



R A P P O R T

**du Conseil communal au Conseil général de la Ville et Commune de
Boudry relatif à la faisabilité d'une fusion entre les communes de
Boudry, Cortaillod et Milvignes et à une demande de crédit de
CHF 80'000.00 pour le financement de la suite du projet
(étude opérationnelle)**

Résumé

L'étude menée par le bureau neuchâtelois Compas montre que les trois communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes sont compatibles, et qu'une fusion est non seulement réalisable, mais souhaitable.

Du point de vue du développement, des finances et de la fiscalité, de l'opinion publique et de l'identité locale, du tissu et des prestations communales, la plupart des voyants sont au vert. Au plan politique, la commission intercommunale d'étude de la fusion (CIEF) recommande donc de débloquer le crédit qui financera la préparation de la convention de fusion.

Rapport n° : CG-0120.800-2

Date : 10.03.2022

Dicastère : Services administratifs et des fina

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

1. Introduction

En septembre 2020, les Conseils généraux de Boudry, Cortaillod et Milvignes ont décidé de réaliser une étude sur la faisabilité d'une fusion entre les trois communes. Pour accompagner cette étude, une Commission intercommunale d'étude sur une fusion (CIEF) composée de représentants des Conseils généraux et des Conseils communaux a été mise en place. Cinq groupes de travail composés d'environ neuf représentants par commune ont été constitués pour évaluer les éléments de cette étude.

Le présent rapport résume les principaux résultats de l'étude annexée et fait des propositions aux trois Conseils généraux pour la suite à donner à ce projet.

2. Déroulement des travaux et méthode de travail

Après une procédure d'appel d'offres, un mandat a été confié au bureau Compas spécialisé dans les questions en lien avec la gestion publique. L'objectif de ce mandat est de conduire une étude factuelle sur les avantages et les inconvénients d'une fusion et de vérifier la faisabilité et l'opportunité d'un tel rapprochement.

Au début 2021, le bureau Compas a collecté auprès des administrations et des services communaux les informations sur l'état de la situation dans les trois communes. Ces informations, décrites au chapitre 2 de l'analyse annexée, dressent le portrait des trois communes pour les cinq axes suivants : développement, finances et fiscalité, opinion publique et identité locale, tissu communal et prestations communales. Les données réunies sont basées sur les dernières informations disponibles au début 2021, notamment sur les comptes 2019.

Dans le courant de l'été et de l'automne 2021, la commission intercommunale et les cinq groupes de travail ont procédé à l'évaluation des cinq axes en se basant sur l'état de la situation. L'objectif pour les représentants de chaque commune est d'évaluer comment sa propre commune se situe par rapport aux deux autres et si cette situation est favorable ou défavorable à un rapprochement.¹ 12 séances de travail et 2 séances de rendu ont abouti aux résultats de l'analyse multicritère qui figurent au chapitre 3 du rapport annexé.

Sur la base de ces données, Compas a procédé ensuite à une recommandation stratégique (chapitre 4 du rapport annexé). Pour ce faire, Compas utilise un schéma décisionnel (algorithmique) qui, à partir des résultats de l'évaluation, permet d'apprécier si une fusion peut être raisonnablement envisagée ou si une autre forme de collaboration, respectivement le maintien du *statu quo*, est préférable. Ce chapitre comprend également un résumé des avantages et des inconvénients débattus lors des séances des groupes de travail, puis lors des séances de rendu.

La méthode utilisée et les résultats décrits dans le rapport assurent une approche systématique et factuelle basée sur les données statistiques et comptables des trois communes. L'appréciation de ces données est légitimée par les représentants des trois communes désignés par leurs autorités politiques. Ce ne sont pas moins de 77 personnes qui ont assuré cette appréciation.

¹ Dans la méthode utilisée par Compas, les représentants attribuent pour leur commune une note de 1 à 5 : 5 pour une situation favorable à un rapprochement, 1 pour une situation défavorable et 3 pour une situation neutre (ni favorable ni défavorable). Les notes attribuées aux différents critères sont ensuite pondérées par un facteur déterminé par les représentants de chaque commune. On obtient ainsi une note pondérée pour chaque axe et pour chaque commune, permettant de vérifier la faisabilité et l'opportunité d'une fusion des communes.

