

Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à la constitution de l'entité « Ambulances des Vallées neuchâtelaises »

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil général,

1. Introduction

Depuis le 1^{er} octobre 2019, le service communal des ambulances du Val-de-Travers collabore étroitement au niveau opérationnel avec l'entreprise Ambulances Roland Sàrl. Cette dernière est mandatée par la Commune de Val-de-Ruz pour fournir le service officiel d'ambulances et les autres services de transport de patients de cette région. Les collaborateurs des deux entités travaillent ensemble sur les deux sites gérés par elles (Couvét et Malvilliers) et remplissent les missions qui leur sont attribuées.

Comme ce partenariat fonctionne à satisfaction, l'entreprise précitée et les deux Exécutifs ont décidé de poursuivre la démarche de rapprochement de façon plus formelle et de constituer une entité commune aux deux régions.

En d'autres termes, les Exécutifs de Val-de-Ruz et de Val-de-Travers proposent d'acheter les parts sociales d'Ambulances Roland Sàrl à ses trois associés et de regrouper cette dernière avec le service des ambulances du Val-de-Travers dans le but de renforcer les deux vallées au sein du dispositif préhospitalier cantonal et de tirer parti de toutes les synergies possibles.

La nouvelle entité, dont le capital social sera exclusivement en mains communales, sera détenu paritairement par la Commune de Val-de-Ruz et par celle de Val-de-Travers.

Cette entreprise permettra aux deux communes de remplir leurs obligations légales, de garder la main sur un service à la population essentiel et de réaliser à moyen terme des économies d'échelle.

2. Bases légales

Le transport de patients est régi au niveau cantonal par deux textes légaux : la loi de santé (LS), du 6 février 1995¹ ainsi que le règlement sur les soins préhospitaliers et les transports de patients, du 16 février 2015².

Selon l'article 117, alinéa 1 LS, « [l]es communes assurent le service officiel d'ambulances et les autres services de transport de patients-es. Elles peuvent se grouper à cet effet, ou recourir à des organismes privés. »

De plus, « [l]es communes prennent en charge le déficit global d'exploitation des services d'ambulances autorisés du canton. Il est réparti entre elles selon le principe de la mutualisation » (art. 117 al. 1^{bis} LS).

Finalement, « [l]e Conseil d'État surveille l'organisation et l'exploitation de ces services. Il arrête les dispositions d'exécution nécessaires, notamment en ce qui concerne les exigences requises en matière de formation du personnel, ainsi que pour l'équipement et l'aménagement des véhicules » (art. 117 al. 2 LS).

¹ <https://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/8001.pdf>

² <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/802105.pdf>



3. Contexte historique

3.1. Dispositif préhospitalier neuchâtelois

Depuis le 1^{er} janvier 2015, le canton de Neuchâtel comprend quatre services d'ambulances placés sous la responsabilité des communes, conformément aux textes légaux précités. Ces services sont actuellement localisés à Neuchâtel, à La Chaux-de-Fonds, à Couvet et à Val-de-Ruz (Malvilliers).

Si, dans les trois premiers cas, les services d'ambulances sont exploités directement par les communes, il n'en est pas de même à Val-de-Ruz où un contrat de prestations a été signé en 2015 entre l'entreprise Ambulances Roland Sàrl et la Commune de Val-de-Ruz.

Plus largement, le dispositif préhospitalier neuchâtelois a fortement évolué depuis le déplacement de la Centrale sanitaire d'alarme et d'engagement (Centrale 144) auprès de la Fondation Urgences Santé (FUS) en 2015, qui a modifié le mode d'alarme et d'engagement des services d'ambulances neuchâtelois.

D'une structure de régulation régionale, privilégiant les engagements en fonction du type d'intervention (primaire³ ou secondaire⁴) et des frontières des anciens districts, le dispositif préhospitalier neuchâtelois est passé à une structure suprarégionale favorisant la proximité de l'ambulance indépendamment du type d'intervention et sans corrélation entre le lieu de l'intervention et le service engagé. Cela signifie que le dispositif préhospitalier neuchâtelois est aujourd'hui conçu comme un ensemble, que le déficit global d'exploitation des services d'ambulances est à la charge de toutes les communes et qu'il est réparti entre ces dernières selon le principe de la mutualisation.

La réglementation cantonale entrée en vigueur en 2015 stipule que la planification stratégique des moyens préhospitaliers (par exemple l'emplacement des services d'ambulances ainsi que le nombre d'ambulances que chaque région doit mettre à disposition) est fixée au niveau suprarégional. Sur proposition de la Commission des urgences préhospitalières (COMUP)⁵, cette planification est formellement approuvée par la Direction stratégique des urgences préhospitalières (DIRUP) dans laquelle les quatre communes qui abritent un service d'ambulances sont représentées⁶.

La DIRUP détermine également le montant maximal par ambulance qui est reconnu par la mutualisation entre les communes. En 2021, Ambulances Roland Sàrl, qui dispose de 2,36 ambulances reconnues, a reçu Fr. 4,4 Mio⁷. Le service des ambulances du Val-de-Travers disposant de 1,5 ambulance a touché de son côté Fr. 2,9 Mio⁸.

Finalement, toutes les communes neuchâteloises paient annuellement un montant oscillant entre Fr. 34.- (en 2015) et Fr. 37.- (en 2021) par habitant correspondant à l'excédent de charges⁹ de l'entier du dispositif préhospitalier neuchâtelois, qui est réparti entre elles selon le principe de la mutualisation (art. 117 al. 1^{bis} LS et art. 35 al. 2 du règlement précité).

En 2021, le déficit global d'exploitation était de Fr. 6'484'951.-, dont Fr. 430'775.- à charge de la région du Val-de-Travers¹⁰ et Fr. 632'640.- à charge de la région du Val-de-Ruz.

³ Prise en charge préhospitalière d'un patient sur le lieu même de l'événement avec, cas échéant, son transport vers un lieu approprié de soins.

⁴ Transfert d'un patient d'un établissement de soins à un autre.

⁵ Cet organe opérationnel est composé d'un médecin urgentiste du Réseau hospitalier neuchâtelois (RHNe), d'un représentant du service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) du RHNe, d'un représentant de chaque service d'ambulances autorisé, d'un représentant de la Centrale 144, d'un représentant de la Police neuchâteloise avec voix consultative, d'un représentant du service cantonal de la santé publique (SCSP), avec voix consultative, d'un représentant de l'Établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), avec voix consultative et d'un représentant du service de la sécurité civile et militaire (SSCM) pour l'organisation de gestion de crise et de catastrophe du canton de Neuchâtel (ORCCAN), avec voix consultative.

⁶ Les autres membres de la DIRUP sont : le chef du département cantonal des finances et de la santé (DFS), un représentant de l'Association des communes neuchâteloises (ACN), un représentant de la direction du RHNe et un représentant du DFS en charge de la sécurité avec voix consultative.

⁷ Y compris montant perçu pour les missions cantonales, à savoir les piquets pour ambulancier chef des secours (ACS).

⁸ Y compris montant perçu pour les missions cantonales, à savoir les piquets pour ACS, le salaire du président de la COMUP et les premiers répondants sanitaires (PRS) de La Côte-aux-Fées et de la vallée des Ponts et de La Sagne.

⁹ C'est-à-dire le coût total du dispositif préhospitalier moins les prestations facturées.

¹⁰ Les communes de La Côte-aux-Fées et des Verrières participent également au financement de cet excédent à charge de notre région.

3.2. Rapprochement du service des ambulances du Val-de-Travers et d'Ambulances Roland Sàrl

Trois ans après l'importante réforme du dispositif préhospitalier neuchâtelois, la DIRUP a commandé deux audits en 2018 aux fins d'en évaluer les performances et d'étudier l'opportunité d'y apporter certains ajustements. Ces deux audits ont relevé l'excellence du nouveau système, tout en proposant des recommandations qui portaient tant sur l'opérationnel que sur le stratégique (dont l'amélioration de la gouvernance suprarégionale du dispositif préhospitalier neuchâtelois).

Parmi ces recommandations, une piste d'optimisation concernait particulièrement le service des ambulances du Val-de-Travers, à savoir permettre une plus grande utilisation de sa deuxième ambulance¹¹ en journée (statistiquement moins utilisée par rapport aux autres services neuchâtelois), tout en garantissant la sécurité sanitaire de la région du Val-de-Travers.

Pour parvenir à ce but, décision a été prise par le Comité directeur du dispositif des ambulances (CODIR Ambulances)¹² en avril 2019 de délocaliser notre seconde ambulance auprès d'Ambulances Roland Sàrl tous les jours et de l'intégrer aux missions de cette dernière. Simultanément, dans le dessein de conserver une couverture sanitaire optimale pour les Vallonniers, une ambulance basée à Val-de-Ruz est immédiatement déplacée sur le site de Couvet lors de l'engagement de l'ambulance stationnée à Val-de-Travers, selon un système de rocades.

