



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui**

- **d'un projet de décret prorogeant le décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes et accordant des crédits supplémentaires de 1'490'000 francs pour les dépenses de fonctionnement de l'exercice 2011 du fonds destiné aux réformes de structures des communes**
- **d'un projet de loi portant modification de la loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC)**

(Du 27 octobre 2010)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Comme l'engagement en avait été pris en 2006, le Conseil d'Etat vous soumet un projet de décret l'autorisant à utiliser le solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC), qui s'est élevé à 7,4 millions de francs à fin 2009, et qui devrait selon le budget s'élever à 6 millions de francs à fin 2010. Si d'importants projets de fusions de communes ont vu le jour au cours de ces dernières années, d'autres ont démarré et n'ont pas encore abouti à l'heure actuelle. Comme le Conseil d'Etat entend poursuivre son programme de réforme des structures de l'Etat et des communes, il vous soumet ce rapport à l'appui d'un projet de décret prorogeant le décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes de 4 ans, de manière à maintenir l'impulsion nécessaire aux projets de réformes en cours.

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.

Ce rapport est accompagné d'une demande de crédits supplémentaires pour les dépenses de fonctionnement du fonds en 2011, car le projet de budget ne prévoyait aucune rubrique budgétaire pour le FRSC.

Le Conseil d'Etat vous soumet également un projet portant modification de la loi sur le fonds d'aide aux communes de manière à permettre de financer des projets de réforme de structures ou d'organisations initiés par l'Etat et qui bénéficient aux communes.

1. INTRODUCTION

Votre autorité a pris en date du 29 mars 2006 un décret relatif à l'utilisation du fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC), constitué avec une partie des

réserves excédentaires d'or de la Banque Nationale attribuée au canton. Il a voulu donner une véritable impulsion aux projets de fusions de communes, tout en laissant une importante marge de manœuvre au Conseil d'Etat, en limitant sa validité à fin 2010. C'est ainsi que l'aide aux fusions de communes a été dopée et s'est élevée à près de 800 francs par habitant, ce montant étant pondéré par le revenu, le coefficient fiscal et la population des communes engagées dans un projet de fusion.

D'importants projets de fusion de communes, à Val-de-Travers et à La Tène, et de restructuration de services entre l'Etat et les communes, en particulier dans le domaine de la sécurité publique, ont abouti au cours de ces dernières années et ont été financés par le fonds.

Le solde du fonds s'élève aujourd'hui à près de 7,4 millions de francs – valeur fin 2009 – et devrait s'élever selon le budget à près de 6 millions de francs à la fin de cette année. Le décret arrive à échéance à fin 2010.

Vu cette échéance, le Conseil d'Etat vous soumet un rapport à l'appui d'un projet de décret afin de proroger le dispositif mis en place en 2006.

2. UTILISATION DU FONDS DE RÉFORME DE STRUCTURES DES COMMUNES (FRSC) ENTRE 2006 ET 2010

Le FRSC a été utilisé principalement pour trois types d'aides depuis sa création en 2006.

Tableau 1 : aides accordées par le FRSC réparties par types d'aides

	en francs	en %
Aides d'investissement	932.308	7,51
Aides de fonctionnement	4.688.622	37,78
Aides d'encouragement	6.789.602	50,78

Tableau 2 : aides accordées par le FRSC réparties par catégories de projets

	en francs	en %
Aides d'encouragement aux projets de fusions des Communes de Val-de-Travers et de La Tène	6.302.146	50,78
Projet de Police unique	4.388.171	35,36
Frais de transport des élèves – école primaire	1.082.759	8,72
Réforme de la péréquation – évaluation	395.456	3,19
Fusion des services informatiques de la Ville de La Chaux-de-Fonds et de l'Etat	150.000	1,21
Aides diverses à d'autres projets de réforme de structures	92.000	0,74

A titre principal, les projets de fusions de communes de Val-de-Travers et de La Tène ont bénéficié d'une aide de l'Etat à hauteur de respectivement 10,3 millions de francs et 2,0 millions de francs, répartie par moitié entre le fonds d'aide aux communes (FAC) et le FRSC. Le FRSC a également été mis à contribution pour financer la moitié des frais d'étude de ces projets de fusions de communes. Au final, c'est un montant de plus de 6,3 millions de francs qui a été prélevé du FRSC au titre de l'encouragement aux fusions de communes, ce qui représente plus de la moitié des montants financés par le FRSC depuis sa création.

