



BASSE-AREUSE

SYNTHESE DU RAPPORT ET DE LA CONVENTION DU PROJET DE FUSION DES COMMUNES DE BOUDRY, CORTAILLOD ET MILVIGNES

Cette synthèse présente les principaux éléments du rapport de fusion rédigé par le Comité de pilotage, ainsi que ceux de la Convention de fusion. Elle rappelle le déroulement des travaux de préparation.

Un projet de fusion de cette ampleur est complexe, les propositions et les mesures envisagées sont donc nombreuses. Le rapport présente le fruit de 3 années de travail, dont une très intensive. C'est sur la base de l'ensemble de ces travaux que la convention de fusion est élaborée. Pour se faire une idée complète de ces travaux, il est important de se référer au rapport en entier.

Nous vous souhaitons une bonne lecture de ces documents.

1. POURQUOI CETTE FUSION ?

Depuis des années, les autorités de nos communes réfléchissent aux meilleures réponses à apporter aux nombreux défis qui se présentent à elles. Le projet de fusion Basse-Areuse part du constat qu'il est nécessaire de réorganiser nos communes, aussi bien au niveau politique qu'au niveau administratif, afin de les doter des moyens et des compétences nécessaires pour répondre aux multiples défis du changement et à la complexification de leurs tâches et pour fournir l'ensemble des prestations attendues par les habitant-e-s.

En avril 2022, les Conseils généraux des communes de Boudry, Cortailod et Milvignes ont adopté l'étude de faisabilité d'une fusion et la demande pour la réalisation d'une étude opérationnelle. Le rapport de fusion présente les résultats de cette étude et propose une convention de fusion qui sera soumise pour approbation aux Conseils généraux, puis à la population des trois communes.

2. ORGANISATION ET DEROULEMENT DES TRAVAUX

Le Comité de pilotage (COPIL) était le porteur du projet. Il a accompagné la rédaction de la Convention de fusion et du rapport. Il a validé chaque étape du projet en vérifiant sa conformité aux attentes et aux objectifs. Le COPIL était composé de six membres des exécutifs communaux, soit deux représentant-e-s par commune, de 12 membres des législatifs, soit quatre

représentant-e-s par commune, ainsi que des trois administrateurs/chanceliers à titre de consultants.

Plusieurs **groupes de travail** ont été chargés de réfléchir aux prestations de la nouvelle commune, ainsi qu'à l'organisation à mettre en place pour les fournir. Ils ont traité les thèmes suivants :

- Organisation des futures structures politiques,
- Administration, services techniques et proximité,
- Sécurité,
- Développement durable,
- Population et générations,
- Finances.

Ces groupes de travail étaient composés de membres des administrations et de représentant-e-s des Conseils communaux et généraux des trois communes.

Deux **sondages** auprès de la population ont été organisés pour prendre connaissance des attentes et des craintes relatives au projet de fusion. Un sondage a également été effectué auprès du personnel. Deux **cafés participatifs** ont permis d'intégrer la population dans les réflexions, lui permettant d'échanger directement avec les élus communaux et de leur transmettre ses préoccupations et ses propositions.

Le bureau BDO a été désigné pour accompagner la réalisation du projet. Il a proposé la méthode de travail, organisé les séances du COPIL et des groupes de travail, réalisé l'analyse financière, conduit les différents groupes de réflexion et aidé à l'élaboration des différents rapports. L'agence de communication VIP Comm était quant à elle chargée de la communication régulière au fil de la progression des travaux.

3. OPPORTUNITES ET RISQUES

La fusion entre des communes n'est pas un but en soi. Elle doit correspondre à un besoin et permettre de mieux répondre :

- Aux attentes de la population, notamment grâce à des services plus qualifiés,
- Aux nombreux défis auxquels sont confrontés les communes aujourd'hui,
- Au recrutement du personnel politique,
- Au positionnement par rapport au canton.

Les autorités communales sont confrontées à des exigences techniques et juridiques de plus en plus pointues et les administrations ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour y répondre. De ce fait, ces exigences absorbent le Conseil communal qui ne dispose plus du temps nécessaire pour élaborer une vision politique et mettre en œuvre les projets qui en découlent.

La fusion apporte des opportunités pour mieux répondre à ces défis. Elle permet à la future commune de disposer d'une organisation plus efficiente, de chef-fe-s de services et de personnel disposant des compétences nécessaires pour accompagner le Conseil communal dans la mise en œuvre de ces projets.

Mais la fusion représente aussi des risques qu'il s'agit d'identifier, afin d'y apporter les réponses adéquates lors de la mise en œuvre. Il s'agit notamment de répondre au sentiment de perte de proximité entre la population et les autorités politiques, ainsi que de préserver la proximité des différents services et les possibilités d'y accéder.

