



BASSE-AREUSE

FUSION DES COMMUNES DE BOUDRY CORTAILLOD ET MILVIGNES



RAPPORT SUR LE PROJET DE FUSION



PREAMBULE

Une fusion est un projet important pour une communauté, pour une commune et pour l'ensemble de ses acteurs.

Les communes aujourd'hui font face à de nombreux défis, et les autorités politiques ont la responsabilité, le devoir de les considérer avec professionnalisme, afin d'apporter des réponses à des questions très concrètes, notamment :

- Comment faire pour améliorer la mobilité sur notre territoire ? Comment relier les quatre gares et les cinq localités afin de faciliter la vie des habitants ?
- Comment mettre en place une politique intergénérationnelle ? Quels sont nos moyens pour mettre en place une politique de la jeunesse ?
- Comment faire pour préserver notre identité et mettre en valeur nos lieux de vie et nos localités ? Comment garder le contrôle sur notre patrimoine ?
- Quelles sont les conditions, et notamment quelles sont les compétences techniques, mais également le poids politique nécessaire pour que nous soyons en mesure de garder une certaine maîtrise de l'aménagement de notre territoire ?
- Comment améliorer l'ensemble de nos prestations en lien avec la sécurité ?
- Comment relever le défi d'assainir tous nos bâtiments à un coût abordable ?

Il n'y a pas de réponses simples à ces questions. Pour les aborder, les responsables politiques, le Conseil communal en particulier, doivent disposer de temps pour élaborer une vision politique et mettre en œuvre les projets qui en découlent. Ils doivent pouvoir être accompagnés de responsables de services et de collaboratrices et de collaborateurs compétents en mesure de les conseiller dans la mise en œuvre de ces projets.

Le projet de fusion de Basse-Areuse, regroupant les communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes, propose des réponses à ces questions. Les acteurs du projet y travaillent depuis trois ans avec force et conviction, consacrant de nombreuses séances à imaginer et concevoir une nouvelle commune en mesure d'affronter l'avenir et tous ses défis avec plus de confiance et de sérénité.

Ces acteurs sont des membres des exécutifs et des législatifs de tous horizons, représentant l'ensemble des courants politiques locaux, qui ont discuté et réfléchi ensemble de manière constructive et hors de toute ambition partisane. Ce sont aussi des représentant-e-s des administrations qui ont transmis leurs compétences techniques et professionnelles et ont participé à autant de soirées de réflexion.

Ce sont également les habitant-e-s qui ont contribué aux cafés participatifs ainsi qu'aux sondages mis en place. C'est enfin l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs des trois administrations qui ont également eu la possibilité de s'exprimer.

Ils ont été accompagnés de spécialistes externes dans toutes les phases du projet et, tous ensemble, ils ont construit la proposition qui vous est soumise dans le présent rapport.

Cette proposition n'est pas une promesse. Elle correspond à une vision politique élaborée par les porteurs du projet, vision non contraignante légalement qui sera transmise aux futures autorités de Basse-Areuse si la proposition de fusion est acceptée. Toutefois, les futur-e-s élu-e-s auront la responsabilité morale de la mettre en œuvre. En effet, si la population des trois communes vote en faveur de la fusion, elle montre ainsi son adhésion à cette vision et au projet correspondant.

Il faut également garder à l'esprit que ce projet est important, et que les propositions et les mesures envisagées sont nombreuses. Toutes ne pourront pas être mises en œuvre lors de la première législature suivant la fusion. Une fusion est un projet à long terme.

Nous l'avons dit, l'objectif est de donner aux autorités les moyens de répondre aux besoins de la population et aux défis de demain. Le processus démocratique vous permet de décider, de voter. Que vous soyez en faveur ou non de ce projet que nous présentons, ce choix vous appartient.

Nous vous demandons simplement de considérer ce projet de fusion avec attention, en gardant à l'esprit que nous souhaitons apporter des réponses à des questions complexes, mais très concrètes. Il n'y a pas de solutions toutes faites. Le projet a été construit afin de bénéficier des avantages d'une fusion tout en mettant en place des mesures permettant d'en minimiser les inconvénients.

Nous vous invitons à prendre le temps de réfléchir aux opportunités pour votre commune et tous ses acteurs si le projet de fusion se réalise, mais également à l'avenir de vos communes s'il ne se réalise pas. Nous vous demandons de garder en tête que le monde évolue et que si les communes souhaitent garder les moyens d'accomplir leur mission, elles n'ont d'autre choix que de s'adapter.

Le Comité de pilotage du projet de fusion

Natacha Aubert, *Conseillère communale, Milvignes,*
Marisa Braghini, *Conseillère communale, Boudry,*
Ivan Bruschweiler, *Conseiller général, Milvignes,*
Jean-Michel Buschini, *Conseiller communal, Boudry,*
Jean-François de Cerjat, *Administrateur, Boudry, à titre consultatif,*
Philippe DuPasquier, *Conseiller communal, Milvignes,*
Pierre-Alain Dubois, *Conseiller général, Milvignes,*
Tiziana Ellero, *Administratrice adjointe, Boudry, à titre consultatif*
Olivier Félix, *Conseiller communal, Cortaillod,*
Jennifer Hirter, *Conseiller général, Milvignes,*
Michel Jeanneret, *Conseiller général, Cortaillod,*
Jean-Pierre Kneubühler, *Conseiller général, Boudry,*
Jenny Koller, *Conseillère générale, Boudry,*
Ruth Léchet, *Conseillère générale, Cortaillod,*
Christian Mamin, *Conseiller communal, Cortaillod,*
Jean-Marc Paroz, *Administrateur, Cortaillod, à titre consultatif,*
Pascal Pedimina, *Conseiller général, Boudry,*
Marc-Olivier Perrudet, *Chancelier, Milvignes, à titre consultatif,*
Olivier Rochat, *Conseiller général, Cortaillod,*
Gustavo Rüegger, *Conseiller général, Cortaillod,*
Alain Sandoz, *Conseiller général, Boudry,*
Christian Steiner, *Conseiller général, Milvignes.*

