FONDS DE REFORME DES STRUCTURES DES COMMUNES 06.014

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes

(Du 8 février 2006)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Comme l'engagement en a été pris en décembre, le Conseil d'Etat vous soumet un projet de décret l'autorisant à utiliser les 20 millions de francs, représentant le solde du fonds de réforme des structures des communes, constitué avec une partie de l'avoir spécial de la Banque nationale suisse attribué au canton. Le projet décrit les objets pour lesquels le fonds peut être utilisé, en laissant une importante marge de manœuvre au Conseil d'Etat.

La durée du décret est limitée à trois ans, afin de donner une véritable impulsion aux projets. A l'issue de cette période, le solde éventuel du fonds fera l'objet d'une proposition d'utilisation du Conseil d'Etat, sur la base du bilan des actions menées dans le cadre du décret.

I. INTRODUCTION

Lors de sa session des 6 et 7 décembre 2005, le Grand Conseil a accepté un décret relatif à l'utilisation de la part de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse (BNS) attribuée à l'Etat de Neuchâtel.

Un montant de 28,8 millions de francs a été affecté à des réformes de structures, dont 23 millions de francs pour les réformes concernant les communes.

De ces 23 millions de francs, 3 millions de francs ont été affectés à la compensation des pertes financières nettes subies en 2006 par les communes, du fait des mesures d'améliorations budgétaires adoptées par le Grand Conseil. Un projet de décret relatif au versement de ce montant compensatoire est soumis parallèlement à ce dernier pour la présente session.

Le présent rapport répond à l'engagement du Conseil d'Etat de vous soumettre un projet de décret relatif à l'utilisation du solde - soit 20 millions de francs - du montant destiné aux réformes de structures des communes.

II. UTILISATION DU FONDS DE REFORME DES STRUCTURES DES COMMUNES (FRSC)

Il faut tout d'abord bien préciser que les aides du FRSC sont indépendantes des aides du fonds d'aide aux communes (FAC). Dans certains cas, elle s'y ajoutent directement (fusion) ou viennent en complément (investissements). Enfin, dans d'autres cas elles concrétisent une possibilité envisagée par la réglementation relative au FAC mais qui n'a enconre connu aucune application à ce jour (réformes impliquant l'Etat).

C'est le service des communes qui sera chargé de piloter les attributions du FRSC, comme il le fait actuellement pour le FAC.

Le projet de décret annexé au présent rapport prévoit l'octroi de trois sortes de subsides:

1. Subsides d'assainissement financier destinés à accélérer les fusions de communes

La loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC), du 3 décembre 2001 (RSN 172.41), prévoit en son article 8 que le FAC peut accorder des aides d'encouragement, destinées à favoriser soit les collaborations intercommunales soit les fusions.

Le règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes (RALFAC), du 22 octobre 2003 (RSN 172.410), précise que le FAC subventionne les études nécessaires aux fusions (article 16) et accorde des aides à la fusion proprement dite (articles 17 à 19).

Le montant est de 400 francs par habitant, pondéré par des indices de coefficient d'impôt et de revenu fiscal et plafonné à 2500 habitants (plafond fixé à 5000 habitants pour les communes de plus de 10.000 habitants). L'article 17 alinéa 3 RALFAC prévoit que le Conseil d'Etat peut allouer un subside supérieur à ce montant, dans le cas de communes dans une situation financière difficile malgré un coefficient d'impôt élevé.

Le système est attractif mais il souffre d'un défaut: il n'y a pas - au contraire de ce qui a été prévu dans le canton de Fribourg - de limite temporelle à l'octroi de l'aide. Cela signifie que les communes peuvent requérir en tout temps cette aide et qu'il n'y a pas d'incitation particulière à accélérer les fusions.

Le but de l'aide du FRSC est de donner un coup de pouce durant une certaine période, soit trois ans, afin d'inciter les communes à fusionner rapidement. C'est le seul moyen dont nous disposons puisqu'il faut rappeler que la Constitution neuchâteloise ne permet pas d'imposer des fusions. Cette aide extraordinaire s'inscrit dans le cadre défini à l'article 17 alinéa 3 RALFAC susmentionné. Elle pourrait atteindre 150 francs par habitant dans le cadre de l'effectif plafonné (cf. tableau annexé, indiquant les aides ordinaires et extraordinaires à la fusion, calculées pour les projets connus à ce jour).

La période de trois ans, soit jusqu'à fin 2008, a été retenue car elle correspond au calendrier politique des communes. L'actuelle période administrative se termine en juin 2008, ce qui pourrait permettre aux autorités actuelles de mener à terme des fusions et de faire coïncider la création des nouvelles entités avec l'élection des nouvelles autorités.

2. Subsides d'investissement pour des communes s'engageant à se regrouper dans des projets de collaboration ou de réforme des structures

Ces aides aux collaborations existent déjà dans la LFAC (article 8) et dans le RALFAC (articles 13 et 14). Elles concernent des investissements réalisés en commun par plusieurs communes, qui permettent une efficacité accrue ou des économies. D'une manière générale, elles ne dépassent pas 10% des investissements. Des subsides ont notamment été accordés pour une déchetterie intercommunale et pour un bâtiment intercommunal destiné aux travaux publics.

Ils ne peuvent être octroyés que pour des domaines dans lesquels la collaboration n'est ni imposée ni subventionnée par l'Etat, notamment par le biais d'un taux plus favorable.

