



R A P P O R T

**du Conseil communal au Conseil général de la Ville et Commune de
Boudry relatif à un crédit d'étude de CHF 50'000.00 pour un projet
de fusion entre les communes de Milvignes, Boudry et Cortaillod**

Résumé

Le présent rapport a pour but de préparer un projet de fusion des trois communes réfléchi et pondéré, qui puisse être étudié par les citoyens.

Rapport n° : CG-0120.800-1

Date : 26.08.2020

Dicastère : Services administratifs et des finance

Monsieur le Président du Conseil général,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil général,

1. Introduction

Le thème de la fusion a été abordé à différentes reprises dans les communes de Boudry, Cortailod et Milvignes dans le courant de cette législature. La commune de Boudry a intégré l'objectif d'une fusion dans son programme de législature. A Milvignes, le Conseil général a donné mandat au Conseil communal d'étudier l'opportunité d'une fusion avec les communes voisines. A Cortailod une question posée au Conseil général a incité le Conseil communal à entamer un dialogue avec les deux autres communes. Parallèlement des réflexions ont été menées au sein et entre certains groupes politiques. Forts de ces premiers éléments, un groupe d'accompagnement de 18 personnes déléguées par les autorités des trois communes s'est mis en place. Ce groupe a élaboré le présent rapport à l'attention des trois Conseils généraux.

2. Pourquoi est-il responsable d'ouvrir la réflexion sur une fusion

Des citoyens¹, des associations, des entreprises ou des groupes politiques peuvent être favorables ou défavorables à l'idée d'une fusion de communes, pour des raisons financières, des questions de principe ou une volonté de protéger une identité ou une communauté. Les arguments de base de ces conversations, articulées sur ce que chacun interprète d'un processus de fusion réussi ou échoué dans une commune voisine, sont recevables, audibles et légitimes.

Ainsi, les Conseils communaux des communes de Cortailod, Milvignes et Boudry estiment qu'il est de leur responsabilité de fournir des arguments factuels et utiles afin de permettre au souverain de déterminer si un projet de fusion présente un intérêt, une raison d'être, un objectif précis pour le bien-être de ses habitants.

La démarche proposée est donc bien l'élaboration d'un projet précis, démocratique, que tous les groupes d'intérêts, tous les habitants, toutes les associations pourront examiner pour se déterminer en se tenant à l'écart des refus et des soutiens de principe.

Certains élus ou groupes pourraient trouver que les démarches entreprises sont trop lentes et que la constitution d'une commission proposée augure d'un processus qui durera. Nous considérons au contraire que c'est uniquement si les bases de la conversation sont sereines et solides qu'il sera possible de digérer un premier fait : celui de stades de réflexion distincts dans les trois communes concernées. Ainsi, une commune a intégré la réalisation d'un tel projet dans son programme de législature, une autre a reçu le mandat du législatif pour élaborer un projet et une troisième n'a eu à répondre qu'à des questions d'ordre général. A cela il faut ajouter le fait que dans aucune de ces communes nous n'avons l'avis de la population et que les avis actuels ne sont pas basés sur un projet concret puisque celui-ci est précisément l'objet des travaux à venir.

Les Conseils communaux de Milvignes, Boudry et Cortailod veulent préparer un projet de fusion des trois communes réfléchi et pondéré, qui puisse être étudié par les citoyens.

3. Réflexions sur quelques thèmes en lien avec une fusion

3.1 Histoire commune : des Néanderthaliens de la grotte de Cotencher aux promenades de Rousseau.

C'est sur ce territoire que les historiens appellent « la Basse Areuse », sous le Trou de Bourgogne, que passaient les commerçants qui allaient des voies fluviales Rhône-Saône au bassin de l'Aar puis au Rhin. C'est encore ici, qu'autour des églises, des châteaux et le long de la Vy d'Etra se sont constitués des villages médiévaux puis des communautés bourgeoises. Cortailod, Boudry, Colombier, Bôle et

¹ Tous les termes utilisés se comprennent indistinctement au féminin comme au masculin

Auvernier sont devenus cinq charmantes localités de pêcheurs et de viticulteurs autour de bourgs médiévaux protégés.