TABLE DES MATIERES

1. POURQUOI CETTE FUSION ?	6
1.1. Les défis de nos trois communes	6
1.1.1. La mission des communes.....	6
1.1.2. Les enjeux de la proximité, de l'autonomie et de la taille d'une commune	7
1.1.3. Les facteurs de changement	7
1.1.4. Missions et défis du Conseil communal et de l'administration	8
1.2. De Milvignes à Basse-Areuse	9
1.2.1. Avantages et succès de la fusion de Milvignes	9
1.2.2. Inconvénients et difficultés de cette fusion	10
1.3. Basse-Areuse, un projet de société	10
1.3.1. Le Comité de pilotage	10
1.3.2. Groupe de Travail "Gouvernance"	11
1.3.3. Groupes de Travail "Prestations".....	11
1.3.4. Sondages	11
1.3.5. Cafés participatifs.....	12
1.3.6. Les prestataires externes	12
1.3.7. Déroulement du projet	13
2. VISION DE LA FUTURE COMMUNE.....	14
3. LA FUSION EN REPONSE AUX DEFIS	15
3.1. Une commune qui assure la qualité de vie de ses habitant-e-s	15
3.1.1. La vie communautaire	15
3.1.2. Aménagement du territoire et urbanisme	17
3.1.3. Mobilité	18
3.1.4. Energie et environnement	20
3.1.5. Sécurité publique.....	21
3.1.6. Travaux publics	22
3.2. Une commune attractive.....	23
3.2.1. Organisation politique	23
3.2.2. Proximité de l'administration et contact avec la population	24
3.2.2. Organisation des services de la commune	26
3.2.3. Gestion des compétences / Ressources humaines.....	27
3.3. Une commune qui met en place une fiscalité cohérente avec ses besoins	29
3.4. Une commune politiquement plus forte, qui unit autour d'un avenir commun	31
3.4.1. Poids par rapport aux interlocuteurs cantonaux.....	31
3.4.2. Poids dans les syndicats intercommunaux	32
4. LES ALTERNATIVES A LA FUSION	33

5. LES AVANTAGES ET LES RISQUES D'UNE FUSION	36
ANNEXE - ANALYSE DE LA FAISABILITÉ FINANCIÈRE DE LA FUSION	39
Comparaison entre les trois communes de Boudry, Cortailod et Milvignes.....	39
Des situations financières saines pour les trois communes	40
Complémentarité au niveau fiscal.....	40
Etat des patrimoines communaux	41
Endettement	43
Projection financière d'une future commune fusionnée.....	44
Postulats de base et contexte économique	44
Investissements	45
Endettement	46
Synergies de la fusion.....	46
Nouvelles mesures en cas de fusion	47
Aide cantonale à la fusion	48
Domaines financés par les taxes	48
Impôts	48
Conclusion	49

1. POURQUOI CETTE FUSION ?

Fusionner des communes n'est pas un but en soi. Un projet de fusion n'a de sens que s'il répond à un besoin. Le besoin peut être établi en partant du constat suivant :

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 indispensables pour répondre aux multiples défis du changement et à la complexification de leurs tâches, et ainsi de leur permettre de fournir l'ensemble des prestations attendues par les habitant-e-s.

Dans le prolongement du projet de Milvignes issu de la fusion des trois anciennes communes de Auvernier, Bôle et Colombier et, fort de cette expérience, le projet Basse-Areuse a pour objectif de montrer en quoi une fusion des trois communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes permettrait de répondre concrètement à ce besoin, et en particulier dans quelle mesure :

- Une fusion entre nos trois communes permettra d'améliorer les prestations attendues par la population,
- Une fusion permettra de répondre aux défis de demain,
- Une fusion permettra de gagner en compétences et en autonomie sans perte de proximité.

1.1. Les défis de nos trois communes

Lorsque l'on aborde un projet de fusion, il est indispensable de se pencher sur le rôle d'une commune, ainsi que sur les défis auxquels elle est confrontée.

1.1.1. La mission des communes

Les tâches d'une commune sont multiples. Listées dans la Loi sur les Communes (LCo), ces tâches s'inscrivent dans la mission communale qui est de :

- Préserver la qualité de vie de leurs habitant-e-s,
- Connaitre et animer le tissu social,
- Protéger, mettre en valeur et développer le patrimoine, les infrastructures communales, l'environnement et les espaces de vie,
- Fournir aux habitant-e-s l'ensemble des prestations répondant aux exigences légales de la Confédération et du Canton,
- Apporter aux habitant-e-s des prestations adaptées à leurs besoins et aux spécificités locales.

Pour cela, une commune dispose d'une certaine autonomie qui lui permet de proposer des prestations élaborées au plus près des besoins locaux, en privilégiant les rapports de proximité entre les habitant-e-s, l'administration et les représentant-e-s politiques.

1.1.2. Les enjeux de la proximité, de l'autonomie et de la taille d'une commune

La proximité entre les autorités communales, l'administration et la population est nécessaire pour que les autorités comprennent au mieux leurs besoins spécifiques. C'est parce qu'ils ont connaissance de ces besoins que les Conseillères et Conseillers communaux sont en mesure d'élaborer et de porter les projets qui permettront d'y répondre.

L'autonomie d'une commune dépend de sa capacité à mettre en œuvre ces projets. Pour cela, il est nécessaire qu'elle dispose :

- Des moyens financiers suffisants,
- Des compétences nécessaires au sein de l'administration et des services communaux.

La proximité est l'un des enjeux principaux de tout projet de fusion, et en particulier du projet Basse-Areuse.

Dans une commune "trop petite", les Conseillères et Conseillers communaux, proches de la population, ont certes la possibilité d'être au courant des besoins locaux, mais absorbés par de multiples tâches opérationnelles, ils ne disposent pas du temps nécessaire à l'élaboration des projets politiques pour y répondre. Ils ne disposent pas non plus des compétences indispensables au sein de l'administration, ni des moyens financiers suffisants pour les mettre en œuvre. La commune n'a donc pas l'autonomie nécessaire.

Dans une commune "trop grande", qui dispose de l'autonomie nécessaire à la mise en œuvre de projets politiques ambitieux, la population a le sentiment que les autorités sont trop éloignées de ses préoccupations pour comprendre ses besoins spécifiques.