Le chapitre 3 propose la **vision** élaborée par le COPIL pour les grands thèmes relevant de la compétence des communes, en particulier la vie communautaire, la mobilité, la scolarité et l'enfance, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la sécurité publique ou l'entretien du

domaine public. Pour chacun de ces thèmes, les groupes de travail concernés ont relevé les défis actuels et les opportunités apportées par une fusion, proposé des mesures pour améliorer la situation et identifié les risques liés à une éventuelle fusion.

Parmi les mesures proposées dans ce chapitre, nous pouvons relever :

- Le renforcement dans les domaines de l'animation et du soutien à la politique de l'enfance, de la jeunesse et des aînés,
- L'augmentation des compétences dans les domaines de la mobilité et de l'énergie,
- Les subventions aux transports publics,
- La mise à niveau des outils informatiques,
- L'acquisition de nouvelles compétences juridiques et de communication.

Les propositions issues des groupes de travail n'ont pas un caractère légalement contraignant. Elles correspondent à une vision politique qui sera transmise aux autorités élues si la proposition de fusion est acceptée.

Si la population des trois communes accepte la fusion et montre ainsi son adhésion à cette vision, les futurs élu-e-s de Basse-Areuse auront la responsabilité morale de la mettre en œuvre. Il faut également garder à l'esprit que les propositions et les mesures envisagées sont nombreuses et que toutes ne pourront pas être mises en œuvre lors de la première législature suivant la fusion. Une fusion est un projet à long terme.

Parmi les **risques** cités nous relevons :

- Le risque de se retrouver devant une "grosse machine" administrative impersonnelle,
- Le risque que les spécificités locales ne soient pas prises en compte,
- La perte de proximité en cas de trop grande centralisation,
- L'augmentation du coût de fonctionnement de l'administration,
- Le risque de devoir augmenter le coefficient d'impôt en raison d'une évolution négative des recettes fiscales et/ou des charges, et cela dès la 2ème législature,
- Des possibilités de conflits internes lors de la réorganisation des services.

4. ANALYSE FINANCIERE

Dans un premier temps, une analyse **rétrospective** a été effectuée sur la base des comptes de trois communes durant les cinq dernières années comptables disponibles, soit 2017 à 2021. Cette analyse montre que les communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes ne présentent pas de différences majeures. Elles ont une bonne santé financière avec des tendances à la hausse de l'évolution de leurs résultats.

Les communes sont complémentaires au niveau de la fiscalité. Milvignes et Cortaillod disposent d'un tissu contributif à l'impôt des personnes physiques plus important qu'à Boudry. Par ailleurs, Boudry et, dans une moindre mesure, Cortaillod, disposent de zones d'activités économiques avec un fort potentiel au niveau des personnes morales. L'impôt des personnes physiques est stable, tandis que l'impôt des personnes morales est plus volatil. La commune de Boudry a vu ses recettes fiscales résultant de l'impôt des personnes morales augmenter fortement depuis 2020, en raison de l'implantation de nouvelles entreprises sur son territoire.

Le montant des investissements moyens par habitant-e réalisés sur la période 2017 à 2021 est plus faible à Cortaillod qu'à Boudry et à Milvignes, mais cette différence n'est pas considérée comme significative. Cortaillod est la plus faiblement endettée, ce qui peut s'expliquer par des investissements plus faibles. L'endettement de Boudry a fortement diminué tandis que celui de Milvignes a quelque peu augmenté. Le poids de la dette diffère d'une commune à l'autre, mais est nettement en-dessous des valeurs acceptables.

Dans un second temps, une analyse **prospective** a permis de déterminer l'évolution des charges et des recettes de Basse-Areuse sur la période 2022 à 2026.

Au niveau des **charges**, on s'attend à une hausse qui n'est pas liée à la fusion mais qui impacte fortement les résultats. Cette hausse est liée à l'inflation, à l'augmentation des charges dans les domaines gérés par le canton ou des syndicats intercommunaux (social, écoles, crèches et garderie, mobilité), à l'augmentation de la TVA et des taux d'intérêt ainsi qu'à des investissements plus élevés. A noter que ces augmentations sont indépendantes de la fusion et que les trois communes devront également y faire face si cette dernière n'aboutit pas.

Les **recettes** augmentent moins vite que les charges. Une progression prudente de 1% des recettes fiscales a été prise en compte, ainsi qu'une croissance de la population correspondant à la moyenne observée depuis 2013.

Ces évolutions ont pour conséquence d'influencer à la baisse la marge nette (recettes moins les dépenses moins les amortissements) ainsi que le cash-flow généré par l'activité communale (recettes moins les dépenses). Ces deux valeurs restent cependant positives à la fin de la période analysée.

Les investissements pris en compte pour la période 2022 à 2026 sont 84 % plus élevés que ceux réalisés par les trois communes durant la période 2017-2021. On peut s'attendre à une augmentation de l'endettement si tous les investissements sont réalisés ; cela est cependant peu probable, compte tenu de la difficulté à mettre en œuvre tous les investissements dans les délais envisagés. En tous les cas l'endettement de la future commune resterait au-dessous des valeurs acceptables.

