	306'350		327'768		-21'418	-523'501	-544'920
22	Saint-Aubin-Sauges		-310'417		-336'179	25'762	-46'695	-20'933
23	Fresens		-49'670		-54'108	4'439	73'539	77'977
24	Montalchez		-109'825		-118'692	8'867	19'832	28'699
25	Vaumarcus	990'479		1'072'333		-81'855	-137'477	-219'332
26	Môtiers		-415'104		-449'235	34'131	260'979	295'110
27	Couvet		-1'559'699		-1'688'697	128'997	557'482	686'480
28	Travers		-811'891		-878'561	66'670	266'196	332'867
29	Noiraigue		-341'446		-369'280	27'834	103'893	131'727
30	Boveresse		-273'698		-296'301	22'603	131'165	153'767
31	Fleurier		-1'186'664		-1'284'071	97'407	537'350	634'757
32	Buttes		-443'590		-480'029	36'439	179'169	215'608
33	La Côte-aux-Fées		-18'141		-19'611	1'470	35'522	36'992
34	Saint-Sulpice		-423'134		-458'087	34'953	185'353	220'305
35	Les Verrières		-407'420		-441'074	33'654	145'230	178'884
36	Les Bayards		-279'047		-301'847	22'800	109'426	132'226
37	Cernier		-315'459		-343'611	28'152	-67'466	-39'313
38	Chézard-St-Martin		-490'093		-530'543	40'450	138'199	178'649
39	Dombresson		-263'417		-288'226	24'809	58'102	82'911
40	Villiers		-74'074		-80'244	6'170	47'428	53'598
41	Le Pâquier		-101'339		-109'743	8'403	13'814	22'217
42	Savagnier		-40'688		-47'469	6'781	-16'366	-9'585
43	Fenin-Vilars-Saules	422'090		450'271		-28'181	-20'622	-48'803
44	Fontaines	99'055		101'809		-2'754	23'549	20'795
45	Engollon	57'274		61'283		-4'009	-44'134	-48'142
46	Fontainemelon	464'801		494'461		-29'660	-75'413	-105'074
47	Les Hauts-Geneveys		-104'185		-112'841	8'657	-59'841	-51'184
48	Boudevilliers	189'212		200'132		-10'920	-94'007	-104'927
49	Valangin		-66'606		-73'270	6'664	58'728	65'392
50	Coffrane		-112'042		-122'149	10'107	20'091	30'198
51	Les Geneveys/Coff.	130'329		138'340		-8'011	-16'037	-24'048
52	Montmollin	292'963		312'391		-19'428	-133'646	-153'074
53	Le Locle		-4'014'983		-4'318'158	303'176	2'550'714	2'853'889
54	Les Brenets	1'162'224		1'250'695		-88'471	-256'995	-345'465
55	Le Cerneux-Péquignot		-170'755		-185'057	14'302	49'765	64'067
56	La Brévine		-458'410		-496'422	38'012	287'880	325'891
57	La Chaux-du-Milieu		-170'045		-184'184	14'139	67'475	81'615
58	Les Ponts-de-Martel		-653'861		-708'046	54'185	360'833	415'018
59	Brot-Plamboz		-116'462		-126'606	10'145	87'343	97'488
60	La Chaux-de-Fonds		-14'120'656		-15'158'437	1'037'781	6'664'483	7'702'265
61	Les Planchettes		-125'553		-135'924	10'371	81'345	91'716
62	La Sagne		-264'815		-286'643	21'828	109'439	131'267
Ensemble des communes		**29'642'695**	**-29'642'695**	**31'949'944**	**-31'949'944**	**0**	**1'119'148**	**1'119'148**

En encadré: augmentation de charges et/ou diminution de recettes

Annexe 9

Effets financiers sur les communes en 2007 du désenchevêtrement, de la baisse des coefficients (30 pts) et de l'adaptation de la péréquation (6.5/48)