Vous l'aurez compris, il n'y a pas de taille idéale pour une commune. Ou autrement dit, la taille idéale est celle que souhaite la population, parce qu'elle correspond au fragile équilibre entre :

- Suffisamment de proximité avec les élu-e-s pour qu'ils ou elles comprennent les besoins locaux,
- Suffisamment d'autonomie pour mettre en œuvre les projets qui permettront de les satisfaire.

1.1.3. Les facteurs de changement

Aujourd'hui, les communes en général, et nos trois communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes en particulier, font face à une grande complexification de leurs tâches et des réglementations à prendre en compte, ainsi qu'à de très nombreux facteurs de changement comme :

- L'évolution démographique et le multiculturalisme, la petite enfance, le développement des crèches, des unités parascolaires, de la politique pour les seniors, l'ensemble des enjeux sociaux et culturels comme l'intégration, le partage des valeurs et le vivre ensemble,
- L'évolution des besoins en termes de mobilité, et notamment de mobilité douce, en fonction des nouveaux paradigmes sociétaux,
- La diminution des ressources et les enjeux y relatifs, notamment la gestion de l'eau et de l'énergie, la gestion des surfaces disponibles et la gestion des déchets,
- Les enjeux liés aux changements climatiques et leurs conséquences sur la gestion du territoire comme les phénomènes climatiques extrêmes, crues, éboulements, vagues de chaleur, problèmes phytosanitaires, sécurité des personnes et des infrastructures,
- Les nouvelles obligations légales concernant les normes d'isolation énergétiques, de statique, de sécurité et d'accès aux personnes à mobilité réduite lors de réfection et construction de bâtiments publics,

- Les enjeux techniques et légaux relatifs à l'utilisation des données pour la gestion de la commune, notamment les interactions et la communication avec la population, la gestion d'infrastructures de plus en plus intelligente, la sécurité, la fourniture de prestations digitales et la cyberadministration,
- La complexité juridique des dossiers dans des domaines de plus en plus nombreux.

Ces facteurs de changement induisent de nouveaux comportements, génèrent de nouvelles attentes et créent de nouveaux besoins. Afin d'y répondre, les communes doivent adapter leurs services et leurs prestations, réorganiser les structures administratives et le personnel technique qui permettent de les fournir, disposer de nouvelles compétences internes. Elles doivent être en mesure de répondre à de nouvelles questions d'ordre éthique, financier ou réglementaire.

Les conséquences sont nombreuses et importantes :

- Charge de travail de plus en plus importante, responsabilité accrue et complexification croissante des activités des élues et élus communaux,
- Augmentation du besoin de compétences et de personnel au sein de l'administration pour assister le Conseil communal dans la réalisation de ses tâches et fournir à la population les prestations de qualité qu'elle est en droit d'attendre,
- Augmentation des activités liées aux collaborations intercommunales,
- Augmentation du nombre de métiers à gérer au sein de l'administration,
- Forte compétitivité sur le marché du travail, difficulté de recruter du personnel qualifié,
- Pression sur les finances.

1.1.4. Missions et défis du Conseil communal et de l'administration

Dans ce contexte, il est essentiel que le Conseil communal puisse se concentrer sur la mission qui lui revient :

- Elaborer une vision politique et, sur cette base, une stratégie de développement de la commune. Cette vision est particulièrement importante dans le contexte des multiples changements auxquels sont confrontées nos communes.
- Définir les projets et les prestations qui s'inscrivent dans cette vision et dans cette stratégie.
- Elaborer un plan de législature afin de déterminer les priorités dans la mise en œuvre des projets retenus.
- Mettre en œuvre les projets selon la gouvernance définie dans le fonctionnement de l'administration avec l'aide des chef-fe-s de services et du personnel communal.

Face à la multiplicité et à la complexification des tâches induites par l'ensemble des changements mentionnés ci-avant, l'activité des membres du Conseil communal se doit en effet d'être de plus en plus stratégique.

La mission de l'administration communale est d'accompagner le Conseil communal dans la mise en œuvre opérationnelle des prestations et des projets.

Ces deux missions bien distinctes ne doivent pas être confondues.

Cependant, pour que chacune des parties puisse mener à bien ses missions respectives, elles doivent être dotées des ressources et des compétences nécessaires. Afin d'assister au mieux les membres du Conseil communal, l'administration a besoin de fonctionner de manière globale, par

projets transverses, impliquant tous les services concernés. Elle a besoin de former ou d'engager des spécialistes dans des domaines nouveaux. Elle a besoin de compétences en gestion de projets, et en management.

Lorsque les rôles se confondent, les conséquences directes sont importantes :

- Les membres des Conseils communaux n'ont d'autre choix que de réaliser de multiples tâches opérationnelles qui devraient être assurées par l'administration.
- Les postes de Conseillères et Conseillers communaux de milice manquent parfois d'attractivité ; il devient difficile d'assurer la relève politique.
- Lorsque les Conseillères ou les Conseillers communaux ne sont pas réélus, une partie du savoir opérationnel disparaît avec eux. La transmission des connaissances et la garantie d'une certaine continuité sont aléatoires.
- Par effet miroir, les postes de l'administration perdent également en attractivité. Il devient difficile d'engager les talents qui seront indispensables pour réaliser les tâches communales de demain.

1.2. De Milvignes à Basse-Areuse

Conscientes des enjeux et des défis de demain, les communes de Auvernier, Bôle et Colombier ont décidé d'unir leur destin à partir du 1^{er} janvier 2013.

Forte de cette expérience, la commune de Milvignes a souhaité poursuivre le processus en s'engageant dans le projet de fusion avec les communes de Boudry et de Cortaillod. Cette demande a d'ailleurs été exprimée dans chacun des législatifs des trois communes au cours de la précédente législature.

L'expérience de Milvignes permet de mettre en avant les avantages et les succès de la fusion, mais également les écueils et les points d'attention à retenir.

