

# 1 L'Etat et les communes

1. A l'avènement du régime démocratique, l'Etat s'est doté d'une constitution qui lui permet d'édicter des lois. (Ci-après l'ensemble de ces textes est désigné par « la législation »).
2. La législation prescrit notamment l'organisation des communes et les tâches qui leurs sont dévolues.
3. Du XIX<sup>ème</sup> siècle à ce jour la législation a subi de nombreuses modifications qui ont eu diverses conséquences :
  - Des tâches parfois anciennes ont éclaté, par ex : la gestion des déchets.
  - De nouvelles tâches ont été instaurées, par ex : plan d'aménagement communal, épuration des eaux, etc.
  - Des tâches ont été financées partiellement par l'Etat, par ex : la scolarité obligatoire.
  - Et d'une manière générale la réglementation relative à la mise en application de toutes les tâches a été fortement renforcée.
4. La mise en application de ces mutations provoqua vers les années 1990, un véritable imbroglio dans lequel les autorités communales, du moins les Conseillers généraux, avaient de la peine à s'y retrouver : Qui fait quoi ? Qui paye quoi ? Ce qui amena l'Etat à édicter deux « paquets » de mesures pour désenchevêtrer cet imbroglio. L'Etat déchargea les communes du financement de plusieurs tâches dont elles n'avaient plus aucune maîtrise de la gestion, par ex : les hôpitaux, la formation professionnelle.

## 2 Les collaborations intercommunales.

1. A ce jour les communes sont concernées par environ une vingtaine de tâches principales qui se subdivise en près de 70 tâches sectorielles (voir annexe A), qu'elles financent totalement ou partiellement et qu'elles doivent mettre en application totalement ou partiellement ou encore pour certaines, qu'elles payent et elles n'ont plus à s'en occuper.
2. Pour mettre en œuvre ces tâches les 16 communes du V-d-R ont conclu 97 contrats de collaboration dont chacun comprend 2 à 16 communes du district et parfois, en plus, une commune externe au district, ou l'Etat, ou encore une société anonyme tenue par les collectivités publiques (v. tableau des collaborations intercommunales de D. Grassi-Pirrone).
3. En moyenne chaque commune du district est associée à ses voisines pour 37 collaborations.
4. Ces collaborations peuvent avoir diverses formes que l'on peut trier en trois groupes :
  - Les entités juridiques
  - Les mandats de prestations
  - Et les simples contrats.

## **2.1 Les entités juridiques**

Autonomes des communes qui en sont membres

1. Les entités juridiques n'ont en commun, que les communes qui y ont adhéré. S'engagent pour la durée de l'existence de l'entité, et ensuite, l'entité agit conformément à ses statuts de façon autonome des communes qui en sont membres.
2. Parfois les communes ont dû y adhérer à la suite d'une modification de la législation.
3. Les tâches qu'assument les entités sont forts diverses. Cependant toutes les entités ne peuvent pas faire des investissements (v. par ex. point.4). Par contre, d'autres disposent des pouvoirs de voter des crédits d'investissements et de faire des emprunts, dans le but de réaliser les équipements nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Ci-après, ce type d'entité est désigné par « syndicat ».
4. Au ch. 8 « économie » du cahier des comptes, on trouve six entités qui sont des associations de promotion économique ou des forums de discussions. Pour ces six entités, les communes n'ont que l'obligation de couvrir leur frais de fonctionnement par le paiement d'une cotisation annuelle. Ces entités ne peuvent rien demander de plus aux communes.
5. Par contre d'autres entités ont été constituées à la suite de modifications de la législation (ci-dessus ch. 1 p.1) qui obligeaient les communes à construire de gros équipements très coûteux et à en assumer la gestion qui est complexe. (Par ex : station d'épuration des eaux, incinération des ordures)
6. Pour éviter toute confusion, ces entités juridiques qui assument des tâches de base fondamentales, sont désignées ci-après par « syndicats ».
7. Parfois des associations de communes sont aussi fondées sous la forme juridique de « fondation » ou de « société anonyme ». Pour les communes, ces deux types d'associations sont pratiquement identiques à un syndicat, et elles sont incluses ci-après dans les « syndicats ».
8. Les communes dont la population est importante ont pu réaliser elles-mêmes les gros équipements cités ci-dessus. Bien que parfois, notamment pour des raisons financières, elles ont aussi constitué des « syndicats » avec leur voisines.
9. Par contre les petites communes de la dimension de celle du Val-de-Ruz se sont retrouvées fréquemment dans la quasi-obligation de se constituer en « syndicats » pour réaliser et faire fonctionner ces gros équipements.
10. Les « syndicats » sont fondés par décisions des Conseillers généraux des communes membres.
11. Selon la loi les Syndicats doivent s'organiser selon le même schéma que celui des communes avec un organe législatif, (conseil intercommunal) et un organe exécutif (comité directeur).