Tableau définitif		Péréquation 2004		Péréquation 2007 simulée avec adaptation 6.5 / 48		Différences péréquation	Colonne solde annexe No 6	Effets en 2007: différences péréquation + colonne solde
		Communes contributrices	Communes bénéficiaires	Communes contributrices	Communes bénéficiaires			
1	Neuchâtel	6'794'751		3'174'510		3'620'241	-4'046'638	-426'397
2	Hauterive	940'594		1'376'959		-436'365	-669'253	-1'105'618
3	Saint-Blaise	1'960'579		2'274'649		-314'070	-1'163'151	-1'477'221
4	Marin-Epagnier	4'157'679		3'031'852		1'125'827	-292'342	833'485
5	Thielle-Wavre	226'227		289'452		-63'225	-144'337	-207'563
6	Cornaux	319'043		172'148		146'896	75'200	222'095
7	Cressier	305'282		356'371		-51'089	91'264	40'174
8	Enges		-23'255		-10'031	-13'224	-36'137	-49'361
9	Le Landeron	2'146'701		2'295'508		-148'807	-678'924	-827'731
10	Lignières		-191'910		-150'046	-41'865	-16'411	-58'275
11	Boudry		-1'088'682		-875'761	-212'922	662'483	449'562
12	Cortaillod	959'031		1'309'254		-350'222	98'270	-251'952
13	Colombier	1'654'103		2'150'075		-495'972	-1'042'469	-1'538'440
14	Auvernier	2'291'551		2'756'403		-464'852	-1'063'339	-1'528'191
15	Peseux	583'607		1'105'247		-521'640	-212'592	-734'233
16	Corcelles-Corm.	1'610'828		2'239'456		-628'628	-798'176	-1'426'804
17	Bôle	1'007'821		1'320'166		-312'344	-773'699	-1'086'044
18	Rochefort	193'910		319'016		-125'105	-285'292	-410'398
19	Brot-Dessous		-45'662		-34'819	-10'843	9'371	-1'471
20	Bevaix	376'210		739'718		-363'508	-326'804	-690'312
21	Gorgier	306'350		500'225		-193'876	-523'501	-717'377
22	St-Aubin-Sauges		-310'417		-209'390	-101'027	-46'695	-147'723
23	Fresens		-49'670		-34'359	-15'311	73'539	58'228
24	Montalchez		-109'825		-108'577	-1'248	19'832	18'584
25	Vaumarcus	990'479		833'323		157'155	-137'477	19'678
26	Môtiers		-415'104		-412'031	-3'073	260'979	257'906
27	Couvet		-1'559'699		-1'595'022	35'323	557'482	592'805
28	Travers		-811'891		-813'438	1'547	266'196	267'744
29	Noiraigue		-341'446		-344'255	2'809	103'893	106'702
30	Boveresse		-273'698		-276'004	2'306	131'165	133'470
31	Fleurier		-1'186'664		-1'275'121	88'458	537'350	625'808
32	Buttes		-443'590		-462'868	19'279	179'169	198'448
33	La Côte-aux-Fées		-18'141		-45'174	27'033	35'522	62'555
34	Saint-Sulpice		-423'134		-430'052	6'918	185'353	192'270
35	Les Verrières		-407'420		-413'290	5'870	145'230	151'100
36	Les Bayards		-279'047		-280'752	1'705	109'426	111'130
37	Cernier		-315'459		-111'361	-204'098	-67'466	-271'564
38	Chézard-St-Martin		-490'093		-453'877	-36'216	138'199	101'983
39	Dombresson		-263'417		-176'990	-86'427	58'102	-28'325
40	Villiers		-74'074		-87'027	12'953	47'428	60'380
41	Le Pâquier		-101'339		-104'439	3'099	13'814	16'913
42	Savagnier		-40'688	100'732		-141'419	-16'366	-157'785
43	Fenin-Vilars-Saules	422'090		564'110		-142'020	-20'622	-162'642
44	Fontaines	99'055		239'401		-140'345	23'549	-116'796
45	Engollon	57'274		75'162		-17'887	-44'134	-62'021
46	Fontainemelon	464'801		496'523		-31'722	-75'413	-107'136
47	Les Hts-Geneveys		-104'185		-39'036	-65'148	-59'841	-124'989
48	Boudevilliers	189'212		297'747		-108'534	-94'007	-202'541
49	Valangin		-66'606		-2'581	-64'024	58'728	-5'296
50	Coffrane		-112'042		-72'799	-39'243	20'091	-19'152
51	Les Geneveys/ Coffrane	130'329			-27'353	157'682	-16'037	141'645
52	Montmollin	292'963		385'588		-92'625	-133'646	-226'271
53	Le Locle		-4'014'983		-4'524'451	509'468	2'550'714	3'060'181
54	Les Brenets	1'162'224		1'216'819		-54'595	-256'995	-311'590
55	Le Cerneux-Péquignot		-170'755		-165'516	-5'239	49'765	44'526
56	La Brévine		-458'410		-476'834	18'424	287'880	306'304
57	La Chaux-du-Milieu		-170'045		-167'558	-2'487	67'475	64'988
58	Ponts-de-Martel		-653'861		-705'130	51'269	360'833	412'102
59	Brot-Plamboz		-116'462		-116'533	72	87'343	87'415
60	La Chx-de-Fonds		-14'120'656		-14'235'108	114'452	6'664'483	6'778'936
61	Les Planchettes		-125'553		-132'764	7'212	81'345	88'556
62	La Sagne		-264'815		-250'067	-14'748	109'439	94'691
Ensemble des communes		**29'642'695**	**-29'642'695**	**29'620'412**	**-29'620'412**	**0**	**1'119'148**	**1'119'148**