1.2.1. Avantages et succès de la fusion de Milvignes

- La professionnalisation du Conseil communal a permis aux élu-e-s d'être plus disponibles pour la fonction,
- La spécialisation du personnel communal et l'engagement de chef-fe-s de service ont permis de bénéficier de meilleures compétences techniques et organisationnelles,
- Des équipes plus grandes (p.ex. voirie) permettent des suppléances, des remplacements en cas de maladie ou de congé,
- Les identités villageoises ont été conservées : les particularités de chaque village n'ont pas été perdues, les fêtes de village sont restées et les sociétés locales n'ont jusqu'ici pas ressenti le besoin ou la nécessité de fusionner.
- Le matériel et les véhicules sont mieux utilisés : par exemple une seule balayeuse parcourt les rues des trois localités. L'investissement réalisé est mieux utilisé et amorti.

1.2.2. Inconvénients et difficultés de cette fusion

La taille de la commune n'est pas encore optimale :

- Certaines spécialisations techniques ne sont pas toujours possibles car la taille critique n'est pas atteinte. Le volume de travail actuel n'est pas suffisant pour engager une personne qualifiée à temps partiel, ce qui nécessite le recours à des spécialistes externes tels que juriste, chargé-e de communication, etc.
- Milvignes a perdu de l'influence dans certains syndicats intercommunaux car, dans les syndicats, chaque commune dispose d'une voix. En fusionnant, le nombre de voix a donc été réduit de 3 à 1. Avec une commune plus grande, il sera plus facile de négocier un nouvel équilibre avec les autres communes membres.
- Ressources humaines : certain-e-s collaboratrices ou collaborateurs partent car ils ne trouvent pas leur compte dans la nouvelle structure. Il peut en découler une certaine perte de connaissances.

1.3. Basse-Areuse, un projet de société

Après l'étude de faisabilité qui a duré une année, l'élaboration du projet de société présenté dans ce rapport s'est également déroulée sur 12 mois. Pour élaborer ce projet, plusieurs organes ou groupes de travail se sont réunis, notamment

- Le Comité de Pilotage (COFIL),
- Le groupe de travail "Gouvernance",
- Les groupes de travail "Prestations",
- Le groupe de travail "Finance",
- Les cafés participatifs.

Les réflexions des participants à ces groupes de travail ont été complétées par des informations récoltées lors de deux sondages à la population et un sondage auprès des collaboratrices et des collaborateurs de l'administration.

1.3.1. Le Comité de pilotage

Le Comité de pilotage (COFIL) est le mandant et le porteur du projet. C'est lui qui a élaboré la convention de fusion et rédigé le rapport de fusion.

Il a validé chacune des étapes du projet, notamment leur conformité aux attentes et aux objectifs. Il a établi le lien avec les Conseils Communaux et les représentant-e-s des Conseils généraux.

Le COFIL est composé de :

- 6 membres des exécutifs communaux, soit 2 représentant-e-s par commune,
- 12 membres des Conseils Généraux des 3 communes, soit 4 représentant-e-s par commune, chacun porteur d'une sensibilité politique différente,
- Les 3 administrateurs et chancelier communaux, qui intervenaient à titre de consultants durant le projet.

1.3.2. Groupe de Travail "Gouvernance"

Le groupe de travail "Gouvernance" était composé des membres du COPIL.

Il a eu pour mission de proposer un modèle de gouvernance et des variantes d'organisation des futures structures politiques et administratives. Il s'est réuni à 4 reprises durant lesquelles il a discuté du développement, de la qualité de vie, de l'identité et du patrimoine, de l'organisation politique, de l'organisation de l'administration, de l'autonomie et de la proximité. Il s'est également réuni à deux reprises après les délibérations des Groupes de travail "prestations" (décrit ci-après), afin de proposer un arbitrage relatif aux différentes propositions.

1.3.3. Groupes de Travail "Prestations"

Les réflexions relatives aux "Prestations" proposées par la future commune ont été confiées à six groupes de travaux différents, chacun chargé de traiter un thème spécifique. Les six thèmes traités sont l'organisation, l'administration, les services techniques et la sécurité, le patrimoine et le développement durable, le thème "population et générations", ainsi que le thème "finances".

Pour chacun de ces thèmes, les groupes "Prestations" ont été chargés de définir la façon dont la commune fusionnée prendrait en charge les prestations actuellement fournies de manière individuelle par les 3 communes, ainsi que l'organisation à mettre en place pour la fourniture de ces prestations de manière efficiente.

- Le groupe traitant du thème "Organisation" était composé des 3 administrateurs et chancelier communaux, de 3 Conseillers communaux et de 3 représentant-e-s des Conseils généraux.
- Le groupe "Administration" était composé de membres de l'administration, des responsables des finances, de 3 représentant-e-s des Conseils communaux, ainsi que de 3 représentant-e-s des Conseils généraux.
- Le groupe "Services techniques et sécurité" était composé des responsables de la voirie, des travaux publics et infrastructures, de la sécurité publique accompagnés de 3 représentant-e-s des Conseils communaux et de 3 représentant-e-s des Conseils généraux.
- Le groupe "Patrimoine et développement durable" était composé des responsables des bâtiments, de l'urbanisme et des domaines, de 3 représentant-e-s des Conseils communaux, ainsi que de 3 représentant-e-s des Conseils généraux.
- Le groupe "Populations et générations" était composé de collaboratrices et de collaborateurs en charge de ces domaines, avec 3 représentant-e-s des Conseils communaux et 3 représentant-e-s des Conseils généraux.
- Finalement, le groupe de travail "Finances" était composé des responsables des finances communales, ainsi que de 3 représentant-e-s des Conseils communaux et de 3 représentant-e-s des Commissions financières.

1.3.4. Sondages

Deux types de sondages ont été organisés : les sondages à la population et les sondages au personnel. Le but des sondages était de comprendre les attentes et éventuellement les craintes relatives au projet de fusion.

Deux sondages à la population ont été réalisés : le premier en décembre 2022 et le second en mars 2023. Le sondage au personnel a été conduit en novembre 2022.

1.3.5. Cafés participatifs

L'objectif des cafés participatifs était d'intégrer la population dans les réflexions relatives au processus de fusion et lui permettre d'échanger et de transmettre directement aux élues et élus communaux ses préoccupations et ses propositions sur des thématiques importantes. Les propositions émises ont ainsi été prises en compte et intégrées dans le présent rapport.

