



Rapport du Conseil communal

relatif à la motion communale pour l'étude conjointe Etat – communes portant sur l'assainissement des finances des collectivités publiques

(du 23 septembre 2015)

au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Madame la présidente,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

Introduction

Le canton de Neuchâtel, ainsi que de nombreuses communes neuchâteloises sont confrontés depuis plusieurs années à des défis financiers importants, doublés d'aléas budgétaires récurrents : les reports de charges entre collectivités publiques impactent année après année les budgets de ces collectivités, parfois de manière importante.

Dans le cadre de l'élaboration de son budget 2016, mais aussi dans son traitement de la motion 13.186, l'Etat de Neuchâtel a annoncé vouloir transférer entre CHF 30 et 40 millions de charges sur les communes. Aux yeux du Conseil communal, ce transfert de charges ne répond absolument pas à la nécessité reconnue d'assainissement des finances des collectivités publiques. La réflexion menée par le Conseil d'Etat est en effet une réflexion solitaire, usant du report de charges pour améliorer la présentation comptable de ses résultats.

En réalité, que les charges soient assumées par les communes ou par l'Etat, c'est en toute fin toujours le même contribuable qui paie l'impôt. De ce point de vue, la méthode adoptée par le Conseil d'Etat ne permettra assurément pas d'atteindre l'objectif recherché.

Pour réaliser cet objectif, le processus doit être mené conjointement par le Canton et les communes, dans le cadre d'une réflexion partagée et documentée, tenant compte des prestations offertes ou à offrir par les collectivités publiques vues dans leur globalité et non pas séparément.

De ce point de vue, la présente initiative communale est destinée à permettre de régler de façon durable la problématique liée à l'organisation de toutes les collectivités publiques neuchâtelaises. Il convient de trouver un *modus vivendi* et des solutions durables qui permettent d'éviter que la question des reports de charges vers les communes ne vienne régulièrement empoisonner le débat institutionnel.

Fusions de communes

Depuis plusieurs années, de nombreuses communes neuchâtelaises se sont attelées à chercher ensemble une façon d'améliorer leur organisation et l'efficacité de leurs services à la population. Dans ce contexte, de nombreux processus de fusions de communes ont été initiés. Ils ont abouti à une réduction du nombre de communes de 61 à 37. D'autres regroupements sont actuellement en cours et il est probable que de nouveaux processus de fusion soient lancés à court ou à moyen terme.

Au final, le nombre total de communes neuchâtelaises sera encore réduit et la taille moyenne de ces communes s'accroîtra en même temps que l'efficacité et l'économie de leurs services administratifs. Les nouvelles entités issues de ces regroupements ont en effet et par définition les moyens de développer des prestations de proximité plus efficaces, plus efficaces et souvent plus économiques en faveur de leur citoyennes et citoyens.

Ce processus de fusion tend au surplus à transformer progressivement le canton de Neuchâtel en un canton d'agglomérations, dans lequel les collectivités publiques, qu'elles soient communales ou cantonales, œuvrent de façon concurrente aux mêmes tâches, cumulant parfois leurs activités ainsi que certains de leurs services administratifs. Ce cumul présente plusieurs défauts. D'une part, il complique de manière inutile les rapports entre les citoyennes et citoyens et leurs administrations. Il n'est en effet pas rare que les citoyennes et citoyens soient confrontés à deux administrations de rangs différents pour l'obtention d'une seule prestation. De ce point de vue, une rationalisation de l'activité administrative est de nature à rendre l'action des collectivités publiques plus lisible pour les administrés.

D'autre part et d'un point de vue financier, le cumul ou le doublonnage de services administratifs communaux et cantonaux accroît significativement les coûts de fonctionnement des deux niveaux administratifs et, partant, les charges supportées par les contribuables neuchâtelois.

En clair, pour être réellement efficace, une réflexion sur le coût des administrations publiques neuchâteloises ne peut plus être menée séparément par les communes et le Canton. La présente initiative communale est destinée à initier une réflexion de fond, conjointe, selon un calendrier partagé et sur un pied d'égalité par le Canton et les communes.

La situation des petites communes

A la situation des communes fusionnées, il faut ajouter la situation de nombreuses petites communes du Canton, non encore fusionnées. Des reports de charges imposés par le Canton sans une concertation préalable mettent souvent celles-ci dans des situations financières difficiles. Or, le canton de Neuchâtel n'a rien à gagner d'un appauvrissement de son échelon communal, qui permet de réaliser de nombreuses tâches au plus proche des exigences du terrain et, partant, souvent de façon plus économique pour l'Etat.

Programme de législation

La problématique liée aux communes n'est pas la seule à devoir être prise en compte. Dans son programme de législation, le Conseil d'Etat lui-même projette pour le Canton une redéfinition spatiale et institutionnelle d'envergure. Aux anciens districts et circonscriptions électorales, le Conseil d'Etat souhaite notamment substituer un territoire cantonal et une circonscription électorale uniques. Cette importante réflexion d'ordre constitutionnel, qu'elle soit finalement jugée pertinente ou non par le peuple, montre bien que le Conseil d'Etat est conscient de la lente transformation du canton de Neuchâtel et de l'émergence de collectivités publiques communales conséquentes, capables aussi bien que l'administration cantonale d'offrir des prestations de proximité, efficaces et satisfaisant l'exigence légitime d'économicité.