Ces communautés ont aujourd'hui un projet commun : protéger les murs et les monuments de leurs rues centrales, développer les commerces et les activités dans ces centres, en éloigner la congestion automobile, permettre un développement urbanistique harmonieux et sensé autour des centres, développer l'accès au centre urbain avec la mobilité douce. Ces cinq localités aux activités artisanales et commerciales protégées, les pieds dans l'eau, la tête dans les sapins, avec le lac et les Alpes dessinent un panorama mondialement célèbre. Elles ont quelque chose des « Cinque Terre », quelque chose des villages du Lavaux. Mais le patrimoine historique est plus spectaculaire, les rives du lac sont publiques et la rivière qui arrive du pays des fées est sublime et sauvage.

Aujourd'hui, nos autorités s'échinent à protéger cette histoire, à la mettre en valeur, à en protéger les accès, chacune avec ses moyens mais avec les mêmes objectifs. Elles pourraient grouper leurs efforts pour en faire un motif de fierté et de découverte pour leurs habitants, comme pour les visiteurs. Elles pourraient même développer des projets ensemble et entretenir le bien être, le bien vivre.

3.2 Projets communs

Les communes sont confrontées à des questions semblables qui amènent à des solutions comparables. Certains sujets demandent souvent des réponses à un niveau supra communal. On peut citer comme exemples à ce stade le développement de la mobilité douce et des transports publics, la promotion des énergies renouvelables, des commerces locaux ou des produits du terroir, le développement d'une maison des jeunes, le regroupement des services de sécurité publique, la gestion et l'entretien des infrastructures telles que les réseaux d'eau, d'électricité ou d'épuration, les stands de tir, les routes et les ouvrages communs ainsi que la défense des prestations publiques comme les services postaux.

A l'exemple des cercles scolaires, nos communes partagent déjà une communauté de destin pour de nombreuses questions qui ne peuvent déjà plus aujourd'hui être traitées à l'échelle communale. Un regroupement des communes permet également de se pencher sur la gouvernance des syndicats intercommunaux.

3.3 Synergie et amélioration des services

Une commune de taille moyenne dispose rarement de spécialistes pour chaque activité. Dans les services techniques par exemple, les activités sont multiples englobant l'urbanisme, la police des constructions, la gestion de l'eau potable, le génie civil, la circulation, la police du feu et encore l'électricité. Les règles devenant de plus en plus complexe, il est difficile d'exiger des collaborateurs d'être à niveau dans tous ces domaines très techniques. De plus les titulaires n'ont souvent pas de suppléant. En cas de démission ou d'absence prolongée, la continuité des prestations n'est pas assurée. Dans une plus grande commune, la taille du service permet de répartir les responsabilités et de doter les services de spécialistes en mesure de couvrir de manière compétente l'ensemble de tâches. Les suppléances sont également assurées. La Ville de Neuchâtel peut par exemple traiter elle-même les dossiers d'urbanisme sans devoir consulter systématiquement au préalable les services de l'Etat. Il en découle une plus grande autonomie communale.

Dans les mois qui suivent une fusion, l'expérience montre une augmentation du volume de travail nécessaire à la mise en place des nouvelles structures. Une organisation plus rationnelle des services permet à terme de dégager des ressources. Les questions liées à la réorganisation des services peuvent engendrer des craintes auprès du personnel. Il s'agit d'en tenir compte et de procéder à une analyse des ressources humaines et des besoins futurs en tenant compte des travaux liés à la mise en place d'une nouvelle commune.

3.4 Relation avec le Canton, l'avant et l'après

L'expérience de la fusion d'Auvernier, de Bôle et de Colombier permet d'établir un bilan avant et après la fusion. Avant la fusion, Auvernier et Bôle, villages d'environ 1'500 habitants vivaient paisiblement, presque à l'écart des affaires du Canton. Lorsque des impacts concrets se sont fait sentir, au niveau

fiscal ou au niveau de la réorganisation de la police neuchâteloise pour ne citer que deux exemples, les réactions furent vives. Le regret de ne pas pouvoir réagir en amont, de ne pas être partie prenante des décisions qui venaient « d'en haut » avivait les esprits. « Nous sommes trop petits, nous n'avons pas la possibilité de nous exprimer, nous ne participons pas aux grandes décisions, ... » étaient les reproches régulièrement formulés.