12. Chaque commune membre nomme ses représentants à l'organe législatif (Excepté pour les S.A où pour y être représentée une commune doit détenir au moins un action.)
13. Quant à l'exécutif, ses membres sont nommés par le législatif, comme dans les communes. Son effectif est fixé par les statuts qui peuvent être différent d'un syndicat à l'autre.
14. Pour assumer la prestation qui lui est confiée, le « syndicat » agit de façon autonome des communes membres. Il vote son budget de fonctionnement et d'investissements et il peut conclure tous les emprunts qui lui sont nécessaires.
15. Quant au financement, la totalité des coûts des activités du syndicat est facturé aux communes, selon des modalités de répartition fixées dans les statuts.

## ***2.2 Les mandats de prestation***

1. En général, mais il peut y avoir des exceptions, les tâches qui sont confiées à un partenaire par mandat de prestation, nécessitent des équipements et/ou du personnel beaucoup moins important que ceux des « syndicats ».
2. Cependant, la commune qui voudrait assumer elle-même ces tâches, se retrouverait avec des équipements qu'elle n'utiliserait que très rarement, par ex : l'ambulance.
3. De ce fait plusieurs contrats de mandat de prestation, sont quasiment équivalents à des « syndicats » : les communes ne pouvant pas se priver de confier certaines tâches à un partenaire.

## ***2.3 Les collaborations conclues par simple contrat***

1. Ces collaborations sont très nombreuses.
2. Elles sont conclues entre Conseils communaux dans le but de se faciliter mutuellement l'exécution de tâches simples, qui sont par exemple : administrative, stand de tir, célébration du 1<sup>er</sup> août, déneigement de routes de montagne, ramassage des déchets, etc.

### 3 Le déficit démocratique

1. Les entités juridiques présentées ci-dessus sont d'une grande utilité pour les communes membres.
2. Cependant, chaque création d'une entité, en particulier les syndicats, provoque pour les communes une perte d'autonomie et un déficit démocratique qui deviennent importants lorsque les entités sont nombreuses. Ce qui est le cas actuellement au Val-de-Ruz.
3. Ces entités juridiques sont autonomes de leurs membres, donc elles n'ont pas à soumettre leurs activités à l'approbation des autorités de leurs communes membres.
4. Leurs législatifs ne sont pas élus par le peuple et pourtant ils assument chacun pour les communes, une tâche importante. Alors que les Conseils généraux sont élus par le peuple pour assumer des tâches qui sont encore à ce jour nombreuses, mais beaucoup moins importantes.
5. De plus, s'il est possible de s'opposer à une décision prise par le législatif d'une entité, la procédure pour lancer un référendum est compliquée, ce qui le rend pratiquement impossible.
6. Il est également pratiquement impossible de dissoudre une entité juridique. Chacune représente donc réellement une fusion de communes pour une tâche particulière.
7. Cette situation, dans laquelle les communes n'ont plus aucune maîtrise d'une part importante de leurs charges (voir annexe A et B) les empêche d'établir une planification financière sur plusieurs années et peut les mettre dans l'embarras si un jour l'une d'elles doit augmenter son coefficient fiscal pour couvrir les charges des entités juridiques, notamment des syndicats.

En conclusion, les citoyens élisent leurs conseillers généraux pour qu'ils remplissent pleinement la mission définie à l'art 89<sub>1/2</sub> de la Constitution neuchâteloise, qui dit : « Les communes sont des collectivités publiques territoriales qui veillent au bien-être de leurs habitants. Elles administrent leurs biens et gèrent les services publics locaux ». Les citoyens élisent donc des conseillers généraux qui ne peuvent remplir que partiellement leur mission. Il y a donc un déficit démocratique.

### 4 La région

1. Cinq organes regroupent les seize communes du district.
2. Quatre de ces organes sont des commissions qui traitent des problèmes de transports publics, de la gestion des déchets, de l'aménagement du territoire, et de l'énergie.
3. C'est dans ces commissions que pourrait s'exprimer l'avis de la région, en particulier face aux services de l'Etat avec lesquels elles peuvent avoir des discussions. Mais ce n'est pas ce qui leur est demandé. Au cours de l'examen

des matrices et de l'élaboration des rapports de synthèse, il s'est révélé, que les discussions de ces commissions ne sont que des échanges d'idées et que leurs avis ne sont que consultatifs. Chaque représentant communal ne pense principalement qu'à sa commune.