Un premier café a été organisé début 2023 dans chacune des trois communes. Après une brève présentation du projet et des résultats du premier sondage, les habitant-e-s ont eu l'occasion de débattre directement avec leurs élu-e-s, au sein de petits groupes de travail, sur leurs attentes, leurs besoins, leurs craintes et leurs propositions pour leur commune.

Le deuxième café participatif, réunissant les habitant-e-s des trois communes, a été organisé en mai 2023. Il avait pour objectif la présentation des travaux réalisés, du calendrier et du planning, du rôle des habitant-e-s et des résultats du deuxième sondage à la population.

1.3.6. Les prestataires externes

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.

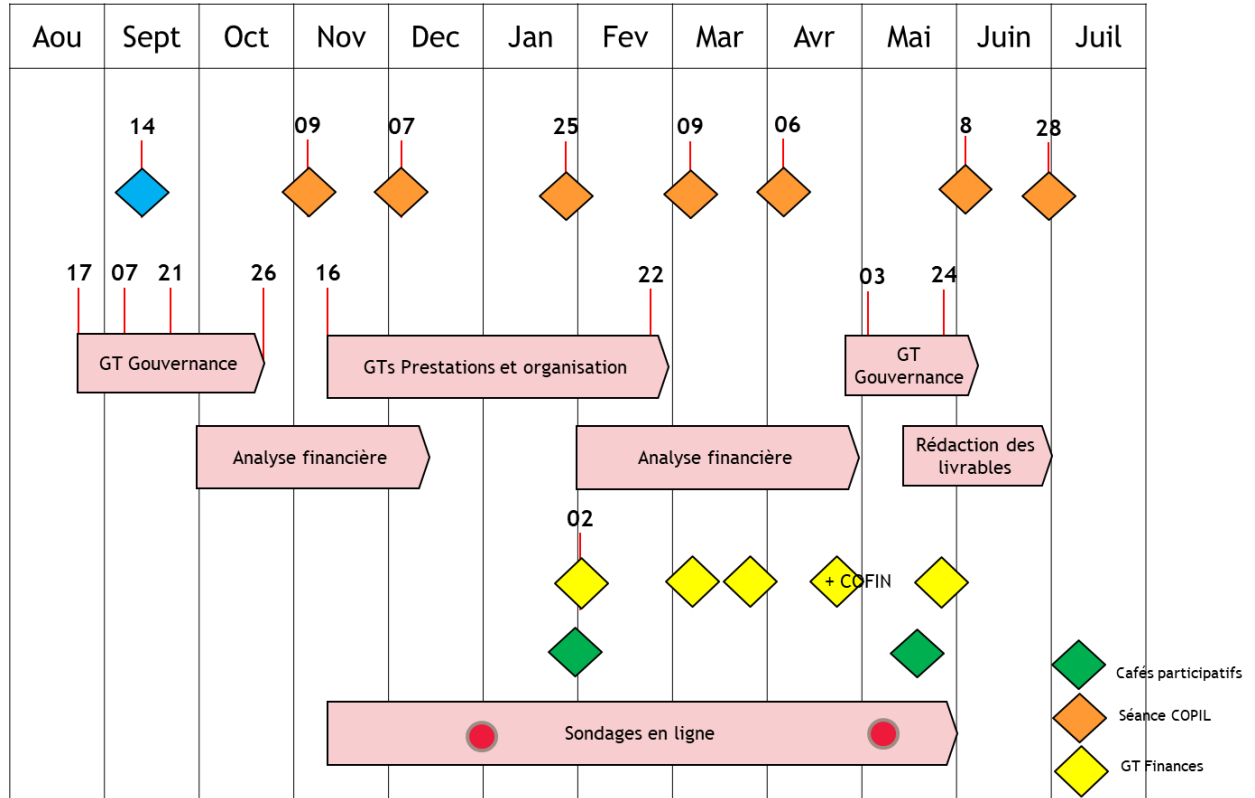
L'agence de communication VIP Comm a élaboré le plan de communication. Elle était chargée de la communication régulière au fil de la progression des travaux :

- Un site internet a été créé (www.fusion-bcm.ch) ainsi que des pages Facebook et Instagram. Des posts sont régulièrement effectués sur ces canaux et le débat y est présent.
- Une adresse e-mail spécifique est à la disposition des citoyens (contact@fusion-bcm.ch).
- La population est également invitée à donner son avis au moyen d'un formulaire de contact sur le site.
- Des vidéos présentant divers points de vue de la population ou d'acteurs de la fusion ont été tournées. Elles sont disponibles sur le site et sont régulièrement partagées sur les réseaux sociaux.
- Quatre communiqués de presse ont été rédigés et deux conférences de presse organisées, donnant lieu à chaque fois à des publications dans les médias (Arcinfo, Littoral Région, RTS, RTN, Canal Alpha).
- Des annonces dans la presse (Littoral Région) ont été publiées avant chaque sondage et avant chaque café participatif, ainsi qu'à l'occasion du concours organisé pour le nom de la commune.
- Deux tous-ménages ont également été distribués pour inviter la population à participer à ces actions.

Le but de ces communications était de rendre la fusion intelligible pour tout le monde : jeunes et moins jeunes, connectés ou pas, investis ou pas dans la vie locale. Le souci de transparence et le devoir d'information ont motivé cette démarche qui vise à permettre à chacun-e de se faire un avis sur le processus en cours.

1.3.7. Déroulement du projet

Le tableau ci-après montre le déroulement du projet et les périodes de réunion des différentes entités, ainsi que les phases du projet, d'août 2022 à fin juin 2023.



2. VISION DE LA FUTURE COMMUNE

Le GT Gouvernance a élaboré une vision de la future commune qui détermine l'objectif de la fusion et constitue le fil rouge du projet. Cette vision, validée par le Comité de Pilotage, est formulée ainsi :

BASSE-AREUSE

- Une commune qui assure la **qualité de vie** de ses habitant-e-s
 - ✓ Qui protège les identités locales dans un esprit d'ouverture,
 - ✓ Qui valorise son patrimoine,
 - ✓ Qui améliore la qualité de la mobilité,
 - ✓ Qui répond aux enjeux du développement durable ;
- Une commune **attractive**
 - ✓ Qui valorise les compétences aussi bien du personnel communal que des responsables politiques,
 - ✓ Qui optimise le fonctionnement de son administration,
 - ✓ Qui améliore et développe ses prestations,
 - ✓ Qui élabore une vision politique répondant aux besoins des habitant-e-s tout en anticipant les besoins futurs ;
- Une commune qui met en place une **fiscalité** cohérente avec ses besoins ;
- Une commune **politiquement plus forte**, qui unit autour d'un avenir commun.