Ce rapprochement opérationnel entre le service des ambulances du Val-de-Travers et Ambulances Roland Sàrl, qui est finalement entré en vigueur le 1^{er} octobre 2019, a conduit les Conseils communaux des deux vallées ainsi que l'entreprise précitée à conclure une convention de collaboration au début de l'année 2020.

Lors de la séance d'avril 2019, le CODIR Ambulances a également été informé de l'intention des propriétaires d'Ambulances Roland Sàrl de se départir de leurs parts sociales à la condition qu'un projet ambitieux, efficace et pérenne détenu par les collectivités publiques voit le jour.

Sur cette base et étant donné la nécessité d'aller encore plus loin dans le rapprochement des deux entités ambulancières, les Exécutifs de Val-de-Ruz et de Val-de-Travers ont vu l'opportunité de réfléchir à la constitution d'une nouvelle société qui engloberait les deux services d'ambulances et qui serait exclusivement en mains communales.

Ce nouveau service d'ambulances, travaillant sur deux sites, permettrait aux deux régions de renforcer leur influence au sein du dispositif préhospitalier neuchâtelois, de maintenir la place centrale, voire stratégique, de la base de Malvilliers¹³, de garantir la sécurité sanitaire du Val-de-Travers et d'harmoniser les pratiques et les conditions de travail des collaborateurs.

Depuis 2020, de nombreuses réflexions ont donc été menées par les deux communes et par l'entreprise Ambulances Roland Sàrl pour parvenir à la proposition qui est exposée dans ce rapport.

4. Constitution de l'entité « Ambulances des Vallées neuchâteloises »

Comme précédemment mentionné, l'objectif est de constituer une entité pouvant tirer parti des synergies entre les deux services préexistants¹⁴, une entité financièrement stable, efficace, répondant aux normes de l'Interassociation de sauvetage (IAS)¹⁵, faisant partie du dispositif

¹¹ Pour votre information, le service des ambulances du Val-de-Travers exploite deux ambulances le jour (soit de 07h00 à 19h00) et une ambulance la nuit (de 19h00 à 07h00).

¹² Organe de gouvernance stratégique des services d'ambulances du canton de Neuchâtel, composé des quatre conseillers communaux des communes abritant un service d'ambulances et du président de la COMUP (avec voix consultative).

¹³ En effet, il s'agit de l'endroit idéal pour localiser les forces de renfort et de ce fait de pouvoir également assurer prioritairement les missions de transferts interhospitaliers pour le RHNe (cf. sous-chapitre 4.2).

¹⁴ Etant entendu qu'il n'y aura pas de diminution artificielle du nombre d'ambulanciers ou de techniciens ambulanciers intervenant sur le terrain, le nombre d'ambulances reconnues par la mutualisation et payées par elle restant le même après le regroupement.

¹⁵ L'IAS est l'organisation faitière des services de secours médicaux en Suisse. Mandatée par les cantons, celle-ci fait partie du système de santé et contribue à la sécurité de la population. Elle couvre toute la chaîne de sauvetage au sol, dans l'eau ainsi que dans les airs depuis le lieu de l'incident jusqu'au site du traitement. L'IAS établit des normes pour le sauvetage médical dans la vie quotidienne de même que dans des situations spéciales et extraordinaires.

neuchâtelois et garantissant la sécurité sanitaire dans les deux régions. Les deux communes détiendraient dans tous les cas un nombre équivalent de parts sociales de cette société dont le siège principal sera situé dans la commune de Val-de-Ruz.

4.1. Appréciation stratégique pour la Commune de Val-de-Travers

Toute la réflexion qui mène aujourd'hui à la proposition de constituer une entreprise de transport de patients en mains communales a été possible grâce à l'offre de vente qui a été faite par les propriétaires d'Ambulances Roland Sàrl et qui est intéressante pour nos collectivités publiques d'un point de vue politique, sanitaire et financier.

Cette offre est liée au prochain départ à la retraite de l'associé détenant la majorité des parts sociales qui souhaite que son entreprise perdure d'une manière ou d'une autre ; la vente aux deux communes (ou à l'une d'entre elles) est son option favorite, ainsi que celles des deux autres associés de la Sàrl, car elle permettrait de pérenniser une entreprise tout en leur (lui) donnant la maîtrise des charges – avec des revenus constants (nous y reviendrons plus loin).

L'achat des parts sociales représente certes un investissement de la part des communes (cf. ci-après), mais qui peut être raisonnablement expliqué par l'importance de préserver une prestation primordiale pour la population des deux vallées qui doit pouvoir compter sur une entité préhospitalière fonctionnant 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, située au cœur des régions et en mains des communes.

Pour bien comprendre le projet présenté dans ce rapport, il faut examiner l'intérêt pour notre commune sous trois angles qui se complètent et qui s'additionnent : intérêt politique, intérêt sanitaire et intérêt financier.

Intérêt politique

À la question « pourquoi la Commune de Val-de-Ruz n'achète pas seule cette entreprise avec qui elle a déjà un mandat de prestations ? », nous pouvons répondre qu'elle pourrait évidemment le faire sans notre participation. Nos deux communes ont toutefois intérêt à poursuivre leur collaboration dans ce domaine et à tirer parti des synergies possibles, que ce soit en matière de véhicules, de biens et de marchandises ou de réduction des charges administratives.

Comme décrit plus haut, la deuxième ambulance du Val-de-Travers était, jusqu'au 30 septembre 2019, statistiquement moins utilisée par rapport aux autres services du canton : en 2018, le taux global d'occupation¹⁶ du service était inférieur de 11 points relativement à la moyenne cantonale.

En 2021, notre service avait en revanche un taux d'occupation de deux points supérieurs à la moyenne. La mise à disposition de notre deuxième véhicule auprès d'Ambulances Roland Sàrl et son intégration dans le tournus de cette dernière a par conséquent permis à notre service de remonter son taux d'occupation au niveau des autres services, voire de les dépasser.

Avec cette configuration, notre service d'ambulances, et par ricochet notre commune qui le gère, ne peut plus être « accusé » de travailler moins que les autres prestataires cantonaux et de coûter finalement trop cher. Notre position politique s'est par conséquent renforcée vis-à-vis des villes et du Canton.

En parallèle, le déplacement de notre deuxième ambulance à Malvilliers a conduit des collaborateurs soumis à des conditions de travail différentes (droit public versus droit privé, rémunération et durée hebdomadaire du travail distinctes, cultures d'entreprise relativement hétérogènes, etc.) à devoir collaborer et cohabiter littéralement sous les mêmes toits.

¹⁶ C'est-à-dire le temps effectivement passé par un équipage ambulancier en mission au sens large (donc hors de la centrale).

Pour mémoire, les collaborateurs du service des ambulances du Val-de-Travers ont le statut de titulaires de fonction publique¹⁷, au contraire de ceux d'Ambulances Roland Sàrl qui sont soumis au code des obligations (CO) et à la législation fédérale sur le travail. Tout rapprochement plus conséquent sans regroupement des entités ou sans « transfert » de nos collaborateurs se heurterait donc inmanquablement au principe d'égalité de traitement qui est appliqué dans notre commune. En d'autres termes, il ne serait pas possible d'appliquer des conditions d'emploi largement différentes entre notre personnel ambulancier et les autres membres du personnel communal, sans risquer de créer des iniquités difficilement explicables et supportables à terme.

Si les employés des deux entités travaillent ensemble de façon professionnelle et dans un état d'esprit constructif – mettant d'ores et déjà en place des synergies, notamment dans le cadre de la qualité, de la formation ou de la commande de matériel – le risque est grand qu'à moyen terme les différences précitées l'emportent sur la saine collaboration qui prévaut depuis octobre 2019.

Dans l'hypothèse où la Commune de Val-de-Ruz achète toute seule Ambulances Roland Sàrl, la question des différences entre les collaborateurs de cette dernière et les nôtres ne sera pas réglée. À notre avis, seul un regroupement des deux services permettra donc d'harmoniser les conditions de travail et de créer une nouvelle culture d'entreprise.

La solution est donc d'appliquer les mêmes conditions d'emploi aux collaborateurs des deux entités pour qu'ils soient tous traités équitablement au sein d'une même entreprise.

De plus, si un rapprochement plus conséquent n'est pas acté, le risque est relativement grand que la deuxième ambulance soit définitivement intégrée à Ambulances Roland Sàrl pour des raisons pratiques¹⁸, transformant ainsi notre service en un « service-croupion » qui n'aurait plus qu'une ambulance et qui peinerait à attirer du personnel qualifié, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

Si le concept de « *small is beautiful* » peut s'appliquer dans de nombreux domaines, il devient difficile à défendre dans le cas d'un service d'ambulances qui a besoin d'une certaine taille pour fonctionner efficacement et avec des coûts raisonnables. Réduire le service à un seul véhicule équivaut à le réduire au silence et à le rendre dispensable à terme.