3. Principaux résultats de l'étude

3.1. Développement et rayonnement

Les représentants des trois communes s'attendent à un renforcement du poids et de l'influence de la commune fusionnée par rapport aux autres communes et au canton. Les notes pour l'axe développement et rayonnement des trois communes sont très proches (3.91 pour Boudry, 4.02 pour Cortaillod et 3.95 pour Milvignes). Ces notes indiquent des perspectives positives de développement et de rayonnement en cas de fusion. Parmi les autres avantages mentionnés en matière de développement, on notera **la possibilité de financer des infrastructures plus conséquentes, et la complémentarité des trois communes en matière d'aménagement du territoire**. Les désavantages mentionnés sont liés à la taille de la nouvelle entité (20'000 habitants) et à la discontinuité du tissu urbain (cinq localités). A ce titre, il a été relevé lors des discussions l'absence de centre naturel, l'éloignement entre les citoyens et leurs représentants élus, l'éloignement de l'administration, le risque d'augmentation de la bureaucratie ainsi que les difficultés à tenir compte des problématiques locales et à fixer les priorités. Cortaillod et Boudry attendent un renforcement de l'attractivité pour les fonctions politiques.

3.2. Finances et fiscalité

Les avantages d'une fusion mentionnés lors des discussions sont un meilleur équilibre des ressources fiscales entre personnes physiques et personnes morales et donc une diminution des variations des revenus fiscaux. Les notes pour l'axe Finances et fiscalité sont de 2.35 pour Boudry, 2.98 pour Cortaillod et 2.70 pour Milvignes. Ces résultats, en dessous du seuil de 3, montrent une compatibilité des communes en demi-teinte du point de vue financier. Toutefois, ces résultats, basés sur les comptes 2019, doivent être relativisés à la lumière des importants changements observés depuis lors.

Premièrement, la réforme de la péréquation financière au niveau cantonal, entrée en vigueur en 2020, a conduit à une diminution importante et durable des charges liées à la péréquation (4 millions de charges en moins pour Milvignes et Cortaillod entre 2019 et 2020). Deuxièmement, Boudry bénéficie d'une augmentation importante des recettes liées à l'impôt sur les personnes morales (env. CHF 2'310'000.- au budget 2022). Les comptes 2020 des communes de Boudry, de Cortaillod et de Milvignes sont tous trois bénéficiaires. Le cumul des bénéfices des comptes 2020 des trois communes se monte à CHF 2'409'000.- et même à CHF 5'000'000.- si l'on inclut les attributions aux réserves facultatives. Sur la base de ces informations, **un alignement sur le coefficient d'impôt communal le plus bas (63) semble donc réalisable en cas de fusion**. Il s'agira toutefois de voir si cette situation se pérennise sur les prochains exercices. Les représentants dans les groupes de travail ont souligné que le coefficient d'impôt communal devra permettre le bon fonctionnement de la nouvelle commune et non être fixé dans le but de faciliter l'acceptation du projet par la population. Bien entendu un budget prévisionnel devra être établi.

Nouvelles règles de la péréquation intercommunale :

Le 27 mars 2019, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale. Cette réforme entrée en vigueur le 1er janvier 2020 a entraîné une diminution importante des montants transférés entre les communes. Comme compensation, le Canton a accordé des subventions aux deux centres urbains pour couvrir leurs charges spécifiques de centre. Cette réforme a entraîné une diminution importante des charges pour les communes contributrices. Selon les comptes 2020, cette diminution a été de CHF 2'968'000 pour Milvignes et CHF 1'082'000 pour Cortaillod.

3.3. Opinion publique et identité locale

L'étude montre que, dans l'ensemble, les habitants des trois communes votent et élisent de manière similaire et qu'ils font partie, au moins partiellement, d'une même communauté de vie. Leur compatibilité est suffisante pour envisager une fusion de communes. Les résultats de l'axe Opinion et identité locale donnent des notes proches : 3.94 pour Boudry, 4.10 pour Cortaillod et 4.18 pour Milvignes.

Les trois communes vigneronnes partagent une identité commune liée à leur situation géographique au bord du lac, à l'ouest de la Ville de Neuchâtel. Les châteaux de Boudry et de Colombier sont les témoins d'un passé commun. Lors des séances des groupes de travail, les représentants de Boudry ont exprimé certaines craintes que les identités locales ne soient pas suffisamment prises en compte en cas de fusion. Pour les représentants de Cortaillod, l'appartenance au cercle scolaire des Cerisiers déplace une partie du centre de gravité identitaire du côté de La Grande Béroche. Les représentants de Milvignes ont apporté leur expérience en constatant d'une part que les identités villageoises d'Auvernier, de Colombier et de Bôle n'ont pas été impactées par la fusion, et d'autre part qu'il n'est pas simple de construire un sentiment d'appartenance à la commune fusionnée. Cette question semble être générationnelle. Le sentiment d'appartenance à une commune fusionnée se développe plus rapidement chez les jeunes et les nouveaux arrivants que chez les habitants de longue date de l'une ou l'autre des anciennes communes.