Les subsides du FRSC viendraient en complément aux subsides que le FAC peut octroyer, le subventionnement total pouvant être porté à 20%. Ils concerneraient aussi des investissements mais auraient une portée un peu plus étendue et toucheraient non seulement des collaborations proprement dites, mais aussi des réformes de structures et des regroupements dans certains domaines. L'existence de subventions n'interdirait en outre pas l'octroi de subsides.

3. Subsides à des projets de réforme, de regroupements et de rationalisation, impliquant l'Etat ou initiés par l'Etat

Ce troisième volet de subsides du FRSC a aussi son pendant dans le RALFAC (articles 13 alinéa 3 et 14 alinéa 3) mais cette dernière possibilité n'a encore jamais été utilisée.

Sont visés ici des projets soutenus ou initiés par l'Etat, qui impliquent des regroupements de communes, des régionalisations ou des cantonalisations, destinés à éviter certains doublons existant aussi bien entre les communes qu'entre les communes et l'Etat.

A titre d'exemple, on pourrait citer les projets prévoyant de réunir les polices communale et cantonale en une seule entité ou des regroupements dans le domaine informatique. Il s'agit donc de projets dans lesquels il n'est pas indispensable qu'il y ait des investissements.

Le FRSC peut donc soutenir de tels projets pour une durée limitée, au travers d'aides visant des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, afin de leur donner une impulsion déterminante.

III. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat souhaite disposer d'une grande liberté dans le choix de l'utilisation du FRSC, notamment pour les projets qu'il soutient, afin de mener à bien rapidement et le plus efficacement possible les réformes de structures nécessaires tant pour l'Etat que pour les communes.

Comme chacun le sait, il y a urgence à assainir les finances de l'Etat et des communes et c'est la raison pour laquelle la période d'intervention du fonds est limitée à trois ans. Pour les aides, tous les projets soutenus doivent en principe être exécutoires (crédit voté et délai référendaire écoulé) à fin 2008. S'agissant des subsides extraordinaires aux fusions, ils ne seront octroyés que pour les projets au moins adoptés à cette date par la population des communes concernées. A l'issue de cette période et si aucune disposition particulière n'est adoptée entre-temps, le solde éventuel du RFSC fera l'objet d'une

proposition du Conseil d'Etat, qui prendra en compte le bilan des actions soutenues dans le cadre du présent décret.

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

Neuchâtel, le 8 février 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

Décret
relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 8 février 2006,

décrète:

Article premier Le Conseil d'Etat est autorisé à utiliser le solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC), se montant à 20 millions de francs, pour les objets suivants:

a) accorder des subsides d'assainissement financier, destinés à accélérer les fusions de communes;

b) accorder des subsides d'investissement à des communes s'engageant à se regrouper dans des projets de collaboration ou de réforme des structures;

c) accorder des subsides à des communes afin de donner une impulsion majeure et irréversible à des projets de réforme, de regroupements et de rationalisation impliquant l'Etat ou initiés par l'Etat.

Art. 2 Le Conseil d'Etat désigne les projets soutenus et fixe le montant des subsides.

Art. 3 La validité du présent décret est limitée à trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2008.

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

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

ANNEXE

Prévisions d'aides ordinaires et extraordinaires à la fusion de communes pour les projets connus en janvier 2006

Aides FAC (ordinaires)
Plafond: 2500 habitants (5000 pour les communes de plus de 10.000 habitants)
Pondération selon coefficient d'impôt et revenu fiscal

Aides FRSC (extraordinaires)
Selon population et avec plafond FAC

Nouvelles entités projetées (11 communes au lieu de 41)	Population 2005	Population plafonnée	Points habitants	400xPtsHab FAC Aide ord.	150xPoPlaf FRSC Aide extra.	Total
Marin-Epagnier / Thielle-Wavre	4'657	3'170 *	2'518	1'007'200	475'500	1'482'700
Corcelles-Cormondrèche / Peseux	9'799	5'000	5'160	2'064'000	750'000	2'814'000
Boudry / Cortaillod / Bevaix	13'216	7'500	7'699	3'079'600	1'125"000	4'204'600
Gorgier / St-Aubin / Fresens / Montalchez / Vaumarcus	4'857	4'857	4'769	1'907'600	728'550	2'636'150
Commune unique du Val-de-Travers (11 communes)	12'196	10'749	14'060	5'624'000	1'612'350	7'236'350
Cernier / Chézard / Fontainemelon / Les Hts-Geneveys / Fontaines	7'161	7'161	7'576	3'030'400	1'074'150	4'104'550
Dombresson / Villiers / Le Pâquier	2'265	2'265	2'486	994'400	339'750	1'334'150
Savagnier / Fenin-Villars-Saules / Engollon	1'884	1'884	1'897	758'800	282'600	1'041'400
Boudevilliers / Valangin	1'137	1'137	1'215	486'000	170'550	656'550
Coffrane / Les Geneveys-sur-Coffrane / Montmollin	2'637	2'637	2'621	1'048'400	395'550	1'443'950
Le Locle / La Chaux-de-Fonds	47'522	10'000	11'171	4'468'400	1'500'000	5'968'400
Totaux	**107'331**	**56'360**	**61'172**	**24'468'800**	**8'454'000**	**32'922'800**

*En grisé: communes à population plafonnée (détail du calcul: Marin-Epagnier 3'987 habitants, chiffre plafonné à 2'500 + Thielle-Wavre 670 habitants = 3'170)