Certes, la fusion n'a pas tout résolu, mais elle a changé le regard que portaient le Canton et les autres communes de ce Canton sur les petites communes qu'étaient Auvèrrier, Bôle et dans une moindre mesure Colombier. Une nouvelle commune de 9'000 habitants était née et il faudrait désormais compter avec elle.

Aujourd'hui, les Conseillers communaux de Milvignes se retrouvent autour de la table avec leurs homologues des « grandes communes » pour débattre de projets de loi, pour prendre part aux consultations de dossiers qui plus tard seront soumis à l'approbation du Grand Conseil, ceci dans le cadre des CDC (Conférence des Directeurs communaux). Des décisions concrètes sont prises lors de ces réunions auxquelles les représentants des plus petites communes n'ont pas la possibilité de participer. Les conseillers communaux des « grandes communes » ont l'opportunité de s'entretenir régulièrement avec les conseillers d'Etat. Les « grandes communes » sont considérées différemment de leurs petites sœurs et c'est sans doute la professionnalisation des postes de conseillers communaux qui rend la chose possible. En effet, les rencontres avec les instances supérieures, que ce soit avec les Conseillers d'Etat, le juge d'instruction ou les chefs de service ont lieu en journée et demandent une grande disponibilité. Le corolaire à cette évolution est le risque que les autorités villageoises s'éloignent des réalités des citoyennes et des citoyens.

La fusion placerait la nouvelle commune au troisième rang des communes de ce Canton qui deviendrait un partenaire important avec lequel le Canton devrait compter.

3.5 Identités villageoises

Une des plus grandes craintes entendues lors de processus de fusion est sans doute la perte d'identité villageoise. De nombreux exemples de fusion aboutie dans le canton, Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Milvignes et la Grande-Béroche, permettent de tirer un bilan plutôt positif en matière d'identité. Force est de constater que même l'habitant le plus récalcitrant à une fusion ne peut affirmer que son village a perdu son identité.

Pourquoi nous sentons-nous appartenir à un village ? Sans doute, parce que nous faisons partie d'une société musicale, sportive ou culturelle, ou que nous apprécions les petits commerces, les caves ouvertes du samedi matin, les restaurants du coin. La notion d'appartenance est un élément essentiel à la construction de soi, à la reconnaissance de soi et nul ne saurait s'en passer. Qu'il est agréable de participer à une manifestation, de rencontrer quelqu'un que l'on connaît et de converser avec lui ! L'importance de la notion d'appartenance n'est pas à négliger, elle est au contraire l'élément moteur de toute vie associative, de toute vie communautaire et évite l'isolement et le repli sur soi.

Les sociétés, les associations sont à la base de l'identité villageoise. Ce sont elles qui font vivre nos villages et qui apportent un dynamisme indispensable à la vie de chacun. Le projet de fusion doit donc tenir compte de ce fait essentiel pour répondre aux craintes liées aux questions de pertes d'identité. Partant, il est essentiel que le citoyen, au cœur d'un processus de fusion, comprenne et intègre qu'il ne s'agit que d'une fusion administrative, d'une fusion politique et qu'elle ne remet nullement en cause ce que chaque commune possède déjà. Les sociétés villageoises ne vont pas devoir fusionner. Les habitants d'une commune fusionnée continuent à dire « J'habite à Môtiers, j'habite à Cernier, j'habite à Bôle, ... » preuve que l'identité villageoise reste présente au-delà des fusions administratives.

Le rôle des Autorités dans un processus de fusion est celui d'être convaincues de cet élément essentiel qu'est le respect des identités villageoises et ainsi de faire preuve de conviction pour persuader les citoyens qu'ils resteront au centre de leurs préoccupations et qu'une fusion ne touchera en rien leur indépendance ni leur appartenance à une entité. Ce sont les villageois qui créent leur propre identité, les politiciens peuvent l'encourager mais ce n'est pas leur rôle de faire de l'activisme en la matière.