La Commune de La Tène a utilisé un tiers du montant de l'aide qui lui a été accordée par l'Etat pour son désendettement en assainissant son bilan. Elle a viré les deux tiers restants à sa fortune nette. Quant à la nouvelle Commune de Val-de-Travers, d'un point de vue comptable, elle a prévu d'utiliser le montant perçu à titre d'aide à la fusion pour financer des charges extraordinaires découlant de la fusion, des dépenses liées à la première organisation de la nouvelle commune et des dépenses liées à la réalisation du contrat région dans le cadre du RUN entre 2009 et 2011, le solde étant viré à la fortune nette à fin 2011. Jusqu'à ce jour, environ un tiers du montant de l'aide a été utilisé aux fins décrites ci-dessus. Sur le plan de la trésorerie, l'aide a été utilisée pour rembourser des emprunts au cours du premier semestre de 2009.

Le FRSC a également été mis à contribution pour financer des projets de réforme et de rationalisation impliquant l'Etat et les communes. C'est ainsi que le projet de restructuration des polices a bénéficié d'une aide du fonds de 4,4 millions de francs, répartie entre 2007 et 2009, ce qui représente près du tiers des montants financés. Le FRSC a également permis de financer pour partie les frais engendrés par la restructuration des services informatiques de l'Etat et de la Ville de La Chaux-de-Fonds à hauteur de 150'000 francs, équivalant à 1,2% des montants versés par le fonds. Des projets tels que le mandat d'évaluation de la péréquation financière intercommunale et celui d'élaboration d'une proposition de réforme dudit système ont également bénéficié d'une aide du fonds à concurrence de respectivement 150'000 et 230'000 francs, représentant près de 3% des montants alloués. Les projets d'étude de refonte de l'organisation du service du feu et des centrales d'alarme ont également bénéficié d'aides du fonds à hauteur de respectivement 20'000 et 42'000 francs.

Le projet de subvention des transports d'élèves, conformément à une décision du 5 décembre 2006 de la Commission de gestion et des finances, a grevé pour sa part le FRSC d'un montant cumulé entre 2007 et 2009 de près de 1 million de francs, représentant près de 10% des aides du FRSC.

Les tableaux 1 et 2 ci-dessus renseignent sur la répartition des aides accordées par le FRSC selon le type d'aides et selon les catégories de projets. Un tableau indiquant les engagements détaillés du fonds selon les projets et les années est joint en annexe (annexe 1).

3. UTILISATION DU FRSC POUR LA PÉRIODE 2011-2014

Le débat autour des collaborations intercommunales et des fusions de communes a connu une accélération notable depuis plusieurs années, en Suisse comme à Neuchâtel, sous l'impulsion de la nouvelle politique fédérale des agglomérations et de la nouvelle politique régionale. Dans leur sillon, de nombreux projets ont été lancés dans notre canton, impliquant l'Etat et les communes. En parallèle, la question institutionnelle

relative à la place de la commune de demain et à ses prérogatives a donné lieu à nombre de débats. Dans le même ordre d'idée, de nombreuses initiatives relatives à la fusion des communes sont nées partout dans le canton ; parfois de manière plus informelle, au sein des exécutifs communaux, parfois sous la forme de projets largement débattus au sein des autorités et de la population. C'est ainsi que trois importants projets de fusions de communes sont en voie de concrétisation, deux sur le Littoral et un au Val-de-Ruz.

Tous trois devraient, selon le calendrier retenu par leurs promoteurs, faire l'objet d'un référendum en 2011 ou 2012 et entrer en vigueur en 2013 ou en 2014. Il s'agit de la fusion des trois communes de Boudry, Bevaix et Cortaillod, des 16 communes du Val-de-Ruz et des communes d'Auvernier, Bôle et Colombier.

Si ces fusions devaient aboutir en même temps, les montants disponibles au titre de l'aide aux fusions de communes ne seraient pas suffisants pour honorer les engagements de l'Etat. Aussi est-il prévu de modifier les modalités de versement de ces montants, le Conseil d'Etat ayant la compétence de les échelonner dans le temps en fonction de l'aboutissement des projets, des moyens à sa disposition et des besoins de financement des communes. Les montants alloués, qui sont importants en comparaison intercommunale, ne sont pas modifiés : il s'agit de maintenir l'incitation financière à un haut niveau pour soutenir les réformes de structures en cours et inciter le lancement de nouveaux projets.