Dans ce contexte aussi, il serait clairement incompréhensible de mener séparément, sur le plan cantonal puis sur le plan communal, la réflexion nécessaire sur l'efficacité et sur les coûts de fonctionnement des collectivités publiques.

Pour ce motif également, il convient d'exiger de l'Etat – en lieu et place d'un simple report de charges – une réflexion de fond, conjointe, selon un calendrier partagé et sur un pied d'égalité par le Canton et les communes.

Pas de report de charges ni de captation de recettes sans concertation

Bien sûr, les communes saluent les entretiens récemment initiés entre le Conseil d'Etat et les communes par le truchement de l'ACN. Cependant, cette proposition de concertation n'est guidée que par un souci financier et non par la volonté soutenue par les communes d'initier une réflexion globale sur les structures des collectivités publiques neuchâteloises. En clair, l'Etat annonce sa volonté de report de charges puis envisage un dialogue avec les communes par le biais de l'ACN. Il apparaît au Conseil communal que le mouvement inverse aurait été plus productif : réunir les communes, lancer avec elles une réflexion partagée sur les structures de toutes les collectivités publiques pour conclure enfin sur les économies possibles.

Par conséquent, et aux yeux du Conseil communal, la réflexion à mener conjointement et sur pied d'égalité par les communes et l'Etat justifie que le Canton sursoie à tout transfert de charges et captation de recettes tant que cette réflexion n'aura pas été terminée.

En particulier, toute captation de recettes et tout report de charges liés aux budgets de fonctionnement courants de l'Etat doivent être suspendus jusqu'à la conclusion de cette analyse. De même, pour les nombreux transferts d'ores et déjà planifiés ou envisagés par le Canton.

Il s'agit notamment de :

- La bascule de l'impôt frontalier de 50 Etat – 150 communes à 121 Etat – 79 communes. Coût pour la ville de La Chaux-de-Fonds : CHF 2,2 millions.
- Le partage du financement du rabais pour enfant. Coût pour la ville de La Chaux-de-Fonds : CHF 770'000.-.
- La modification de la clé de répartition Etat – communes du pot commun pour les transports publics et l'intégration sur la même clé de la participation au fonds FIF. Coût pour la ville de La Chaux-de-Fonds : CHF 1,8 million.

- La fin des subventions cantonales des directions d'école, des transports publics et des locations de salles de classe. Coût pour la ville de La Chaux-de-Fonds : CHF 650'000.-.
- La fin du subventionnement cantonal au bibliobus et à la lecture publique (bibliothèque des jeunes) : CHF 24'000.-.

Au total, c'est 5,444 millions de reports de charges au sens large et de captation de recettes par l'Etat qui impacteront directement l'exercice 2016 de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

Aussi, le Conseil communal estime que tout transfert de charges direct ou indirect doit être suspendu tant et aussi longtemps que la réflexion de fond à mener conjointement, sur un pied d'égalité et selon un calendrier partagé par les communes et l'Etat, ne sera pas achevée.

Dans le même état d'esprit, la présente initiative communale demande que dans son activité législative future, l'Etat estime et indique systématiquement et de manière détaillée les conséquences financières directes et indirectes pour les communes. Depuis quelques années, l'Etat est tenu de chiffrer l'impact financier pour le Canton des mesures projetées par ses services. Vu l'importance de l'échelon communal, il paraît essentiel que les impacts financiers de propositions de l'Etat soient également détaillés et exactement chiffrés.

Choix de l'initiative communale

L'initiative communale est venue s'ajouter, depuis quelques années, aux outils démocratiques à disposition des citoyens. Le Conseil communal, avant de recourir à l'initiative communale, a durablement tenté de rendre le Conseil d'Etat attentif à l'importance capitale d'une réflexion conjointe sur l'assainissement des finances des collectivités publiques. Cependant, il faut ici le regretter, le Conseil d'Etat est demeuré sourd aux propositions et demandes des exécutifs communaux en général, répétant à plusieurs reprises que l'objectif financier de report de charges fixé par ses soins était non négociable. Dans ce contexte, l'outil de l'initiative communale apparaît aujourd'hui comme le plus adéquat pour amener le Conseil d'Etat à reprendre le dossier conjointement avec les communes et à abandonner purement et simplement le transfert de charges vers ces dernières, transfert décidé de façon unilatérale et abrupte.