En encadré: augmentation de charges et/ou diminution de recettes

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

1. INTRODUCTION 2

1.1. Genèse du rapport 2
1.2. Contexte du 2e volet du désenchevêtrement 3

2. LA POLITIQUE CANTONALE A L'EGARD DES COMMUNES 4

2.1. Fonds d'aides aux communes en difficulté 4
2.2. Incitations financières aux collaborations intercommunales et fusions 5
2.3. Péréquation financière intercommunale 5
2.4. Développement du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) 6

3. OBJECTIFS DU 2e VOLET DU DESENCHEVETREMENT DES TACHES ET DES CHARGES 7

3.1. Accroître l'efficacité des politiques publiques 7

3.2. Redonner un sens à l'autonomie communale 8

3.3. Réaliser des économies 8
3.3.1. Responsabiliser le décideur 9
3.3.2. Eviter les "doublons" administratifs 9
3.3.3. Maîtriser les politiques décidées 9

4. PRESENTATION GENERALE DU 2e VOLET 10

4.1. Méthodologie 10
4.1.1. La Codeta 10
4.1.2. Les principes directeurs 11
4.1.3. Explication des types d'options prises 11

4.2. Champ d'étude du 2e volet 12
4.2.1. Domaines non traités 12
4.2.2 Domaines sans modification (statu quo) 13
4.2.3. Domaines sur lesquels le Conseil d'Etat souhaitait consulter 15

4.3. Procédure de consultation du 2e volet du désenchevêtrement 16
4.4 Propositions retenues pour le 2e volet 17

5. INCIDENCES FINANCIERES DU 2e VOLET DU DESENCHEVETREMENT 18

5.1. Compensation du transfert de charges 19
5.1.1 Le principe de la "bascule d'impôts" 19
5.1.2. L'option du +30/–30 19

5.2. Effets à trois niveaux 20
5.2.1. Neutralité pour les contribuables en 2005 20
5.2.2. Neutralité globale dans les collectivités du canton dans leur ensemble 20
5.2.3. Effets différenciés pour les communes 20
5.2.3.1. Actuelle répartition des charges 21
5.2.3.2. Point d'impôt variable 21

5.3. La seule option envisageable 22
5.3.1. La situation financière des communes 22
5.3.2. Tenir compte des variations annuelles 23