Une autre question peut se poser : pourquoi alors ne pas confier la responsabilité du service officiel d'ambulances et des autres services de transport de patients qui incombe à notre commune à un organisme privé (par exemple Ambulances Roland Sàrl) ou public (par exemple service d'ambulances de Neuchâtel ou de La Chaux-de-Fonds) ?

Comme vous pourrez le lire dans le sous-chapitre consacré à l'appréciation stratégique de ce projet de regroupement pour la Commune de Val-de-Ruz, une telle décision reviendrait à confier une tâche publique à une entité externe et à la financer sans possibilité d'influer dans son fonctionnement.

De plus, dans le système actuel de mutualisation du dispositif préhospitalier neuchâtelois, les gains potentiels (ou les pertes potentielles) des entités ambulancières reviennent aux gestionnaires de ces dernières, qui prennent et assument les risques.

Un service communal gérant bien son enveloppe financière garantie par la mutualisation pourrait ainsi dégager un raisonnable excédent de revenus qui viendrait en déduction de sa participation au « pot commun ». De même, le bénéfice d'un service ambulancier privé pourrait être réinvesti dans l'entreprise ou être versé sous la forme de dividendes à ses actionnaires ou ses associés.

Dans une telle externalisation sans participation, nous y voyons clairement un risque politique (l'influence de notre commune deviendrait pratiquement nulle) et un risque financier (les potentiels excédents de revenus dégagés par le service ambulancier seraient entièrement absorbés par le « propriétaire » de ce dernier, alors que notre commune continuerait de participer annuellement au financement du « pot commun »).

¹⁷ www.val-de-travers.ch/sites/default/files/2021-10/01.1.1.2-statut-personnel-acg210517-sce210818.pdf

¹⁸ Pour mémoire, la deuxième ambulance de notre service part tous les matins de Couvet pour se rendre avec son équipage à Malvilliers où elle entre dans le tournus d'Ambulances Roland Sàrl. Ce déplacement matinal, qui se justifie pleinement dans le contexte décidé par le CODIR Ambulances, est toutefois précaire à moyen terme. En effet, il serait plus simple que cette ambulance et son équipage commencent directement leur service à Val-de-Ruz, avec pour conséquence une absorption de fait par Ambulances Roland Sàrl.

Intérêt sanitaire

Depuis le rapprochement opérationnel d'octobre 2019, nous constatons sur le terrain un fonctionnement efficace. Les rocares mises en place ont permis de renforcer la sécurité sanitaire de toute notre région la nuit¹⁹ tout en conservant celle de jour.

Depuis l'évolution de l'hôpital de Couvet en Maison de santé et policlinique du RHNe, les autorités communales se sont battues pour préserver diverses prestations médicales, paramédicales et préhospitalières dans notre région. Le service d'ambulances est évidemment un maillon essentiel de la chaîne de sauvetage qui permet aux Vallonnières et aux Vallonniers de faire appel rapidement à des professionnels des soins préhospitaliers vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

Le regroupement des deux entités permet de consolider ce maillon en officialisant la décision du CODIR Ambulances d'avril 2019 et de mettre tous les employés sous une seule direction avec une seule politique d'entreprise. Un grand service intervenant sur plusieurs sites et avec de nombreuses interventions primaires et secondaires devrait permettre de faciliter le recrutement de collaborateurs formés.

Comme c'est le cas dans toutes les professions, et *a fortiori* dans le domaine de la santé, c'est par l'exercice que l'on acquiert de la compétence. Pour acquérir véritablement un savoir-faire et des connaissances pointues, il faut pratiquer et non pas maîtriser seulement la théorie.

A contrario, la réduction probable de notre service d'ambulances à un seul véhicule pourrait aboutir à une diminution de l'attractivité de notre service – sans parler de sa possible disparition à moyen ou long terme.

Intérêt financier

Comme précédemment mentionné, l'achat des parts sociales représentera un investissement financier relativement conséquent pour les communes, mais qui se justifie entièrement à court terme et qui sera compensée à moyen terme comme décrit ci-dessous.

À l'instar de notre service d'ambulances, Ambulances Roland Sàrl peut compter sur une enveloppe financière constante calculée par la COMUP et validée par la DIRUP et qui se base sur le nombre d'ambulances par région. Actuellement, les deux entités cumulent 3,86 ambulances (1,5 pour Val-de-Travers et 2,36 pour Ambulances Roland Sàrl) et peuvent compter sur des revenus totaux de Fr. 7,3 Mio par année (comprenant les prestations facturées aux patients et l'excédent de charges couvert par toutes les communes).

Ce montant est pratiquement le même depuis le début de la réforme préhospitalière de 2015 malgré une réelle volonté de réduire les charges au sein des quatre entités ambulancières²⁰. Tous les calculs prévisionnels peuvent donc se baser sur ce chiffre qui ne devrait pas évoluer drastiquement cette année ou en 2023.

Selon notre analyse²¹, la participation de notre commune à l'achat de la Sàrl et à la constitution de la nouvelle entité pourra être remboursée en l'espace de quelques exercices comptables seulement, car Ambulances Roland Sàrl gère raisonnablement ses charges et dégage régulièrement un bénéfice d'exploitation, qui est majoritairement provisionné pour faire face aux futurs investissements (principalement l'achat des ambulances). Il devrait en être de même avec l'entité « Ambulances des Vallées neuchâteloises » comme vous pourrez le lire dans le chapitre consacré aux aspects financiers.

¹⁹ Avant le 1^{er} octobre 2019, un système de rocares moins abouti existait : lorsque l'ambulance vallonnière partait en intervention de nuit, le véhicule d'un autre service se positionnait à Rochefort uniquement.

²⁰ En septembre 2017, les quatre conseillers communaux responsables des services d'ambulances ont affiné la répartition des charges entre les quatre entités préhospitalières en se basant sur plusieurs variables (nombre de collaborateurs calculés en fonction des interventions, loyers effectifs, nombre de kilomètres parcourus par les véhicules). D'un montant forfaitaire de Fr. 1,83 Mio par ambulance (quelque que soit le service concerné) de 2015 à 2017, nous sommes ainsi passés à Val-de-Travers à un montant de Fr. 1,74 Mio en 2018, Fr. 1,75 Mio en 2019 et Fr. 1,81 Mio en 2020 et en 2021.

²¹ Cf. sous-chapitre 5.2 consacré aux budgets prévisionnels 2023 et pour les années suivantes.

Cette marge bénéficiaire raisonnable, qui s'explique par une gestion stricte des charges par rapport à des revenus constants, pourra se cumuler avec celle de notre service qui pratique de la même manière depuis 2015.

La mise en commun des revenus des deux entités actuelles, renforcée par des synergies et un contrôle des dépenses sans péjorer les conditions de travail des collaborateurs de terrain, permettra aux deux communes de compenser leur engagement financier de départ une fois la société en fonction.

4.2. Appréciation stratégique pour la Commune de Val-de-Ruz

Depuis l'entrée en vigueur du règlement cantonal sur les soins préhospitaliers et les transports de patients en 2015, la Commune de Val-de-Ruz endosse ses obligations en la matière via un mandat de prestations assumé par Ambulances Roland Sàrl. Il s'agit de la seule commune du canton qui a recours à un prestataire externe afin de réaliser cette tâche.

Pour la Commune de Val-de-Ruz, il serait nettement plus avantageux d'un point de vue politique et financier²² qu'elle soit partie prenante à l'exécution de la tâche plutôt que d'externaliser cette dernière à une société privée. En effet, les implications dans ce domaine sont telles que le mandant n'a que peu de prise s'agissant des enjeux stratégiques et opérationnels du dispositif dont elle a *de jure* la charge et la responsabilité de l'exécution de la tâche.

Même si une excellente relation prévaut entre l'entreprise mandataire et la Commune de Val-de-Ruz, des éléments de politique de gestion de l'entreprise échappent au contrôle du mandant. Ces éléments peuvent avoir une influence non négligeable sur des développements futurs du domaine préhospitalier cantonal.

En effet, tant du côté de l'État, qui exerce la haute surveillance sur le dispositif cantonal par l'entremise du DFS, que du côté de la DIRUP, il est fait mention de plus en plus clairement d'une volonté de réunir les services d'ambulances (voire d'autres partenaires de la protection de la population comme les sapeurs-pompiers) au sein d'une entité suprarégionale. Cet objectif se heurte toutefois à de nombreux écueils (cf. chapitre 8). Dans un premier temps, c'est donc au niveau de la gouvernance du dispositif préhospitalier que des améliorations ont eu lieu avec le regroupement des quatre régions abritant un service d'ambulances dans un même organe de décisions : le CODIR Ambulances.