3.4. Tissu communal

Une fusion des communes sous revue s'inscrit bien dans le tissu communal du Canton de Neuchâtel. Les notes de l'axe Tissu communal s'établissent à 4.23 pour Boudry, 4.26 pour Cortaillod et 3.95 pour Milvignes.

Les représentants des communes ont mentionné comme principaux avantages d'une fusion les éléments suivants : renforcement de la position des trois communes sur le littoral ouest par rapport aux autres communes, possibilité de développement des transports publics, suppression possible de certains syndicats intercommunaux (STEP, forêts, écoles, etc.), réduction du nombre de sous-traitances (sécurité publique, voirie, etc.). Le projet de fusion doit également permettre d'améliorer le fonctionnement des administrations, d'assurer les suppléances à l'intérieur des services, de professionnaliser ou spécialiser certaines fonctions, de développer de nouvelles prestations et de disposer des ressources financières permettant d'entreprendre des **projets de plus grande envergure**. Les risques de la fusion qui ont été évoqués sont la perte d'une certaine proximité et un risque de déstabilisation de l'équilibre pour Milvignes. Concernant une éventuelle marginalisation de Rochefort, il a été rappelé que cette commune a décidé de ne pas participer au processus et que son rattachement à l'une ou l'autre des communes voisines est toujours envisageable, si telle est sa volonté.

3.5. Prestations communales

Il existe des avantages à se regrouper pour produire les prestations communales, comme l'indiquent les notes relatives à ce point : 3.85 pour Boudry, 3.52 pour Cortaillod et 3.34 pour Milvignes.

Les principaux avantages d'une fusion cités par les représentants des communes sont liés à de possibles économies d'échelle, à un plus grand pouvoir de négociation avec des prestataires tiers, à la garantie des suppléances dans les services, à l'atteinte de la masse critique permettant **l'engagement de spécialistes pour certaines prestations, à la possibilité de développement de nouvelles prestations (activités pour les jeunes, etc.)** et à l'amélioration de la qualité des prestations grâce à la spécialisation du personnel. Les désavantages cités se rapportent à une diminution de la proximité tant géographique que relationnelle et à une réduction d'une partie du pouvoir et de l'autonomie décisionnels. A noter que de nombreuses prestations communales sont assurées par des syndicats intercommunaux régionaux qui continueront d'exister en cas de fusion des trois communes (exemple : défense incendie et protection civile).

Améliorations des prestations communales :

- La complexité croissante des dossiers, notamment dans les domaines techniques, demande des compétences de plus en plus pointues. Un service de taille réduite n'est pas en mesure de disposer des compétences requises dans tous les domaines. A cela s'ajoute la place toujours plus grande du juridisme dans les procédures administratives. En réunissant les ressources dans un plus grand service, les tâches peuvent être réparties entre les différents collaborateurs qui peuvent approfondir leurs compétences dans leur domaine spécialisé.
- Dans nos communes, certains services sont assurés par une seule personne. En cas d'absence pour maladie ou simplement pendant les vacances, la suppléance n'est pas assurée. En réunissant le personnel des trois communes, la fusion permet de créer des services suffisamment dotés pour assurer ses prestations à la population, même en cas d'imprévus.

3.6. Recommandation stratégique de Compas

Il résulte de l'analyse effectuée par Compas **qu'une fusion des communes de Boudry, de Cortailod et de Milvignes est parfaitement faisable et opportune** selon le schéma décisionnel. Il convient cependant de signaler l'attention particulière à accorder aux aspects financiers et fiscaux, et en particulier à la définition d'un coefficient d'imposition acceptable pour la population et permettant de garantir pour la commune fusionnée une situation financière saine dans la durée.

4. Recommandations de la Commission intercommunale

La Commission intercommunale d'étude de la fusion (CIEF) recommande par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention de poursuivre le processus de fusion et de préparer une convention de fusion entre les communes de Boudry, Cortailod et Milvignes.

La CIEF constate que la fusion est techniquement et financièrement possible. Même au sein de communautés locales différenciées, la population des trois communes partage les mêmes attentes qui nécessitent souvent des réponses coordonnées à un niveau supra-communal (enseignement, transport, loisirs, culture, sécurité, ...). Les discussions au sein de la CIEF ont montré que le dialogue était ouvert et les questions à traiter similaires. La réunion des trois communes permet d'envisager des investissements plus importants que ceux envisageables par une commune seule même s'il faudra faire des choix dans les priorités. Elle permet d'améliorer le fonctionnement des services administratifs et techniques. Les trois communes réunies (3^{ème} commune du Canton) peuvent mieux défendre leurs intérêts communs et ceux de leur population lors des discussions avec le Canton et les autres communes. La fusion est également une réponse aux risques de marginalisation des plus petites communes dans l'échiquier canton-commune.