3.6 Professionnalisation de la politique

La professionnalisation du Conseil communal est un sujet qui peut soulever des craintes liées à un éloignement des préoccupations de la population. La commune de Milvignes a vu le jour le 1er janvier 2013. Les membres professionnels de l'exécutif ont un mandat avec un taux d'occupation de 50%. Les conseillers communaux des communes de Boudry et de Cortaillod sont des miliciens.

L'engagement de tout un chacun en ce qui concerne la volonté d'être à disposition de la communauté et d'œuvrer pour le bien de la population est sûrement à la base d'un idéal. Mais la réalité de l'engagement, l'ampleur du temps que l'on doit consacrer à la conduite des différents dicastères, rend de plus en plus difficile le recrutement de candidats. Les dossiers deviennent de plus en plus ardues, les consultations et sollicitations de la part de l'Etat augmentent. La complexité des tâches, l'assiduité de la présence de l'Exécutif, nécessitent un engagement qui est difficilement compatible avec une activité principale.

Une présence régulière d'un chef de dicastère permet une réactivité, une compétence et un suivi avec les collaborateurs ainsi qu'une présence et une disponibilité plus élevées pour les citoyens. D'un autre côté, il est important de rester attentifs aux conséquences liées à la disparition des autorités locales. Dans une grande commune, le nombre d'habitants représentés par élu est plus grand que dans une petite commune et le nombre de signatures nécessaire pour déposer un référendum augmente. Il est donc nécessaire de réfléchir aux moyens permettant de conserver un contact direct avec les citoyens et les différentes entités civiles composant la nouvelle commune.

3.7 Fiscalité et situation financière

Les finances et le coefficient d'une nouvelle commune sont toujours au centre du débat précédant une votation sur une fusion. Il est important de relever certaines réflexions sur le sujet en considérant le contexte particulier de la réforme fiscale qui vient d'être mise en œuvre par le canton. Il est actuellement impossible d'évaluer son impact et il faudra attendre les comptes 2021 pour avoir des certitudes.

Une réflexion approfondie devrait être menée sur l'avenir et les avantages d'une fusion fiscale en tenant compte d'un cocktail personnes physiques et personnes morales ainsi que l'intégration des nouveaux paramètres de corrections prévus dans la loi. Nos trois communes ont une composition différente sur le plan fiscal et c'est bien l'intérêt d'une alliance, les revenus étant essentiels pour un bon fonctionnement. La force de Milvignes est clairement basée sur l'impôt des personnes physiques ; elle compte relativement peu d'emplois sur son territoire. Cortaillod répond plus aux deux impôts principaux (personnes physiques et morales). Boudry a une assiette fiscale en dessous des autres communes pour les personnes physiques mais bien que dépendant d'une grande entreprise dont les revenus sont incertains, le tissu industriel varié permet d'imaginer un minimum de revenu sur les personnes morales.

Si cette situation peut compliquer les évaluations lors de l'élaboration d'un budget commun, il est indiscutable que si un processus de fusion est engagé, l'objectif doit être de trouver un équilibre à long terme au niveau des finances à savoir des revenus permettant de couvrir les charges réelles d'une nouvelle commune.

4. Etude sur un projet de fusion

Sur la base des réflexions préliminaires, le groupe d'accompagnement propose de lancer une étude sur un projet de fusion entre les communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes. Cette étude serait placée sous la conduite d'une commission politique et accompagnée par un mandataire spécialisé dans ce genre de processus.