4. Projet de modification de la loi sur le fonds d'aide aux communes

Jusqu'à aujourd'hui, seuls des projets de réformes de structures qui sont le fruit de la collaboration intercommunales ou de la collaboration entre l'Etat et les communes ont pu bénéficier d'aides du FRSC. D'autres projets de réforme initiés par l'Etat et intéressant les communes au premier chef devraient pouvoir bénéficier d'une aide du fonds, comme des projets de réforme d'organisations impliquant l'Etat ou initiés par l'Etat et qui bénéficient aux communes. On pense à l'introduction du nouveau modèle de compte harmonisé 2 (MCH2) ou d'un système de contrôle interne performant dans les communes. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il est prévu que le Conseil d'Etat statue sur toutes les demandes d'intervention du fonds.

5. INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS

Le projet de décret et le projet de loi qui vous sont soumis ne déploient aucun effet sur les effectifs.

6. INCIDENCES FINANCIERES ET DEMANDE DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES

Le projet de décret et le projet de loi qui vous sont soumis ne déploient pas d'effets sur les finances de l'Etat. Les dépenses seront en effet intégralement compensées par un prélèvement à la fortune du fonds.

Le projet de décret est accompagné d'une demande de crédits supplémentaires portant sur les montants indiqués dans le tableau 3 ci-dessous. Lors des travaux d'élaboration du budget, il était initialement prévu de dissoudre le solde du fonds dans le fonds d'aide aux communes, de sorte que le projet de budget ne prévoyait pas de rubriques budgétaires pour le FRSC. Cette solution a été finalement abandonnée au profit d'un maintien du FRSC. Comme il n'y a pas de rubriques budgétaires pour le FRSC dans le projet de budget, le projet de décret est accompagné d'une demande de crédits supplémentaires afin de permettre au Conseil d'Etat d'accorder des aides financières par le biais du FRSC en 2011. Les montants qu'il est prévu d'engager devraient se situer dans la moyenne de ceux engagés en 2010.

Tableau 3 : crédits supplémentaires portant sur les dépenses de fonctionnement 2011 du fonds destiné aux réformes de structures des communes

[en Fr.]						
	Crédits suppl. 2011	Compensations	Augmentation nette	Budget 2010	Budget 2011	Budget 2011 disponible y.-c. crédit supplémentaire
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
FONDS POUR REFORMES STRUCTURES COMMUNES	1'490'000	-1'490'000	0			
318000 Mandats, expertises, études	200'000			200'000	0	200'000
362800 Subsidés divers aux communes	1'000'000			1'000'000	0	1'000'000
390660 Financement transport des élèves	290'000			290'000	0	290'000
<i>Compensations / financement</i>						
480000 Prélèvement à la fortune du fonds		-1'490'000				

1) Redressement des finances

Le projet de décret et le projet de loi portent sur la prorogation d'un dispositif existant dont le solde doit être attribué aux communes et sur une modification permettant d'étendre les domaines d'intervention du fonds. Par ailleurs, les restructurations soutenues par le FRSC sont en adéquation avec l'objectif de redressement des finances de l'Etat.

2) Réforme de l'Etat

Le présent décret s'inscrit parfaitement dans le cadre du plan de réforme de l'Etat. Le projet de loi favorise les réformes de structures et d'organisation initiées par l'Etat et qui bénéficient aux communes.

7. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Le projet de décret et le projet de loi qui vous sont soumis auront une incidence favorable sur les finances des communes engagées dans un processus de fusion qui aboutira d'ici au 31 décembre 2014. Ils n'auront aucune incidence sur les autres communes.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de décret et le projet de loi n'entraînent pas de dépenses supplémentaires à la charge du budget de l'Etat. Par conséquent, son adoption requiert la majorité simple des votants, en vertu des articles 57, al. 3 Cst NE, du 24 septembre 2000 et 4, al. 2 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980.

9. CONCLUSION

Dans son programme de législature, le Conseil d'Etat a manifesté sa volonté de parvenir à un canton restructuré, fort, regroupant dix communes au maximum.

Pour y parvenir, l'Etat doit poursuivre sa politique d'encouragement aux fusions de communes en attribuant une aide importante et soutenue à ces projets. Ce soutien est à la hauteur de ses ambitions : il est supérieur à celui accordé par le canton de Fribourg, canton précurseur en matière de fusions de communes en Suisse et souvent cité comme exemple en la matière.