Si la Commune de Val-de-Ruz ne dispose pas d'une structure propre, ou partagée avec un autre membre du dispositif préhospitalier (en l'occurrence la Commune de Val-de-Travers), elle sera simplement hors de ce dernier en tant que décideur et y contribuera via un mandat de prestation, sans voix décisionnelle. En tant que troisième commune du canton, la pérennisation d'une telle situation serait regrettable pour elle, car actuellement le rôle de la base de Malvilliers est central dans le dispositif cantonal, en assumant les renforts pour tout le canton et la grande majorité des transferts interhospitaliers pour le RHNe.

Grâce à l'opportunité qui se présente aujourd'hui d'unir les forces des deux communes pour constituer une entité de transports préhospitaliers, la nouvelle organisation permettra de bien positionner les vallées dans le dispositif actuel tout en concrétisant une seule gouvernance stratégique sur une organisation opérationnelle qui fonctionne déjà comme un seul pôle.

Avec la base de Malvilliers renforcée, c'est le centre névralgique du dispositif préhospitalier qui sera installé à Val-de-Ruz. Cette position stratégique permettra de continuer à assumer les urgences de proximité, les renforts des régions et les transferts interhospitaliers, en priorité.

La mise en place de cette structure permettra de renforcer son rôle majeur dans le canton et d'assurer pleinement la sécurité sanitaire dans nos deux régions, en garantissant un service de proximité et de qualité.

²² Pour mémoire, la Commune de Val-de-Ruz verse chaque année environ Fr. 700'000 au « pot commun » de la mutualisation sans réel droit de regard sur le fonctionnement de l'entreprise Ambulances Roland Sàrl avec qui elle a un mandat de prestations.

Pour le personnel, la diversité des missions secondaires (transferts d'un patient d'un établissement de soins à un autre) et primaires (prise en charge préhospitalière d'un patient sur le lieu même de l'événement avec, cas échéant, son transport vers un lieu approprié de soins) sur les deux sites devrait permettre de satisfaire les collaborateurs formés.

4.3. Choix du statut juridique

La question de la forme juridique finale de la nouvelle entité a été mûrement réfléchi par les deux communes partenaires. Parmi les différentes options examinées, nous pouvons citer le syndicat intercommunal, la fondation de droit privé, l'établissement de droit public, la société à responsabilité limitée (Sàrl) et la société anonyme (SA).

Comme un établissement de droit public doit découler d'une loi (au minimum cantonale) pour sa création et pour avoir une personnalité juridique, cette option a d'emblée été écartée, car elle n'est simplement pas réalisable.

Chaque option restante (fondation de droit privé, Sàrl, SA et syndicat intercommunal) comprend des avantages et des désavantages qui concernent la gouvernance, la fiscalité, le statut du personnel ou encore la gestion financière. Le choix du statut juridique de la nouvelle entité découle de l'analyse de tous les paramètres mentionnés dans un tableau comparatif qui se trouve en annexe du présent rapport.

La fondation de droit privé, par son organisation rigide et très encadrée, ne nous semble pas adaptée pour gérer le service officiel d'ambulances et les autres services de transport de patients. Cette option a donc été écartée par les deux communes.

Si le syndicat intercommunal permet de gérer l'entité de la même manière qu'une commune, son fonctionnement au quotidien est relativement lourd et pas toujours très transparent. Val-de-Ruz et Val-de-Travers ayant largement expérimenté les syndicats intercommunaux avant de les voir tous disparaître lors de la fusion des anciennes communes en 2009 et en 2013, cette option a été également écartée. L'impossibilité pour un tiers (à l'exception d'autres communes) de pouvoir participer à la gestion d'un syndicat renforce aussi cette décision.

Les deux options restantes (SA et Sàrl) sont assez similaires dans leur fonctionnement au quotidien. Ces sociétés de capitaux nous semblent être les solutions les plus adéquates pour gérer un service d'ambulances.

Actuellement, la forme juridique d'Ambulances Roland est une Sàrl. La transformer en SA engendrerait des coûts de changement de forme juridique inutiles. Les Exécutifs ont donc décidé de conserver ce statut juridique parfaitement adapté à la taille de la future entité.

4.4. Aspects juridiques de la constitution de la nouvelle entité « Ambulances des Vallées neuchâteloises »

La procédure de constitution de la nouvelle entité « Ambulances des Vallées neuchâteloises » est simple. Cependant, elle exige l'accompagnement d'un notaire (les aspects financiers seront décrits au chapitre 5 ci-après).

Achat des parts sociales – Rétroactif au 1^{er} janvier 2022

La première étape consiste en l'achat des parts sociales d'Ambulances Roland Sàrl aux trois associés via un contrat de cession (conformément aux art. 785 et suivants du code des obligations [CO]) et une réquisition au registre du commerce.

L'élaboration d'une convention d'associés visant à régler contractuellement les droits et obligations des associés est également prévue par les deux Exécutifs.

Financement du besoin en fonds de roulement de la nouvelle entité – Début du 2^e semestre 2022

Le besoin en fonds de roulement sert à pallier le décalage des flux de trésorerie inhérents à la cadence des encaissements (facturation des prestations ambulancières aux patients) et à celle des décaissements (définition simplifiée). Grâce à cette liquidité immédiate, la société peut payer à temps les salaires, les charges sociales, les fournisseurs, etc.

Vente des actifs du service des ambulances du Val-de-Travers – 1^{er} janvier 2023

Pour que la nouvelle entité puisse fonctionner sur deux sites avec le nombre d'équipages prescrit par la mutualisation, les biens mobiliers et les actifs liés aux missions ambulancières actuellement détenus par notre service d'ambulances (notamment les véhicules, le matériel médical et informatique, les médicaments, etc.) seront vendus à leur valeur comptable au 31 décembre 2022 à la nouvelle entité au 1^{er} janvier 2023. Dès lors, la Commune de Val-de-Travers enregistrera une vente de matériel dans sa comptabilité, avec comme débiteur la société Ambulances Roland Sàrl.

Transfert des collaborateurs du service des ambulances du Val-de-Travers – 1^{er} trimestre 2023

Dans le cadre du présent projet, le personnel du service des ambulances du Val-de-Travers va être transféré à la nouvelle entité durant le premier trimestre 2023. Juridiquement, ce transfert est considéré comme une suppression de poste, car le service des ambulances du Val-de-Travers cessera formellement d'exister après le transfert du personnel et du matériel.

Si votre Autorité accepte le projet d'arrêté du Conseil général concernant la procédure de suppression de poste au sein de l'administration communale qui vous est également soumis aujourd'hui, ses dispositions s'appliqueront aux collaborateurs et aucune indemnité de suppression de poste ne leur sera versée²³, car ces derniers seront tous engagés par la nouvelle entité aux mêmes fonctions et à des conditions de travail comparables à celles dont ils bénéficiaient au sein de notre commune (sous réserve d'une demande de référendum déposée auprès du Conseil communal dans les cinquante jours qui suivent la publication de l'arrêté du Conseil général précité dans la Feuille officielle).

A contrario, si l'arrêté précité n'obtient pas votre faveur aujourd'hui, l'article 44 de la loi cantonale sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995²⁴, s'appliquera alors à ces suppressions de poste avec un surcoût total de près de Fr. 300'000.- pour les deux communes pour la seule perte du statut de titulaire de fonction publique des collaborateurs de Valtra (cf. sous-chapitre 5.6 ci-après).

Potentielle transformation de la raison sociale d'Ambulances Roland Sàrl

La dernière étape pourrait ensuite consister en un changement de la raison sociale d'Ambulances Roland Sàrl pour devenir Ambulances des Vallées neuchâteloises Sàrl. Pour ce faire, un changement des statuts ainsi qu'une réquisition au registre du commerce seraient alors nécessaires.

4.5. Gouvernance de la nouvelle société

Les organes de la société à responsabilité limitée seront l'assemblée des associés²⁵, l'organe de gestion (les gérants)²⁶ et l'organe de révision²⁷. Une direction opérationnelle complétera la gouvernance.

²³ Dans le détail, l'article 7, alinéa 2 de l'arrêté du Conseil général indique que l'indemnité pour suppression de poste « [...] n'est pas due [...] lorsque la commune a permis au collaborateur de trouver un emploi auprès d'un autre employeur public ou privé, à des conditions de travail comparables à celles dont il bénéficiait. »

²⁴ <https://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/152510.pdf>

²⁵ L'assemblée des associés est l'organe suprême de la Sàrl.