4. Et c'est normal ! Les autorités d'une commune doivent penser aux intérêts de leur population et ne sont nullement habilitées à se mêler des affaires des autres communes.
5. Quant au cinquième organe, il s'agit de la « Région V-d-R », qui est chargée de la mise en application des projets du contrat « RUN ».
6. Les communes financent par une cotisation le fonctionnement de la Région. Par contre pour la réalisation des projets elle se trouve paralysée car chaque commune concernée par le projet doit faire approuver par son Conseil général le montant de sa participation au coût du projet. Et l'intérêt pour le projet est souvent divergent d'une commune à l'autre.

## 5 Le renforcement des collaborations

1. Actuellement on peut constater qu'avec toutes les collaborations déjà établies (voir ch. 2.0), que les communes ce sont débrouillées au mieux qu'elles ont pu, pour assurer à leurs habitants les tâches qu'elles doivent assumer.
2. Mais plusieurs de ces collaborations ont fait perdre aux communes une grande partie des objets sur lesquels elles étaient habilitées à légiférer. Les communes ont ainsi perdu une bonne part de leur autonomie et cela a provoqué aussi un déficit démocratique.
3. Le comité intercommunal chargé de l'étude du rapprochement ou de la fusion des communes du V-d-R a déjà organisé deux séances publiques le 13 janvier et le 9 juin 2010.
4. Au cours de ces deux séances, des personnes sont intervenues pour s'opposer à la fusion et ont recommandé avec insistance que les communes renforcent leurs collaborations et qu'il fallait que la région soit forte.
5. Mais qu'est-ce qu'une intervention forte ? Et à l'inverse qu'est-ce qu'une institution faible ?
6. La réponse est simple :
  - a. Une institution qui est habilitée à prendre toutes les décisions relatives au financement de ses activités, de son fonctionnement et de ses investissements, est une institution forte.
  - b. A l'inverse une institution qui n'a pas ces prérogatives est une institution faible.
7. Les communes sont des institutions fortes ; elles le sont d'autant plus qu'elles ont de nombreuses tâches à assumer. Mais lorsqu'elles ont dû construire de

gros équipements, les communes du Val-de-Ruz ont confié ces nouvelles tâches à des Syndicats, qui eux aussi sont des institutions fortes.

8. Si l'on veut que la région géographique du V-d-R soit forte, les communes pourraient, par ex. doter la « Région V-d-R » de pouvoirs identiques à ceux d'un syndicat, et lui confier la gestion des projets RUN et les matières citées ci-dessus au ch. 4.2. Ainsi la « Région V-d-R » pourrait au nom de toutes les communes, discuter de projets avec l'Etat, organiser la gestion des déchets, voter tous les crédits qui lui sont nécessaires, etc., tout cela sans avoir à prendre l'avis des communes.  
De cette manière, la « Région V-R » serait réellement forte !
9. A nouveau les communes perdraient des objets sur lesquels elles peuvent légiférer et avoir le contrôle des coûts, et à nouveau leur autonomie en serait diminuée et le déficit démocratique en serait accru. C'est automatique !
10. A la limite du système actuel, les citoyens éliraient des Conseillers généraux qui après avoir nommé les Conseillers communaux et les représentants pour les nombreux syndicats et autres associations, n'auraient plus aucune décision à prendre sur quelque matière que ce soit. Mais néanmoins les autorités locales devraient établir un budget dont elles ne contrôlèrent plus aucune dépense.
11. A l'inverse le regroupement des forces vives du district au sein d'une seule commune permettrait d'incorporer dans ses services la quasi totalité des collaborations intercommunales à l'exception de certaines qui sont conclues avec des communes externes du district.
12. Avec la reprise de toutes ces collaborations, en particulier des syndicats, la nouvelle commune aurait la maîtrise d'environ 90% des charges de son budget (il s'agit d'une estimation). Son autonomie et son taux d'écoute de la part du canton deviendraient équivalents à ceux des villes de Neuchâtel, de la Chaux-de-Fonds, de Val-de-Travers et du Locle.

## 6 Conclusion

Les communes sont au bout du système des collaborations et il est temps de rénover les structures qui gouvernent les 16 collectivités locales du district.

André Wermeille,

Le 9 août 2010