Cette vision traite de quatre éléments distincts, chacun étant essentiel au bien-être des habitants.

La qualité de vie est l'objectif principal de la mission d'une commune. La commune est le premier échelon de l'"Etat" ; elle est proche des habitants et elle doit être en mesure de répondre à leurs besoins directs. Parmi ses prérogatives :

- L'organisation et l'animation de la vie communautaire, la création de liens intergénérationnels et interculturels pour améliorer le vivre ensemble, tout en préservant l'identité et en assurant la sécurité dans le périmètre de l'espace de vie.
- L'aménagement du territoire, à l'échelon communal, la préservation de l'environnement et de l'espace de vie qui sont partie intégrante de la préservation de la qualité de vie, comme l'offre de mobilité.
- Les travaux publics ainsi que les services des bâtiments, qui ont une grande responsabilité dans la qualité de l'espace de vie et le confort des habitants.

Pour qu'une commune puisse fonctionner de façon efficiente et offrir aux habitants les prestations répondant à leurs besoins, elle doit être **attractive**, aussi bien pour les habitant-e-s que pour le personnel communal et les responsables politiques. Elle doit se doter d'une administration en mesure de soutenir les autorités politiques dans leurs décisions en leur apportant les informations

nécessaires d'une part, et de fournir les prestations attendues par les habitants de manière performante d'autre part. Les autorités politiques doivent être en mesure de conduire les projets pour lesquels elles ont été élues en se déchargeant des tâches opérationnelles sur l'administration.

La fusion représente l'opportunité d'améliorer le fonctionnement de la commune et la fourniture des prestations en mettant en place une organisation plus efficiente. Nous montrerons donc en quoi une fusion permettrait d'améliorer l'organisation politique, l'organisation de l'administration, l'organisation des services et la gestion des compétences.

La fiscalité doit être **cohérente** avec les projets et les besoins de la commune. Elle doit être suffisante pour réaliser les projets de l'exécutif communal, préserver la valeur du patrimoine tout en restant attractive pour la population.

Enfin, le **poids politique** doit permettre à la commune de disposer de l'autonomie nécessaire à la mise en œuvre de ses projets, en fonction de ses besoins.

3. LA FUSION EN REPONSE AUX DEFIS

A partir de la vision générale, une vision spécifique a été développée pour les quatre éléments mentionnés ci-avant et les thèmes correspondants. Les défis actuels, les opportunités d'amélioration et les mesures envisageables en cas de fusion, de même que les points d'attention, sont décrits pour chaque thème.

Ces mesures ont été proposées par les différents groupes de travail, par les habitants lors des cafés participatifs et en réponses aux sondages. Elles ne sont pas exhaustives. Ce sont des propositions aux futures autorités qui pourront se les approprier. Finalement, ce chapitre énumère les impacts positifs et négatifs qu'aurait une fusion sur les thèmes choisis.

3.1. Une commune qui assure la qualité de vie de ses habitant-e-s

3.1.1. La vie communautaire

Vision

La commune fusionnée, grâce à une meilleure organisation de ses compétences, sera en mesure d'améliorer les prestations actuelles des trois communes et de développer de nouvelles prestations dans les domaines de la vie communautaire, en lien avec la connaissance du tissu social local.

Défis actuels

Beaucoup de projets sont en cours dans nos trois communes. Cependant, pour tous ces projets, il est difficile de répondre aux besoins de manière coordonnée et de développer des prestations concertées pour trois communes administrativement séparées. Ces projets sont au cœur de la mission des communes. Leur coordination est très consommatrice de temps et d'énergie. Elle mérite d'être organisée de manière plus efficiente pour les bénéficiaires des prestations.

Opportunités d'une fusion

En cas de fusion, il serait possible :

- De mutualiser les ressources.
- De créer des équipes aux compétences spécifiques.
- D'élaborer une vision plus large du besoin permettant d'y répondre de façon bien plus efficace.

Mesures proposées

Ecoles, enfance et jeunesse

- Etendre les prestations existantes à l'ensemble des jeunes des trois communes et développer des activités nouvelles pour la jeunesse.
- Poursuivre et développer les projets de maison des jeunes déjà en cours à Milvignes et à Boudry.
- Etendre les activités du service de l'enfance.
- Prévoir des règles de gestion permettant d'intégrer si besoin les structures privées existantes pour l'accueil pré et para scolaire.
- Optimiser la prise en charge des enfants hors du temps scolaire.

Seniors

- Désigner un-e délégué-e à la cohésion sociale et à la santé,
- Réaliser un état des lieux de l'offre pour les seniors dans les différentes communes et harmoniser les prestations.
- Favoriser la construction d'appartements avec encadrement et développer une vraie vision politique à cet égard.
- Soutenir les réseaux qui agissent contre la solitude des aînés et qui développent les activités intergénérationnelles.
- Inciter les aîné-e-s à pratiquer un sport et à bouger.

Identités locales

- Etendre les activités du service des sports, de la culture et du tourisme existant, chargé de promouvoir l'animation de la commune et de ses localités.

Ce service sera notamment chargé de :

- Soutenir les activités des sociétés locales et harmoniser les mesures de soutien accordées.
- Améliorer les infrastructures culturelles, touristiques et sportives, la gestion des salles et des infrastructures, le calendrier des manifestations.
- Renforcer la présence communale dans l'organisation des fêtes.
- Promouvoir la culture, valoriser les théâtres de Milvignes et de Boudry, renforcer les liens avec des partenaires tels que le Conservatoire, les compagnies théâtrales, etc.
- Améliorer la visibilité et l'information sur les activités touristiques régionales, les promouvoir aussi bien à l'extérieur qu'auprès des habitant-e-s de nos trois communes.