²⁶ Les gérants sont compétents pour toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à l'assemblée des associés.

²⁷ Le troisième organe est représenté par l'organe de révision indépendant. Ce dernier contrôle chaque année l'exactitude de la comptabilité et rédige à ce sujet un rapport, à l'intention de l'assemblée des associés.

L'assemblée des associés sera composée :

- d'un conseiller communal par commune associée ayant le droit de vote,
- d'un conseiller général par commune associée sans droit de vote,
- d'invités (sans droit de vote) :
 - les chefs des dicastères des finances des communes associées,
 - d'autres personnes si nécessaire (spécialistes de la branche).

Au minimum, l'organe de gestion sera composé d'un conseiller communal par commune associée. D'autres membres pourront être également nommés par l'assemblée des associés selon les besoins et les compétences de ces personnes.

Chaque associé-gérant sera en fonction durant quatre ans, soit durant le temps d'une législature, et sera rééligible.

À côté des organes précités, une *direction*, principalement basée à Malvilliers, mais chapeautant les deux sites, sera nommée pour gérer la nouvelle société au quotidien. Le modèle d'organisation sera horizontal avec une répartition équilibrée des tâches. Un mode de conduite participatif sera introduit, garantissant ainsi le maintien des motivations et une identification aux valeurs de la nouvelle entité.

Ce mode de direction et de participation existe déjà au sein de notre service d'ambulances et permet à chaque collaborateur de faire part de ses initiatives et surtout de prendre des responsabilités et des mandats particuliers.

4.6. Statuts, convention, règlement d'exploitation et charte d'entreprise

Plusieurs documents sont rédigés ou en cours d'élaboration. S'agissant des statuts de la société à responsabilité limitée, ils se composent des chapitres suivants :

- raison sociale, siège, durée et buts. Le siège social de la nouvelle entité sera situé à Boudevilliers, commune de Val-de-Ruz,
- définition du capital social et des parts sociales,
- conditions de transfert de parts sociales,
- organisation de la société,
- clôture des comptes et attribution du résultat,
- publications et communications,
- dissolution et liquidation de la société,
- for juridique.

La convention d'associés contiendra les règles particulières en matière de gouvernance.

Un règlement d'exploitation sera rédigé. Son contenu traitera notamment des points suivants :

- but et champ d'application,
- organisation du personnel,
- fonctionnement de l'exploitation,
- fonctionnement de l'administration,
- fonctionnement du système QSE (qualité, sécurité et environnement).

Finalement, une charte d'entreprise regroupant les valeurs de la nouvelle entité devra être élaborée²⁸.

5. Aspects financiers

Les aspects financiers de cette constitution d'entreprise peuvent être subdivisés en sept points :

- a) achat des parts sociales d'Ambulances Roland Sàrl et répartition paritaire de l'investissement financier,

²⁸ Des démarches proactives en ce sens ont d'ores et déjà été entreprises par les directions actuelles avec les collaborateurs des deux entités.

- b) apport de liquidité répondant au besoin de fond de roulement de la nouvelle entité (par les deux communes à parts égales),
- c) vente des biens mobiliers et des actifs du service d'ambulances du Val-de-Travers à Ambulances Roland Sàrl,
- d) potentiel impact financier lié à la perte du statut de titulaire de fonction publique des collaborateurs du service des ambulances du Val-de-Travers,
- e) autres frais liés au projet,
- f) planification budgétaire dès l'année 2023,
- g) répartition des bénéfices de la Sàrl entre les deux communes.

5.1. Achat des parts sociales d'Ambulances Roland Sàrl²⁹

L'achat des vingt parts sociales d'Ambulances Roland Sàrl aura un coût pour les deux communes qui se monte à Fr. 1'150'000.-, chaque part sociale ayant une valeur de vente de Fr. 57'500.- pour une valeur nominale de Fr. 1'000.-.

La différence représente la valeur intrinsèque de l'entreprise au 1^{er} janvier 2022 composée de l'inventaire net (actifs circulants et actifs immobilisés), des capitaux propres et d'un *goodwill* (appelé aussi écart d'acquisition, soit la différence entre la valeur d'achat et la valeur économique de l'entreprise).

Lors de cette transaction, les deux communes n'achèteront pas uniquement du matériel ou des véhicules, mais bien une entreprise pérenne qui existe depuis 2006, qui fait entièrement partie du dispositif préhospitalier cantonal et surtout qui peut compter sur les connaissances, les compétences et le savoir-faire des collaborateurs.

La valeur de l'entreprise³⁰ est calculée comme suit :

En francs	Valeur au 01.01.2022
Matériel (valeur économique)	482'379
+ Véhicules (valeur économique)	556'394
+ Office Maker	12'966
= <i>Sous-total (réserves latentes)</i>	1'051'739
./. Provision sur impôts (13,57% sur réserves latentes)	142'721
= <i>Valeur inventaire net</i>	909'018
+ Capitaux propres (capital social + résultats reportés)	40'982
+ Goodwill	200'000
Valeur d'Ambulances Roland Sàrl	1'150'000

Ainsi, les trois associés de la Sàrl³¹ toucheront la somme de Fr. 1'150'000.-. Un examen succinct des états financiers intermédiaires au 30 juin 2022 (bilan et compte de résultat) permettra de confirmer la régularité des variations financières du premier semestre 2022 avant la signature du contrat de cession.

²⁹ Cette participation dans une entreprise sous-traitante qui exécute des tâches publiques sera comptabilisée dans le patrimoine administratif de notre commune.

³⁰ Un cabinet d'experts fiduciaires a, sous mandat du Conseil communal, approché le calcul de valorisation avec différentes méthodes, en concluant que le prix de vente convenu était pour le moins très avantageux. Dans le cadre de son mandat, le cabinet a également vérifié l'existence matérielle des inventaires tout en effectuant des rapprochements entre les documents comptables et les écritures figurant dans la comptabilité.

³¹ Les autres conditions de vente négociées entre les communes et les trois associés se limitent au maintien des deux directeurs à leur poste pour au moins cinq ans et le respect des obligations prises par Ambulances Roland Sàrl envers des tiers.

Chaque commune participera paritairement à l'achat des parts sociales d'Ambulances Roland Sàrl :

En francs	Commune de Val-de-Ruz	Commune de Val-de-Travers	Total
Apport en espèce	575'000	575'000	1'150'000

Le retour sur investissement sera de l'ordre de 5 à 7 ans comme exposé au sous-chapitre 5.6. Le risque pour Val-de-Travers d'acheter la moitié de l'entreprise Ambulances Roland Sàrl est donc limité, car les revenus de cette dernière sont garantis par la mutualisation et les charges seront strictement contrôlées par les organes de la société.

5.2. Financement du besoin en fonds de roulement

Le financement du besoin en fonds de roulement est envisagé sous la forme d'un prêt actionnaire paritaire des deux Communes. Pour la Sàrl, le montant prêté par Val-de-Ruz et par Val-de-Travers sera comptabilisé comme fonds étrangers, sur lesquels un intérêt sera payé aux communes.

Le montant du besoin en fonds de roulement est estimé à Fr. 800'000.- aux conditions suivantes :

Montant	Fr. 800'000.-
Libération	1 ^{er} août 2022
Échéance du prêt	31 juillet 2037
Taux d'intérêt	2%
Échéance des intérêts	Semestriel
Remboursement de la Sàrl	Fr. 26'667.- par semestre dès le 1 ^{er} février 2023

5.3. Vente des biens mobiliers et des actifs du service d'ambulances du Val-de-Travers

Comme précédemment mentionné, notre service d'ambulances transfèrera son matériel et ses véhicules³² (y compris amortissements en cours) à la Sàrl à leur valeur au 31 décembre 2022. Afin de ne pas péjorer les liquidités de la société, cet apport en nature s'accompagnera de l'octroi d'un prêt supplémentaire équivalent au montant des actifs transférés, remboursable sur dix ans et portant intérêt.

Le patrimoine du service des ambulances (état au 31 décembre 2021) et les amortissements sont calculés avec une valeur au 31 décembre 2022 :

En francs	Valeur à neuf	Valeur résiduelle
Véhicules	489'315	164'675
Informatique	28'315	17'288
Matériel	310'640	98'709
Mobilier	85'836	25'750
Total	914'106	306'422

La valorisation des actifs et des passifs de notre service d'ambulances est faite conformément aux règles comptables applicables aux collectivités publiques. Pour les biens mobiliers non activés, une méthode d'amortissement basée sur leur état physique a été appliquée : neuf = 100% de la valeur

³² Les locaux actuellement utilisés par notre service d'ambulances à Couvet resteront la propriété de la Commune de Val-de-Travers qui facturera un loyer à la nouvelle entité. À Malvilliers, les locaux utilisés aujourd'hui par Ambulances Roland Sàrl sont également loués à une entreprise tierce et le resteront à l'avenir.