Pour tous ces motifs, le Conseil communal prie le Conseil général d'adopter la présente initiative communale sur l'assainissement des finances des collectivités publiques.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

Théo Huguenin-Elie

Le chancelier

Thibault Castioni

LE CONSEIL GENERAL
DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

Vu le rapport du Conseil communal incluant le développement de la motion, du 16 septembre 2015

Vu l'art. 25 al. 6 de la loi sur les communes, du 21 décembre 1964

Vu les articles 26 et 27 de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012

Vu les art. 37 ss du règlement général de la commune de La Chaux-de-Fonds, du 28 septembre 1994

Vu la lettre du Conseil d'Etat, du 26 mai 2015

Sur la proposition du Conseil communal,

arrête:

Article premier.- Par voie d'initiative communale, sous la forme de la motion, le Conseil général de La Chaux-de-Fonds demande au Grand Conseil d'enjoindre le Conseil d'Etat de mener ensemble, avec les communes, l'étude de l'assainissement des finances des collectivités publiques en vue de lui présenter un rapport complet sur le sujet. Le processus doit être mené conjointement, dans le cadre d'une réflexion commune et documentée, prenant en compte les prestations offertes ou à offrir par les collectivités publiques, l'efficience du prestataire cantonal ou communal et l'amélioration des processus administratifs du point de vue de leur coût final.

Art. 2.- Dans l'attente de ce rapport, le Conseil d'Etat renonce à tout report de charges sur les communes ainsi qu'à toute captation de recettes au détriment de celles-ci. En corollaire, tout nouvel acte législatif indique de manière détaillée et chiffrée les conséquences financières directes et indirectes sur les communes.

Art. 3.- Le Conseil communal est chargé de transmettre cette initiative au Grand Conseil.

Développement :

Depuis plusieurs années, le canton de Neuchâtel voit son organisation institutionnelle se modifier, notamment dans son organisation spatiale. Depuis l'an 2000, les fusions de communes ont entraîné une limitation du nombre de communes neuchâteloises de 62 à 37. D'autres regroupements sont en cours. De nouvelles communes sont nées des fusions administratives approuvées par les électrices et électeurs ; elles ont donné naissance à de nouvelles entités dont les services peuvent développer des prestations de proximité efficaces et économiques à la population. En clair, aux anciennes entités communales parfois trop petites ou aux services administratifs trop peu dotés, ont succédé des collectivités publiques fusionnées, aux services administratifs beaucoup plus autonomes, aux compétences professionnalisées et à l'efficacité économique confirmée.

Dans ce contexte, il apparaît que le cumul de services administratifs entre l'entité cantonale et les entités communales pourrait faire l'objet d'un travail approfondi. La mission d'une collectivité publique, qu'elle soit cantonale ou communale est toujours la même : offrir aux citoyennes et citoyens des prestations adaptées et efficaces, dont la proximité communale ou cantonale font sens et qui soient financièrement supportables. Dans cette optique, une réflexion de fond doit être menée, sur pied d'égalité et selon un calendrier partagé, entre le canton et les communes afin de rationaliser les processus administratifs dans l'intérêt des citoyennes et citoyens neuchâtelois. L'intervention souvent double, parfois doublonnée de services communaux et cantonaux peut en effet se révéler à la fois dispendieuse et contre-productive.

D'autres éléments militent en faveur d'une réflexion conjointe entre le canton et les communes.

D'une part, plusieurs petites communes non encore engagées dans un processus de regroupement éprouvent de plus en plus de difficultés financières à assumer leurs obligations. Les reports de charge envisagés et parfois imposés sans concertation préalable par l'Etat au travers de modifications législatives ont des incidences financières directes mais souvent non identifiées ou non chiffrées.

D'autre part et dans le même temps, l'Etat a inscrit dans son programme de législature une modification profonde de l'organisation institutionnelle du territoire neuchâtelois. Les districts et circonscriptions électorales s'en trouveraient sinon tout simplement supprimés, au moins profondément modifiés.

Dans ce contexte, il apparaît incongru de réorganiser le territoire institutionnel cantonal sans analyser en profondeur son fonctionnement administratif et financier, toutes collectivités publiques confondues. En clair, il ne paraît pas opportun de modifier le cadre institutionnel des Neuchâteloises et Neuchâtelois sans analyser en profondeur – du point de vue de l'efficacité et des coûts notamment – le fonctionnement des échelons supra-communaux ou communaux, le tout au surplus dans un processus croissant de regroupements de communes.

Les communes se réjouissent que des discussions aient récemment été initiées entre le Conseil d'Etat et l'ACN. Elles regrettent toutefois qu'elles aient été guidées, pour le Canton, par un objectif financier et non par une volonté partagée de réflexion sur les structures des collectivités publiques neuchâteloises.

Le traitement en urgence au sens de l'art. 182 OGC est demandé.

Pour ces motifs, les communes jugent nécessaires de procéder à une réflexion intégrée, globale et cohérente à mener entre le canton et les communes sur la réorganisation spatiale des collectivités publiques, sur les prestations qu'il convient d'offrir à la population neuchâteloise dans le cadre de ces réorganisations, sur l'efficacité et le degré de proximité idéale de ces prestations et sur leurs coûts acceptables par la population.

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

La présidente

La secrétaire

Celia Clerc

Maria Belo