La présente analyse a identifié des économies d'échelle pour un montant d'environ CHF 1'385'000 (1.62 % des dépenses totales de 2021). Pour bénéficier pleinement de ces économies d'échelle, la future commune fusionnée devra mettre en place une réorganisation de l'administration, toutefois sans licenciement. Les groupes de travail ont par ailleurs proposé des mesures supplémentaires. Un montant supplémentaire de CHF 1'000'000 par année a été pris en compte pour la mise en œuvre de ces différentes mesures.

En cas de fusion, les trois communes bénéficieront d'une aide cantonale qui devrait s'élever à CHF 2'900'000. Cette somme pourra être utilisée pour couvrir les frais inhérents à toute réorganisation et en particulier les coûts supplémentaires de la période de 2024 pendant laquelle nouvelles et anciennes autorités exécutives fonctionneront de concert.

L'analyse financière approfondie a permis de déterminer les besoins financiers de la nouvelle commune par rapport aux coûts des prestations proposées et aux investissements envisagés. Compte tenu de l'ensemble des hypothèses et postulats développés dans les points précédents, le coefficient fiscal de 63 est estimé pertinent et réaliste pour la première législature. Les détails de l'analyse financière figurent en annexe du rapport de fusion.

5. CONVENTION DE FUSION

Conformément aux dispositions légales cantonales, la Convention de fusion doit déterminer le nom de la nouvelle commune, définir le mode d'élection de ses autorités, fixer le coefficient fiscal et proposer un budget prévisionnel. Cette Convention peut également fixer certains principes que les nouvelles autorités sont tenues de suivre lors de mise en œuvre de la fusion. Les principaux éléments de la Convention peuvent être résumés de la manière suivante.

L'article 1.2 fixe le nom de la nouvelle commune : Basse-Areuse. Ce nom a été adopté par le COPIL à la suite d'un concours auprès de la population et d'un vote à bulletin secret. Cet article prévoit également que les noms d'Auvernier, Bôle, Boudry, Colombier et Cortaillod désigneront toujours ces localités.

L'article 1.4 présente les armoiries de Basse-Areuse et précise que les armoiries des anciennes localités, y compris celle d'Auvernier, Bôle et Colombier, pourront toujours être utilisées.

Le siège de l'administration, qui n'est dans les faits qu'une adresse postale, sera désigné par les nouvelles autorités lors de l'implantation des services dans les cinq localités en fonction de la place disponible et des besoins de la population et des services (articles 1.5 et 1.6).

Les articles 2.1 à 2.4 fixent le mode d'élection des autorités. Le Conseil général, composé de 41 membres, sera élu à la proportionnelle ; comme le permet la loi cantonale, un siège est garanti à chaque commune durant la première législature. Le Conseil communal composé de 5 membres sera élu par le Conseil général au mode majoritaire. Le taux d'occupation des membres du Conseil communal est fixé à 100% durant la première législature.

Selon l'article 2.5, les autorités de Basse-Areuse seront élues lors des prochaines élections communales au printemps 2024. Elles pourront se réunir après les élections, mais leurs décisions n'entreront en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2025. Les autorités des anciennes communes restent en place jusqu'au 31 décembre 2024.

L'article 2.7 prévoit que les autorités de Basse-Areuse organiseront des assemblées citoyennes locales qui pourront faire des propositions à l'adresse de ces autorités. Ces assemblées auront également pour fonction d'assurer la proximité avec les nouvelles autorités.

L'article 3.1 prévoit que les comptes 2024 des anciennes communes seront bouclés par la nouvelle commune et adopté par les autorités de Basse-Areuse.

Le budget prévisionnel est présenté à l'article 3.2. Il sera affiné et précisé lors de l'élaboration du budget par les autorités élues de Basse-Areuse.

L'article 3.3 fixe à 63 le coefficient d'impôt pour la première législature.

6. SUITE DES TRAVAUX

Le 14 septembre 2023, les Conseils généraux des communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes sont appelés à adopter la Convention de fusion et le rapport qui l'accompagne. Les trois conseils doivent donner leur aval de manière indépendante pour que le projet soit ensuite présenté devant le peuple.

Si tel est le cas, la Convention de fusion de Basse-Areuse sera soumise au vote populaire le 26 novembre 2023. Là également, le corps électoral des trois communes doit accepter la Convention pour que Basse-Areuse voit le jour. Les élections des nouvelles autorités auront lieu au printemps 2024 et l'entrée en vigueur de la fusion serait effective le 1^{er} janvier 2025.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité de pilotage propose aux Conseils généraux de Boudry, Cortaillod et Milvignes d'adopter la Convention de fusion de Basse-Areuse et de soumettre ainsi ce projet à l'approbation par le peuple des trois communes.