à neuf, très bon = 80% de la valeur à neuf, bon = 60% de la valeur à neuf, moyen = 40% de la valeur à neuf, mauvais = 20% de la valeur à neuf et à changer = 0% de la valeur à neuf).

Une fois le présent rapport et les arrêtés approuvés, un inventaire des actifs et des passifs de notre service d'ambulances sera à nouveau établi au 31 décembre 2022 permettant ainsi de les valoriser précisément.

Le patrimoine vendu à la société Ambulances Roland Sàrl sera remboursé en 10 ans à la Commune de Val-de-Travers aux conditions suivantes :

Montant (à réévaluer au 31.12.2022)	Fr. 306'422.-
Libération	1 ^{er} janvier 2023
Échéance du prêt	31 décembre 2032
Taux d'intérêt	Taux moyen de la dette communale
Échéance des intérêts	Semestriel
Remboursement	Fr. 15'321.- par semestre dès le 1 ^{er} juillet 2023

5.4. Enjeu financier lié à la perte de statut de fonctionnaire

Ce point concerne les collaborateurs de notre service et la perte de leur statut de titulaire de fonction publique qui pourrait provoquer un surcoût de près de Fr. 300'000.- si votre Autorité ne valide pas l'arrêté du Conseil général concernant la procédure de suppression de poste au sein de l'administration communale (cf. point 4.4. ci-dessus et rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à la procédure de suppression de poste au sein de l'administration communale, en dérogation à l'article 44 de la loi cantonale sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995) ou si un référendum est lancé contre cet arrêté une fois celui-ci accepté par vos soins.

Cette charge exceptionnelle, partagée entre Val-de-Ruz et Val-de-Travers, serait alors incluse dans le budget 2023 de notre commune³³, le paiement aux collaborateurs ne pouvant intervenir qu'au terme du délai de résiliation de six mois.

5.5. Autres frais

Divers frais ont déjà été engagés par les deux Exécutifs pour mener à bien les études juridiques et financières.

Les frais de notaire et d'expertise fiduciaire se montent au total à environ Fr. 12'000.- pour l'établissement du contrat de cession, du procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire des associés, des nouveaux statuts de la société et de la convention d'associés ainsi que le rapport comptable.

Au niveau des futures charges, nous pouvons évoquer la révision des comptes au 30 juin 2022 qui devra être réalisée par l'expert fiduciaire mandaté dans la phase de l'étude d'acquisition de la Sàrl ainsi que les émoluments et frais liés à la transaction (réquisition au registre du commerce notamment).

³³ Cette somme sera ensuite facturée à la nouvelle entité une fois le transfert du personnel effectué.

5.6. Budgets prévisionnels 2023 et pour les années suivantes

Comme précédemment mentionné, le « chiffre d'affaires » de la nouvelle entité est déjà connu et devrait rester stable au cours des années à venir : Fr. 7,3 Mio. La marge de manœuvre pour dégager un bénéfice au sein de l'entreprise se situe donc uniquement au niveau des charges qui sont largement connues également.

Vu que le nombre d'ambulances ne changera pas avec le regroupement des entités, le nombre de collaborateurs de terrain ne variera pas dans un premier temps ; aucun licenciement n'est donc à craindre pour les ambulanciers et les techniciens ambulanciers des deux services préexistants.

Pour mémoire, le nombre d'ambulances dans le dispositif est calculé par la COMUP et prend en compte le nombre d'habitants par région, le nombre d'interventions, la répartition géographique des points de départ et les normes IAS. Du nombre d'ambulances et d'interventions annuelles découle le nombre d'ambulanciers et de techniciens ambulanciers requis pour que le service puisse fonctionner 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

La marge de manœuvre pour réduire le nombre de collaborateurs de terrain sera très limitée à court terme³⁴ si la nouvelle entité veut remplir ses obligations légales et se conformer aux normes IAS. En revanche, les économies d'échelle seront possibles assez rapidement dans le domaine administratif et dans les biens et marchandises, car des doublons existent et pourront être éliminés.

Une potentielle économie sera activement recherchée dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Actuellement, les collaborateurs du service des ambulances du Val-de-Travers sont affiliés à la Caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel (CPCN) et ceux d'Ambulances Roland Sàrl sont couverts par une assurance privée.

Des appels d'offres ont été lancés durant le deuxième trimestre de cette année pour trouver une caisse de pensions proposant des prestations attractives et aussi bonnes que celles de la CPCN et de l'assurance privée et avec des cotisations employés/employeur raisonnables.

Toutes les mesures seront prises par la future direction et par l'organe de gestion de la nouvelle entité pour réduire les charges tout en offrant des conditions de travail comparables aux collaborateurs.

Finalement, il est important de rappeler que les deux entités ambulancières gèrent déjà leurs comptes avec rigueur. En 2021, elles ont pu compter sur des excédents de revenus cumulés de près de Fr. 600'000.-³⁵ sur Fr. 7'300'000.- de revenus.

Compte tenu des prêts consentis par les communes à amortir en priorité, il est possible d'envisager une marge bénéficiaire nette correspondant à environ 4% des revenus totaux de la nouvelle entité pendant les 5 à 7 prochaines années, soit Fr. 300'000.- approximativement par an.

Après constitution de provisions, des dividendes pourront donc déjà être versés aux deux communes propriétaires au prorata de leur participation au capital social.

5.7. Répartition des bénéfices et des emplois

Sous réserve de l'efficacité de son fonctionnement, la nouvelle entité devrait dégager des bénéfices, à l'image de la société actuelle. Or, dans la mesure où le siège social se situera à Val-de-Ruz, les statuts révisés contiendront une clause stipulant que les bénéfices, soumis à l'impôt, devront être répartis entre les deux communes selon des modalités à convenir par la future structure. Celle-ci tiendra compte par ailleurs dans son raisonnement de la répartition des emplois³⁶ entre le siège et la filiale de Couvet.

³⁴ Une fois la société anonyme en fonction et après une période d'observation, l'organe de gestion et la direction profiteront de chaque départ (démission, retraite, etc.) pour réévaluer les besoins en personnel et adapter l'effectif si possible.

³⁵ Ce montant correspond au bénéfice qu'Ambulances Roland Sàrl parvient à dégager en tant qu'entreprise privée et à l'excédent de revenus que notre service d'ambulances réussit à garantir en tant qu'entité communale « autonome ». Pour une bonne compréhension du problème, le chiffre de Fr. 600'000.- est à dissocier de la participation effective des communes au financement de la mutualisation qui est indépendante des résultats des deux entités.

³⁶ Le nombre d'emplois est l'un des facteurs de redistribution du fonds intercommunal de répartition de l'impôt des personnes morales.

6. Effets financiers et mécanismes de maîtrise des finances

Les montants de Fr. 575'000.- (pour l'achat des parts sociales ; point 5.1) et de Fr. 400'000.- (pour le financement du besoin en fonds de roulement ; point 5.2) demandés aujourd'hui à votre Autorité sont destinés à la constitution de la nouvelle entité en mains des communes de Val-de-Ruz et de Val-de-Travers.

Projection des coûts pour l'achat des parts sociales

Investissement	Fr. 575'000.-
Coût de l'argent (2% sur le demi-capital engagé)	Fr. 5'750.-

Comme il s'agit d'une participation au capital social d'une société à responsabilité limitée, le projet n'induit ni charges d'amortissement, ni charges d'exploitation nouvelles dans les comptes communaux³⁷. Les seules charges à prévoir sont dès lors liées au coût du capital engagé dans cette société (2% sur le demi-capital engagé).

Les parts sociales acquises seront inscrites dans le tableau des participations, avec leur valeur d'acquisition et leur valeur comptable. Conformément aux articles 57 et 58 de la loi cantonale sur les finances de l'État et des communes ([LFinEC](#)), du 24 juin 2014, il s'agira ensuite d'inclure les résultats (bilans et comptes succincts) de la Sàrl dans le périmètre de consolidation de nos propres comptes, compte tenu de notre conséquente participation dans celle-ci (>20%).

Projection des coûts pour le financement de la nouvelle entité

Les mécanismes de maîtrise des finances ne s'appliquent pas à l'octroi de ce prêt, dans la mesure où les flux financiers engendrés sont neutres (les remboursements compenseront à terme les sorties de fonds) et où le coût de l'argent pour la Commune est compensé par l'intérêt facturé à la nouvelle entité.

Règlement sur les mécanismes de maîtrise des finances

Seule la demande de crédit de Fr. 575'000.- a une incidence sur les investissements ; elle se trouve donc soumise au frein à l'endettement.