5.4. Marge de manœuvre sur la fiscalité des communes 24

5.5. Conséquences financières pour l'Etat 24
5.5.1. Bilan financier pour l'Etat 24
5.5.2. Charges dynamiques 25

5.6. Nécessaire adaptation de la péréquation financière 25
5.6.1. Augmentation des dotations par le Conseil d'Etat 25

6. TRANSPORTS PUBLICS 26

6.1. Contexte des transports publics 27
6.1.1. Trafic régional de voyageurs (TRV) 27
6.1.2. Trafic urbain 27

6.2. Financement actuel des transports publics 28
6.2.1. Financement du trafic régional 28
6.2.2. Financement du trafic urbain 28
6.2.3. Le cas particulier des TN 28

6.3. Proposition pour les transports publics 29
6.3.1. Une tâche commune 30
6.3.2. Système du "pot commun" 31
6.3.3. Répartition de la part communale entre les communes 32
6.3.4. Description de la qualité de la desserte 32
6.3.5. "Commande" formelle des prestations par le canton 33
6.3.6. Création de conférences régionales (CRT) 34

6.4. Conséquences financières pour le domaine des transports publics 34

7. ENSEIGNEMENT ET FORMATION 35

7.1. Contexte général du domaine de l'enseignement/formation 37
7.2. Financement actuel du domaine de l'enseignement/formation 38
7.3. Des avantages de la cantonalisation 39
7.4. Conséquences financières pour le domaine enseignement/formation 40

7.5. Propositions 41
7.5.1. Mobilier scolaire et matériel d'équipement de salles 41
7.5.2 Moyens d'enseignements 41
7.5.3. Informatique scolaire 42

7.5.4. Secondaire 2 42
7.5.4.1 Formation professionnelle 42
7.5.4.2. Enseignement secondaire supérieur 43
7.5.4.3. Implication des communes dans le secondaire 2 cantonalisé 43
7.5.4.4 Bâtiments et infrastructure du secondaire 2 44
7.5.4.5. Transfert des rapports de travail 45

7.5.5. Fonds de compensation en matière scolaire 45

8. SANTE 46

8.1. Contexte général du domaine sanitaire 46

8.2. Hôpitaux, homes et autres institutions parahospitalières 47
8.2.1. Hôpitaux 47
8.2.1.1. Proposition 48
8.2.2. Homes 48
8.2.2.1 Proposition 48
8.2.3. Autres institutions parahospitalières 48
8.2.3.1 Proposition 48

8.3. Aide et soins à domicile 49

8.3.1 Contexte du secteur de l'aide et des soins à domicile 49
8.3.2. Proposition 49
8.3.2.1 Contrats de prestations 50
8.3.2.2 Structures organisationnelles 50

9. CONTRÔLE DES DENREES ALIMENTAIRES 51

9.1. Contexte du contrôle des denrées alimentaires 51
9.2. Répartition actuelle des tâches d'inspection 52

9.3. Propositions 53
9.3.1. Mandats de prestations 53
9.3.2. Objectifs prioritaires 54

10. ETABLISSEMENTS SPECIALISES 54

10.1. Contexte des établissements spécialisés 55
10.2. Financement actuel du domaine des établissements spécialisés 55
10.3. Proposition 56

11. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES 56

12. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES 57

13. CONCLUSION 59

MODIFICATIONS LEGISLATIVES 61

ANNEXES
Annexe 1: Résumé de tous les domaines d'activité étudiés par la commission et le Conseil d'Etat dans le cadre du 2e volet du désenchevêtrement 89
Annexe 2: Consultation effectuées auprès des communes 97
Annexe 3: Adaptation de la péréquation financière intercommunale 99
Annexe 4: Composition de la CODETA 100
Annexe 5: Allègements pour les communes, par domaine désenchevêtré 101
Annexe 6: Effets financiers sur les communes en 2005 du désenchevêtrement et baisse des coefficients d'impôts de 30 points 102
Annexe 7: Effets financiers sur les communes en 2007 du désenchevêtrement, de la baisse des coefficients (30 pts) sans adaptation de la péréquation 103
Annexe 8 Effets financiers sur les communes en 2005 du désenchevêtrement, de la baisse des coefficients (30 pts) et de l'adaptation de la péréquation 104
Annexe 9 Effets financiers sur les communes en 2007 du désenchevêtrement, de la baisse des coefficients (30 pts) et de l'adaptation de la péréquation 105