4.1 Déroulement du projet

Un projet de fusion comprend généralement les étapes suivantes :

- Décision des Conseils généraux de lancer le projet d'étude de faisabilité sur la base du présent rapport.
- Création d'une commission de fusion composée de membres de l'exécutif et du législatif.
- Attribution d'un mandat d'accompagnement à un bureau de conseil externe.
- Création de groupes de travail ou d'ateliers thématiques intégrant des représentants de la société civile.
- Elaboration du rapport sur l'étude de faisabilité
- Présentation du rapport sur l'étude de faisabilité aux Conseils généraux et décision sur la suite du processus.
- En cas d'acceptation préparation d'une convention de fusion
- Décision des Conseils généraux
- Votation populaire

L'étude de faisabilité comprend notamment la comparaison des avantages et inconvénients d'une fusion par rapport à la situation actuelle et une proposition sur la suite à donner.

Pour assurer la cohérence des discussions et des solutions proposées, il est important que les personnes impliquées dans le projet puissent l'accompagner de bout en bout. L'objectif visé serait donc de désigner les membres de la Commission au début de la prochaine législature et de traiter le projet dans le cadre de cette dernière. Cela implique également, si le projet devait aller jusque-là, qu'une décision soit prise sur la fusion elle-même jusqu'en automne 2023.

4.2 Composition de la Commission

La Commission du projet de fusion qui devra être créée est une commission non permanente du Conseil communal ou du Conseil général selon les différents règlements communaux en vigueur. Elle sera composée de :

- 2 conseillers communaux par commune désignés par chaque Conseil communal
- 4 représentants des Conseils généraux par commune désignés selon les règles propres à chaque commune en début de la prochaine législature.

La commission devra s'organiser elle-même et conviendra d'un agenda.

Le processus doit accorder de la place aux dialogues avec les représentants de la société civile. Si, par définition, le processus doit être conduit par des représentants des autorités élues, notamment par une commission de fusion composée de représentants des exécutifs et des législatifs, la création de groupes de travail ou la tenue d'ateliers thématiques ouverts aux autres élus comme aux non élus doit permettre de tenir compte des attentes de la population.

4.3 Demande de crédit d'étude

Le groupe d'accompagnement propose de faire appel à un mandataire externe expérimenté pour accompagner le processus. Il existe différents bureaux disposant de l'expérience nécessaire pour réaliser cet accompagnement. Cette manière de procéder assure également l'indépendance nécessaire pour la préparation des séances.

Sur la base du coût de l'étude réalisée dans le cadre de la fusion de Milvignes et de renseignements pris auprès d'autres prestataires, le montant nécessaire à la conduite de l'étude de faisabilité d'une fusion jusqu'à la prise de décisions des Conseils généraux des 3 Communes s'élève à environ CHF 150'000.- soit une charge de CHF 50'000.- par commune sur la période 2021-22.

5. Conclusions

Compte tenu des éléments développés dans ce rapport, le groupe d'accompagnement ainsi que les Conseils communaux de Cortaillod, Boudry et Milvignes invitent les membres du Conseil général à accepter l'arrêté ci-après. L'acceptation de cette demande de crédit d'étude, par les législatifs des trois communes, marquerait le lancement d'une analyse approfondie sur le bienfondé d'une fusion.

LE CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE BOUDRY

Vu la loi sur les communes du 21 décembre 1964,
Vu la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC) du 24 juin 2014,
Vu le règlement général de Commune du 23 mai 2016,
Vu le règlement communal sur les finances (RCF) du 29 juin 2015,
Entendu la commission de gestion et des finances,
Sur la proposition du Conseil communal,

a r r ê t e

- Article premier :** Un crédit d'étude de CHF 50'000.00 est mis à disposition du Conseil communal pour participer au financement d'une étude sur un projet de fusion entre les communes de Milvignes, Boudry et Cortaillod.
- Article 2 :** La dépense est comptabilisée au compte des investissements n° 20200901 et amortie au taux de 20 % l'an.
- Article 3 :** Le Conseil communal est autorisé à conclure l'emprunt nécessaire à financer tout ou partie dudit crédit, dans le respect des normes du frein à l'endettement selon la LFinEC.
- Article 4 :** La validité du présent arrêté est subordonnée à l'acceptation de celui-ci par les communes de Milvignes et Cortaillod.
- Article 5 :** Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté, à l'expiration du délai référendaire.

Boudry, le 26 août 2020

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

Le secrétaire

Pierre Quinche

Daniel Schürch