Lors de l'adoption de ce rapport par le Conseil communal et en tenant compte des éventuels crédits soumis au Conseil général lors de sa séance du 23 mai dernier, la limite résiduelle des investissements pouvant être votés en 2022 s'élève à Fr. 1'159'300.-. Le montant du crédit étant inférieur à cette limite, le vote se fait à la majorité simple. L'acceptation du crédit ramènera la limite résiduelle des investissements pouvant être engagés jusqu'à la fin de l'année à Fr. 584'300.-.

Comme indiqué précédemment, les deux autres crédits ne sont pas concernés par le règlement sur les mécanismes de maîtrise des finances ; leur vote se fera aussi à la majorité simple.

³⁷ Les participations qui font partie du patrimoine administratif sont évaluées au coût d'acquisition déduction faite d'éventuelles corrections d'actifs. Chaque année, la valeur des participations est réexaminée (cf. art. 45 al. 3 et 46 al. 9 du règlement général d'exécution de la loi cantonale sur les finances de l'État et des Communes ([RLFinEC](#)), du 20 août 2014.

7. Prochaines étapes

Dès l'acceptation du projet par les pouvoirs législatifs des deux communes, il s'agira de mettre en œuvre la suite des travaux selon le planning suivant :

Échéances	fev.	mars	avr.	mai	juin	juil.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	janv.	févr.	mars
Etablissement du rapport du CC au CG														
Etablissement de la convention d'associés et du contrat de cession														
Etablissement du budget prévisionnel 2023														
Présentation du rapport du CC à la CGF														
Présentation du rapport du CC au CG + travaux parlementaires (votation O-N)														
Délai référendaire (50 jours)														
Etablissement d'un bouclage intermédiaire d'Ambulances Roland														
Signature de la convention de reprise (contrat de cession)														
Signature par les deux Communes de la convention d'associés														
Financement du fonds de roulement d'Ambulances Roland														
Mise en place des structures de la nouvelle entité														
Transfert du patrimoine du service d'ambulances VdT														
Transfert des collaborateurs du service d'ambulances VdT														

Pour certaines étapes et comme décrit plus haut, les deux communes ont d'ores et déjà fait appel à des spécialistes, notamment pour la rédaction de la convention d'associés et du contrat de cession.

Finalement, pour mener à bien ce regroupement dans les délais, l'achat effectif des parts sociales devra avoir lieu au début du deuxième semestre de cette année. Une fois Ambulances Roland Sàrl entre les mains des communes, celles-ci pourront procéder librement aux ajustements nécessaires au rapprochement opérationnel et stratégique des deux entités.

8. Évolution potentielle de la situation dans le futur

Il est à relever que dans un futur plus ou moins lointain, l'objectif serait de disposer dans le canton d'une seule entité dévolue aux transports préhospitaliers qui travaillerait sur plusieurs sites et qui serait en mains des communes. Aujourd'hui et comme précédemment mentionné, une première étape a été franchie avec le CODIR ambulances, qui a le rôle de gouvernance stratégique unique du dispositif.

Il est évident qu'en fonction des situations particulières³⁸ du service de la protection et de la sécurité (SPS) de la Ville de Neuchâtel et du service d'incendie et de secours des Montagnes neuchâteloises (SISMN) situé à La Chaux-de-Fonds, des réformes seraient préalablement nécessaires pour parvenir à la création d'une entité suprarégionale.

Il reste donc un important travail d'ajustement à réaliser et de nombreux objectifs restent à atteindre avant d'imaginer une seule entité neuchâteloise. Cependant, la mise sur pied d'une organisation unique des vallées pourrait servir de base et de modèle pour intégrer un jour les deux autres services d'ambulances du canton.

9. Conclusions

Comme vous l'aurez constaté, le rapport qui vous est soumis revêt une importance stratégique importante dont les effets déborderont du cadre communal.

Le Conseil communal est convaincu que dans le contexte cantonal actuel, les communes de Val-de-Ruz et de Val-de-Travers ont une carte importante à jouer en constituant ensemble une société d'ambulances forte au centre du canton et dans les vallées.

Ce projet est finalement soutenu par le Conseil d'État qui y voit une vision d'avenir pour le dispositif préhospitalier cantonal.

³⁸ Le fonctionnement de ces services est très différent, que ce soit en matière de conditions de travail, de conditions salariales, etc.

Pour toutes les raisons qui précèdent, nous vous remercions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter les projets d'arrêtés³⁹ qui l'accompagnent.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil général, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL
LE PRÉSIDENT : LE CHANCELIER :

Benoît Simon-Vermot

Christian Reber

Annexes :

- Tableau comparatif des statuts juridiques
- Projets d'arrêtés

³⁹ Pour votre information, les arrêtés soumis au Conseil général de la Commune de Val-de-Ruz sont similaires à ceux soumis à votre Autorité, à l'exception logique de celui concernant la vente du patrimoine du service des ambulances du Val-de-Travers. Le rapport et les arrêtés seront traités par la Commune de Val-de-Ruz le lundi 20 juin 2022.

10. Annexe

Tableau comparatif des statuts juridiques

	Fondation de droit privé	Société à responsabilité limitée	Société anonyme	Syndicat intercommunal
Bases légales	Art. 80-89 du code civil suisse, du 10 décembre 1907.	Art.772-827 CO.	Art. 620-763 CO.	Art. 66-84a de la loi cantonale sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964. Loi cantonale sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014.
Cible	La fondation a pour objet l'affectation de biens en faveur d'un but spécial.	La Sàrl est une société de capitaux à caractère personnel que forment une ou plusieurs personnes ou sociétés commerciales. Cette forme juridique est idéale pour toute entreprise axée sur le profit. Elle s'adresse principalement aux PME et aux entreprises familiales.	La société anonyme est une société de capitaux et consiste, en principe, à l'exploitation d'une entreprise. Il s'agit de la forme d'entreprise typique, associée à des besoins en capital élevés. Cette forme juridique est idéale pour toute entreprise axée sur le profit.	Le syndicat intercommunal est constitué par des communes en vue d'assumer en commun des tâches déterminées.
Nature juridique	Personne morale.	Personne morale.	Personne morale.	Personne morale de droit public.
Responsabilité des propriétaires	Seul le patrimoine de la fondation répond des engagements à l'égard des tiers.	Aucune responsabilité des associés (à condition que les parts sociales aient entièrement été libérées).	Aucune responsabilité des actionnaires (à condition que les actions aient entièrement été libérées).	Les communes membres se répartissent l'excédent de charges.
Raison sociale	Libre choix de la raison sociale.	Libre choix de la raison sociale. Présence de l'indication « Sàrl » néanmoins obligatoire.	Libre choix de la raison sociale. Présence de l'indication « SA » néanmoins obligatoire.	Libre choix du nom du syndicat.
Nombre minimal de fondateurs	Une personne physique ou morale.	Une personne physique ou morale (associé).	Une personne physique ou morale (actionnaire).	Deux communes.
Capital minimum	Fr. 10'000.- pour une fondation à caractère cantonal Fr. 50'000.- pour une fondation à caractère national	Fr. 20'000.- (part sociale minimale de Fr. 100.-).	Fr. 100'000.- (Fr. 50'000.- libérés ; valeur minimale d'une action de Fr. 0,01).	n/a
Fondation	Inscription au registre du commerce.	Par l'assemblée constitutive des associés devant le notaire (signature d'un acte authentique) et l'inscription au registre du commerce.	Par l'assemblée constitutive des actionnaires devant le notaire (signature d'un acte authentique) et l'inscription au registre du commerce.	Lorsque le règlement général accepté par les communes est sanctionné par le Conseil d'État.