Le dispositif qui vous est proposé consiste en la prorogation du décret que votre Autorité a pris en 2006, afin de poursuivre la politique de soutien aux fusions de communes en particulier, une politique qui connaît une accélération soudaine. Il ne serait guère compréhensible que l'Etat diminue ses aides financières dans un contexte aussi prometteur ; le décret qui vous est soumis est également limité dans le temps afin de donner l'impulsion nécessaire aux communes qui souhaitent mettre ce délai à profit pour se lancer dans un projet de fusion.

Quant au projet de loi, il doit permettre de financer des projets de réforme initiés par l'Etat et qui intéressent les communes au premier chef comme l'introduction du MCH2 ou d'un système de contrôle interne performant dans les communes.

Nous vous prions dès lors de bien vouloir prendre en considération le présent rapport.

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

Neuchâtel, le 27 octobre 2010

Au nom du Conseil d'Etat :

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
M. ENGHEBEN

Décret prorogeant le décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes et accordant des crédits supplémentaires de 1'490'000 francs pour les dépenses de fonctionnement de l'exercice 2011 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 27 octobre 2010,

décrète :

Article premier Le décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes, du 29 mars 2006, est modifié comme suit :

Art. 3, al.1 bis (nouveau)

^{1bis}Le présent décret est prorogé jusqu'au 31 décembre 2014.

Art. 2 ¹Des crédits supplémentaires de 1.490.000 francs sont ouverts au bénéfice du fonds destiné aux réformes de structures des communes pour financer les dépenses de fonctionnement de l'exercice 2011.

²Le détail de ces crédits figure dans l'annexe au présent décret.

³Les crédits sont entièrement compensés par un prélèvement à la fortune du fonds.

Art. 3 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Art. 4 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 au décret : crédits supplémentaires portant sur les dépenses de
fonctionnement 2011 du fonds destiné aux réformes de structures des
communes**

[en Fr.]

	Crédits suppl. 2011	Compensations	Augmentation nette	Budget 2010	Budget 2011	Budget 2011 disponible y.-c. crédit supplémentaire
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(2)+(6)
FONDS POUR REFORMES STRUCTURES COMMUNES	1'490'000	-1'490'000	0			
318000 Mandats, expertises, études	200'000			200'000	0	200'000
362800 Subsidés divers aux communes	1'000'000			1'000'000	0	1'000'000
390660 Financement transport des élèves	290'000			290'000	0	290'000
<i>Compensations / financement</i>						
480000 Prélèvement à la fortune du fonds		-1'490'000				

**Loi
portant modification de la loi sur le fonds d'aide aux communes
(LFAC)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 27 octobre 2010,

décède :

Article premier La loi sur le fonds d'aide aux communes (LFAC), du 3 décembre 2001, est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 1

¹(1^{ère} phrase inchangée) Les projets de réforme de structures ou d'organisations impliquant l'Etat ou initiés par l'Etat et qui bénéficient aux communes peuvent également bénéficier d'une aide du fonds.

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

Les secrétaires,

Dépenses financées par le fonds destiné aux réformes de structures des communes

Annexe

Fonds destiné aux réformes de structures des communes (FRSC)							
	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Total en %
Aides d'investissement							
Projet police unique		932'308.00				932'308.00	7.51
Sous-total aides d'investissement						932'308.00	7.51
Aides de fonctionnement							
Ville de La Chaux-de-Fonds fusion des services informatiques de la Ville et de l'Etat			150'000.00			150'000.00	1.21
Transports élèves		406'232.00	342'347.00	334'180.00		1'082'759.00	8.72
Projet police unique	43'084.00		2'412'779.00	1'000'000.00		3'455'863.00	27.85
Sous-total aides de fonctionnement						4'688'622.00	37.78
Aides d'encouragement							
Diverses aides relatives aux projets de fusion des Communes de La Tène et de Val-de-Travers		10'000.00	5'000.00	6'287'146.25		6'302'146.25	50.78
Réforme de la péréquation / évaluation et propositions			150'853.23	232'597.00	12'005.85	395'456.08	3.19
Aides diverses relatives à des études de mesures de réforme de structures (centrale neuchâteloise d'urgence ; service du feu)				92'000.00		92'000.00	0.74
Sous-total aides d'encouragement						6'789'602.33	54.71
Total	43'084.00	1'348'540.00	3'060'979.23	7'945'923.25	12'005.85	12'410'532.33	100.00