Points d'attention

- Garder une cohérence entre les activités du service des sports, de la culture et du tourisme, le Service de l'enfance et de la jeunesse, et celles du/de la délégué-e à la cohésion sociale et à la santé.
- Revoir la convention du CESCOLE avec la commune de Rochefort, ainsi que la convention avec le syndicat des CERISIERS. A terme, tous les élèves de la nouvelle commune devraient être rattachés au même cercle scolaire.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune à animer la vie communautaire	<ul style="list-style-type: none">✓ Davantage de compétences à mettre à disposition des animateurs de la vie locale✓ Meilleur soutien aux sociétés locales✓ Possibilité de regrouper les compétences pour une approche coordonnée globale	* Crainte des bénéficiaires des prestations de se retrouver devant une "grosse machine" administrative impersonnelle

3.1.2. Aménagement du territoire et urbanisme

Vision

Une stratégie de l'aménagement du territoire globale, coordonnée au niveau régional, permettra une mise en valeur et une protection efficace du territoire.

La fusion permettra de garder une cohérence à grande échelle dans le développement de la commune. Elle permettra la préservation des spécificités et de l'identité locale de façon coordonnée, avec plus de compétences disponibles et bien plus efficacement que chacune des communes ne pourrait le faire individuellement.

Défis actuels

- L'aménagement du territoire est confronté à des prescriptions juridico-techniques de plus en plus élevées.
- Certains projets ne peuvent être réalisés par manque de ressources. Les problèmes de développement liés à la croissance démographique sont traités de manière plus réactive que proactive, même si les travaux menés autour des Plans d'Aménagement Locaux (PAL) avancent dans ce sens.
- La transition entre les localités pourrait être améliorée.
- Le réaménagement des centres des localités doit être poursuivi dans le respect de leur identité propre.
- La non-adaptation de certains bâtiments rend difficile leur affectation aux besoins communaux.

Opportunités d'une fusion

En cas de fusion, il serait possible :

- De coordonner à terme les PAL et de réaliser des projets dans toutes les localités en conservant une image globale et cohérente.
- De faire appel à des expert-e-s du patrimoine, afin de conserver l'identité propre à chaque localité tout en adoptant une cohérence étendue dans les projets de densification. Les centres des localités pourront ainsi être mieux mis en valeur.

Mesures proposées

- Poursuivre la mise en valeur des centres des localités de façon plus coordonnée.
- Développer une politique énergétique commune durable avec, en priorité, une amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments communaux.
- Professionnaliser la gestion des bâtiments.
- Préserver et développer les espaces naturels de manière cohérente, créer des liens entre eux. Veiller à la revitalisation des cours d'eau et agir pour la protection contre les crues.

Points d'attention

- Une importance particulière doit être apportée au maintien des commerces locaux et à l'amélioration de leur accessibilité.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune à préserver l'environnement et l'espace de vie	<ul style="list-style-type: none">✓ Utilisation des ressources de façon plus efficiente✓ Davantage de compétences internes pour gérer les projets et négocier avec les acteurs externes✓ Approche coordonnée et cohérente de l'aménagement du territoire✓ Meilleure gestion des interfaces entre les localités (espaces de vie commun, mobilité, tourisme, économie locale, etc.)	<ul style="list-style-type: none">✗ Crainte que les spécificités locales ne soient pas prises en compte✗ Décisions prises par des responsables politiques qui ne vivent pas toutes et tous dans la localité concernée

3.1.3. Mobilité

Vision

L'efficacité de la mobilité revêt une grande importance pour la qualité de vie des habitants. La mobilité fait partie de leurs préoccupations majeures. Une fusion permettra de renforcer les compétences et de mutualiser les ressources pour améliorer les transports et les interfaces

entre les communes. Elle donnera plus de poids dans les discussions avec les différents acteurs et partenaires.

Défis actuels

- Des négociations importantes sont conduites avec le canton et entre les communes. Cependant, les améliorations sont difficiles à obtenir.
- La mobilité entre les communes manque de cohérence notamment pour les transports publics et la mobilité douce.
- L'offre de transports publics entre les localités est jugée insuffisante par la population

Opportunités d'une fusion

En cas de fusion, il serait possible :

- De prioriser les projets en faveur d'une mobilité mieux coordonnée, ainsi que de gérer ces projets de manière professionnelle.
- De négocier avec un poids renforcé les enjeux de mobilité avec le canton, les entreprises de transports publics, ainsi qu'avec des entreprises privées.

Mesures proposées

- Etablir un lien entre les gares afin de promouvoir l'utilisation des trois lignes de train.
- Améliorer à terme les correspondances entre les types de transports publics et les liaisons entre les localités de la commune, ainsi que le transfert modal
- Etudier les types de prestations communales qui pourraient être améliorées grâce à un concept de mobilité : parascolaires, écoles, autre.
- Soutenir et développer les réseaux de bénévoles chargés du transport de personnes à mobilité réduite. Ces bénévoles pourraient ainsi amener aux guichets communaux les personnes qui ont de la difficulté à se déplacer.
- Améliorer les itinéraires piétons et le réseau de pistes cyclables de manière générale (signalisation et entretien), créer des sentiers piétonniers et cyclables en dehors des axes routiers.

Points d'attention

- La mobilité et le tourisme sont liés et doivent être traités de façon coordonnée.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune de développer un concept global de mobilité entre les localités en lien avec l'aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none">✓ Utilisation des ressources de façon plus efficiente✓ Davantage de compétences internes pour gérer les projets et négocier avec les acteurs externes✓ Approche coordonnée et cohérente de la mobilité✓ Meilleure gestion des interfaces entre les localités (mobilité, parcage, accessibilité, etc.)	<ul style="list-style-type: none">✗ Crainte que les spécificités locales ne soient pas prises en compte✗ Décisions prises par des responsables politiques qui ne vivent pas tous dans la localité concernée

3.1.4. Energie et environnement

Vision

Développer la transition, la production et la sobriété énergétique, atteindre la neutralité carbone en 2040.

Défis actuels

- Les politiques énergétiques et environnementales doivent être repensées et les communes disposent de peu de compétences pour le faire.
- Le chauffage à distance est actuellement mis à disposition par des prestataires différents et des installations à mazout sont encore en service dans certains bâtiments communaux.