Organisation et organes	Le conseil de fondation et l'organe de révision.	Les organes de la Sàrl sont l'assemblée des associés, l'organe de gestion, constituée d'un membre au minimum, et l'organe de révision, du moment que la société n'a pas renoncé au contrôle restreint.	Les organes de la société anonyme sont l'assemblée générale, le conseil d'administration, constitué d'un membre au minimum, et l'organe de révision, du moment que la société n'a pas renoncé au contrôle restreint.	Le conseil intercommunal et le comité.
Répartition du bénéfice / responsabilité des pertes	La fondation n'a pas de but lucratif et ne vise aucun gain	Les associés peuvent prétendre au bénéfice sur la base de leur part sociale, dans la mesure où les statuts ne prévoient pas un autre mode de détermination. Néanmoins, les intérêts pour le capital social ne peuvent pas être versés, étant donné que ladite somme est considérée comme capital de participation. En cas de déficit, les associés ne perdent que le capital social, mais peuvent être obligés d'effectuer des versements supplémentaires si les statuts le prévoient.	La part de bénéfice des actionnaires est le dividende. Conformément au CO, les dividendes ne peuvent être prélevés que sur le bénéfice résultant du bilan et sur les réserves constituées à cet effet. Seul le capital-actions endosse la responsabilité des pertes.	Répartition du bénéfice ou des charges entre les communes membres du syndicat intercommunal.
Obligation de tenir une comptabilité	Obligation de tenir une comptabilité et de présenter des comptes selon les articles 957 et suivants du CO.	Obligation de tenir une comptabilité et de présenter des comptes selon les articles 957 et suivants du CO	Obligation de tenir une comptabilité et de présenter des comptes selon les articles 957 et suivants du CO.	Obligation de tenir une comptabilité et de présenter des comptes selon la LFinEC.
Frais de fondation	La création d'une fondation, mais aussi son fonctionnement, entraînent des dépenses, qui peuvent être soit uniques, soit récurrentes. Les frais de création comprennent les honoraires d'avocat, ainsi que d'autres conseils éventuels, l'inscription au registre du commerce, les frais de notaire et la surveillance de la fondation. La création d'une fondation coûte, au minimum, aux	La création d'une Sàrl requiert un apport en fonds propres de Fr. 20'000.- au minimum. A ce capital de base s'ajoutent des frais de conseil sur les modalités de création, qui se montent entre Fr. 600.- et 2'000.-, des frais de notaire relatifs aux actes constitutifs, entre Fr. 700.- et 2'000.-, ainsi que les frais d'inscription au registre du commerce, Fr. 600.- (à condition que le capital social ne dépasse pas Fr. 200'000.-).	La création d'une société anonyme (SA) requiert un apport de 20% du capital social prévu, qui se monte à Fr. 100'000.- au minimum. Toutefois, cet apport initial doit s'élever à Fr. 50'000.- au minimum. A cela s'ajoutent des frais de conseil sur les modalités de création, qui se montent entre Fr. 1'000.- et 4'000.-, des frais de notaire relatifs aux actes constitutifs et aux certificats d'actions, entre Fr. 800.- et 2'500.-, ainsi que les	La création d'un syndicat intercommunal n'engendre pas de frais de notaire, de registre du commerce ou de droit de timbre.

	alentours de Fr. 10'000.-.	De plus, le créateur doit payer un impôt appelé « droit de timbre » s'élevant à 1% du capital social si ce dernier dépasse Fr. 1'000'000.-.	frais d'inscription au registre du commerce, Fr. 600.- (à condition que le capital social prévu ne dépasse pas Fr. 200'000.-). De plus, le créateur doit payer un impôt appelé « droit de timbre » s'élevant à 1% du capital social si ce dernier dépasse Fr. 1'000'000.-.	
Organe de révision	Contrôle restreint sur autorisation de l'autorité de surveillance.	Contrôle restreint obligatoire à partir de dix employés.	Contrôle restreint obligatoire à partir de dix employés.	Contrôle selon la LFinEC.
Imposition	Oui sauf si exonération d'impôt pour accomplissement de tâches publiques ⁴⁰	Oui sauf si exonération d'impôt pour accomplissement de tâches publiques ²⁴	Oui sauf si exonération d'impôt pour accomplissement de tâches publiques ²⁴	Non
Statut du personnel	Droit privé.	Droit privé.	Droit privé.	Droit public.
Avantages	Pas de responsabilité personnelle pour les dettes. Capital minimum relativement bas. Exonération d'impôts.	Pas de responsabilité personnelle pour les dettes. Capital minimum relativement bas. Peut être transformée en SA sans liquidation.	Pas de responsabilité personnelle pour les dettes. Parts de la société facilement négociables. Anonymat des actionnaires possible. Crédibilité envers les créditeurs, les fournisseurs et les clients.	Maintien du droit public. Gestion similaire à une commune (ou à une entité de droit public). Implication du législatif dans la gestion de l'entité. Solidité de la structure. Pas de fiscalisation des bénéfices.
Inconvénients	Fonctionnement rigide et peu adapté au domaine ambulancier. Frais de fondation et d'administration. Organe de révision.	Frais de fondation et d'administration. Double imposition sur les bénéfices. Organe de révision. Anonymat impossible des associés. Moins de crédibilité qu'une SA envers les créditeurs, les fournisseurs et les clients.	Frais de fondation et d'administration. Imposition sur les bénéfices. Organe de révision.	Lourdeur de fonctionnement. Manque de réactivité dans un domaine où il faut pouvoir répondre rapidement à des situations. Implication du législatif dans la gestion de l'entité. Décisions soumises aux procédures référendaires.

⁴⁰ Selon l'art. 56 let. g de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), du 14 décembre 1990.

**ARRÊTÉ DU CONSEIL GÉNÉRAL
CONCERNANT LE FINANCEMENT D'AMBULANCES ROLAND SÀRL
POUR UN MONTANT DE 400'000 FRANCS**



LE CONSEIL GÉNÉRAL DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS
vu la loi cantonale sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;
vu la loi cantonale sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;
vu le règlement des finances de la commune de Val-de-Travers, du 7 décembre 2015 ;
vu le préavis favorable de la commission de gestion et des finances, du 30 mai 2022 ;
vu le rapport du Conseil communal, du 1^{er} juin 2022 ;
sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Article premier : ¹Un crédit de 400'000 francs est accordé au Conseil communal pour octroyer un prêt à la société Ambulances Roland Sàrl (IDE CHE-113.323.074), sise à La Chotte 3, 2043 Boudevilliers, commune de Val-de-Ruz.

²La dépense sera portée au compte des investissements n° 100.17.012 (Prêt à Ambulances Roland Sàrl).

³Le prêt est accordé aux conditions suivantes :

Montant	Fr. 400'000.-
Libération	1 ^{er} août 2022
Échéance du prêt	31 juillet 2037
Taux d'intérêt	2 %
Échéance des intérêts	Semestriel
Amortissement	Fr. 13'333.- par semestre dès le 1 ^{er} février 2023
Destination	Financement de la nouvelle entité

Article 2 : L'exécution du présent arrêté est subordonnée à la condition expresse que la commune de Val-de-Ruz octroie un prêt de 400'000 francs à la société Ambulances Roland Sàrl aux mêmes conditions.

- Article 3** : Tous pouvoirs sont accordés au Conseil communal pour procéder aux transactions découlant de l'exécution du présent arrêté.
- Article 4** : Le présent arrêté deviendra exécutoire dès qu'il aura subi l'épreuve référendaire et qu'il aura été sanctionné par le Conseil d'État.

Val-de-Travers, le 24 juin 2022

AU NOM DU CONSEIL GÉNÉRAL

LA PRÉSIDENTE : LE SECRÉTAIRE :

May Margot

Jean-Philippe Fanel

**ARRÊTÉ DU CONSEIL GÉNÉRAL
CONCERNANT LA VENTE DU PATRIMOINE DU SERVICE
DES AMBULANCES DU VAL-DE-TRAVERS**



LE CONSEIL GÉNÉRAL DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS

vu la loi cantonale sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;

vu la loi cantonale sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;

vu le règlement des finances de la Commune de Val-de-Travers, du 7 décembre 2015 ;

vu le préavis favorable de la commission de gestion et des finances, du 30 mai 2022 ;

vu le rapport du Conseil communal, du 1^{er} juin 2022 ;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Article premier : ¹Le Conseil général autorise le Conseil communal à vendre la totalité du patrimoine du service des ambulances du Val-de-Travers, valeur au 31 décembre 2022 (au 31 décembre 2021, les actifs étaient de 306'422 francs) à la société Ambulances Roland Sàrl (IDE CHE-113.323.074), sise à La Chotte 3, 2043 Boudevilliers, commune de Val-de-Ruz contre un prêt.

²Le prêt est accordé aux conditions suivantes, sous réserve de la réévaluation du montant au 31 décembre 2022 :

Montant	Fr. 306'422.-
Libération	1 ^{er} janvier 2023
Échéance du prêt	31 décembre 2032
Taux d'intérêt	Taux moyen de la dette communale
Échéance des intérêts	Semestriel
Remboursement	Fr. 15'321.- par semestre dès le 1 ^{er} juillet 2023
Destination	Financement de la nouvelle entité

³Les engagements de la commune de Val-de-Travers envers des tiers dans les domaines cédés à la société Ambulances Roland Sàrl seront repris par cette dernière.

- Article 2** : Tous pouvoirs sont accordés au Conseil communal pour procéder aux transactions découlant de l'exécution du présent arrêté.
- Article 3** : Le présent arrêté deviendra exécutoire dès qu'il aura subi l'épreuve référendaire et qu'il aura été sanctionné par le Conseil d'État.

Val-de-Travers, le 24 juin 2022

AU NOM DU CONSEIL GÉNÉRAL

LA PRÉSIDENTE :

LE SECRÉTAIRE :

May Margot

Jean-Philippe Franel