La Commission souligne qu'il s'agit d'une fusion politique et d'un regroupement des services communaux, mais pas d'une fusion des villages ou des sociétés locales. L'exemple de la fusion de Milvignes a montré qu'il est possible de conserver les identités propres des villages à l'intérieur d'une entité gérée à un échelon plus élevé.

La CIEF demande qu'une attention particulière soit accordée aux éléments suivants lors de l'élaboration de la Convention de fusion :

- Les questions financières doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie sur la base des résultats des derniers comptes disponibles. Il s'agit notamment de s'assurer que les améliorations de la situation financière globale observées dans les comptes 2020 et attendues selon les budgets 2022 se pérennisent dans le temps.

- Le coefficient fiscal doit répondre à la réalité d'un budget prévisionnel basé sur les dépenses effectives ainsi que sur les amortissements des investissements planifiés et prévisibles (exemple : collège de Longueville). Il doit également permettre de nouveaux investissements au bénéfice de la population.
- Il convient de prévenir les craintes liées à la perte de proximité des citoyens avec les autorités et les administrations, et de prendre en compte les spécificités locales. A l'exemple de la fusion de Milvignes, les identités villageoises doivent être préservées en accordant une attention particulière au développement de la vie locale ainsi qu'à la localisation des services et des activités politiques.
- Un soin particulier doit être apporté aux conditions-cadres permettant d'accompagner le personnel communal lors de la réorganisation des services.
- Les avantages de la fusion se situent dans des domaines peu visibles pour les citoyennes et les citoyens ; il s'agit de **présenter des exemples de ce que la fusion peut également leur apporter concrètement** en donnant des exemples de réalisations de ce qui pourrait être fait et également de présenter les conséquences d'une non-fusion.

En cas d'acceptation par les trois Conseils généraux, le calendrier suivant est prévu :

- Mai 2022 à août 2023 : élaboration de la Convention de fusion
- Septembre 2023 : décision des Conseils généraux
- Novembre 2023 : votation populaire
- Juin 2024 : élections communales
- 1^{er} janvier 2025 : fin de la législature et entrée en fonction des nouvelles autorités

La date d'entrée en vigueur d'une fusion de commune est fixée au 1^{er} janvier pour des raisons de clôture de comptes et de fiscalité. Selon la loi sur les droits politiques, il est possible de prolonger ou de raccourcir de quelques mois la durée de la législature pour assurer l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier suivant ou précédant la fin de la législature en cours. En cas de prolongation de la phase d'élaboration, le délai d'entrée en vigueur serait donc reporté au minimum de 3 ans (1^{er} janvier 2028).

Pour assurer la cohérence des discussions et des solutions proposées, il est important pour la CIEF que les personnes impliquées dans le projet puissent l'accompagner de bout en bout. L'objectif est donc de traiter le projet dans le cadre de la présente législature selon le calendrier ci-dessus.

5. Demande de crédit pour la préparation d'une convention de fusion entre Boudry, Cortaillod et Milvignes

Compte tenu des éléments développés dans ce rapport, la Commission intercommunale d'étude de la fusion invite les Conseils généraux à accepter l'arrêté annexé en vue de mener à bien une étude permettant de déterminer :

- les prestations offertes par la nouvelle commune,
- les modalités de mise en œuvre (organisation des services, répartition géographique, etc.),
- les moyens à engager (personnel, bâtiments, machines, etc.),
- le budget prévisionnel de la nouvelle commune.

Sur cette base, une convention de fusion entre les communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes sera élaborée et soumise à votre Autorité et, en cas d'approbation, à la population.

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,
Vu le budget des investissements 2022,
Entendu la commission de gestion et des finances,
Sur la proposition du Conseil communal,

arrête

- Article premier :** Un crédit d'engagement de CHF 80'000.00 est mis à disposition du Conseil communal pour le financement de l'étude opérationnelle du projet de fusion des communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes.
- Article 2 :** La dépense ne sera engagée qu'à la condition que les deux communes partenaires acceptent de financer leur part aux frais de cette étude.
- Article 3 :** La dépense est comptabilisée au compte des investissements n° 20220401 et amortie au taux de 20 % l'an.
- Article 4 :** Le cas échéant, 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 5 :** Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté, à l'expiration du délai référendaire.

Boudry, le 10 mars 2022

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

Le secrétaire

Jean-Michel Buschini

Gilles de Reynier