Opportunités d'une fusion

En cas de fusion, il serait possible :

- De peser plus lourdement dans les discussions avec les entreprises qui fournissent de l'énergie.
- De devenir actionnaire majoritaire du capital-actions d'Eli10 SA, qui gère le réseau électrique et des eaux, et de CADBAR SA, pour le chauffage à distance. Avoir ainsi un impact direct sur la réduction de la consommation et sur les coûts.
- D'élaborer un concept de sobriété énergétique pour le fonctionnement de la commune.

Mesures proposées

- Développer une politique énergétique durable avec amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments communaux, poursuivre le développement de production d'énergie, notamment de centrales solaires sur les toits des bâtiments communaux.
- Développer des coopératives pour créer des installations solaires sur le territoire fusionné.

- Mieux informer la population à propos des subventionnements possibles, notamment pour le photovoltaïque.
- Développer les bornes de recharges pour véhicules électriques sur tout le territoire, en coordination avec le concept de mobilité.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune de développer un concept global de développement durable pour la commune	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Davantage de compétences internes pour gérer les projets et négocier avec les acteurs externes ✓ Plus de levier d'action du fait de l'étendue du territoire ✓ Approche coordonnée entre les localités pour plus de cohérence entre les mesures 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Crainte que les spécificités locales ne soient pas prises en compte ✗ Plus de difficulté d'acceptation de mesures de sobriété si elles sont proposées par une grande entité

3.1.5. Sécurité publique

Vision

La sécurité est partie intégrante de la qualité de vie des habitant-e-s. Améliorer le fonctionnement des services liés à la sécurité fait partie des priorités.

Défis actuels

- Le personnel de chaque commune séparément ne permet pas d'assurer un horaire étendu de la prestation, l'effectif n'atteignant pas la taille critique.

Opportunités d'une fusion

En cas de fusion, il serait possible :

- De répartir les tranches horaires entre les différents agents de sécurité publique (ASP) et d'étendre ainsi leur présence dans la commune.
- D'améliorer le service globale grâce à une harmonisation des missions, des pratiques et des équipements (principe du 1+1+1 = 4).

Mesures proposées

- Optimiser le fonctionnement des agents, notamment mettre en place un système de répartition des tranches horaires.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune d'assurer une meilleure sécurité pour une meilleure qualité de vie	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Davantage de possibilité et de flexibilité pour assurer une présence des ASP ✓ Meilleure coordination, meilleure utilisation des moyens à disposition 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Perte d'ancrage local

3.1.6. Travaux publics

Défis actuels

- Le matériel parfois coûteux (par exemple les balayeuses) n'est pas utilisé à son plein potentiel.
- Le ramassage des déchets et leur mise en valeur nécessitent des solutions coordonnées pour être efficaces.

Opportunités d'une fusion

En cas de fusion, il serait possible :

- D'optimiser l'utilisation des machines et des véhicules afin de mieux rentabiliser ces investissements.
- De créer des équipes aux compétences spécifiques au sein de la voirie.
- D'harmoniser les pratiques de ramassage des déchets.

Mesures proposées

- Les prestations de ces services sont optimisées pour l'ensemble des habitant-e-s.

Points d'attention

- La proximité doit absolument être préservée pour certaines prestations comme la récolte des déchets ou le service de déneigement.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune d'optimiser l'utilisation des compétences et des machines, ainsi que d'harmoniser les prestations	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Des services mieux organisés, plus efficaces ✓ Optimisation de l'utilisation du matériel onéreux 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Perte de proximité en cas de trop grande centralisation

3.2. Une commune attractive

Une fusion permet l'optimisation du fonctionnement de l'administration et de la gestion des compétences, ainsi que l'amélioration du fonctionnement politique de la commune. Cette partie du rapport y est consacrée.

3.2.1. Organisation politique

Vision

Basse-Areuse permet la mise en place d'une organisation politique en mesure de répondre à l'évolution des besoins et à la complexification des tâches communales.

- Les membres du Conseil communal sont proches des habitant-e-s et sont disponibles.
- La nouvelle commune promeut une gestion participative pour plus de proximité, de dynamisme et d'innovation.

Défis actuels

Les membres des Conseils communaux réalisent un grand nombre de tâches opérationnelles qui devraient revenir à l'administration, mais qu'ils ne peuvent pas toujours déléguer. De ce fait, ils dispersent leurs compétences et il devient de plus en plus difficile pour eux de réaliser les tâches pour lesquelles ils ont été élus.

Opportunités d'une fusion

En cas de fusion, il serait possible :

- De décharger les membres du Conseil communal des tâches opérationnelles, afin qu'ils puissent se consacrer à l'écoute de la population et aux tâches pour lesquelles ils ont été élus.
- De mettre en place une gestion plus participative. Le fait de prendre l'avis des habitant-e-s dans le développement des prestations et des projets permet non seulement de garantir la proximité que certains craignent de perdre, mais de l'augmenter en impliquant plus directement la population dans les décisions.
- De développer les nouveaux outils de communication (réseaux sociaux, sondages en ligne, Internet, applications spécifiques pour les communes, etc.) qui permettent de mettre en œuvre des méthodes de consultation et de communication beaucoup plus efficaces.

Mesures proposées

- Le Conseil communal de Basse-Areuse est constitué de cinq Conseillères et Conseillers communaux occupé-e-s à 100% lors de la première législature et qui pourront consacrer l'entier de leur temps à leur fonction. Ils/elles sont élu-e-s par le Conseil général de la nouvelle commune au scrutin secret et au système majoritaire.
- Le Conseil général de la nouvelle commune compte 41 membres élus selon le système de la représentation proportionnelle. Jusqu'à la fin de la législature 2025-2028, les anciennes communes bénéficient de la garantie d'un siège au Conseil général, conformément à l'article 95f de la Loi sur les droits politiques.

- Des assemblées citoyennes sont mises en place et organisées par localités ou inter-localités. Ces assemblées seront force de proposition auprès des autorités communales.

Points d'attention

- Avec un taux d'occupation à 100%, il ne faut pas négliger plusieurs risques :
 - ✓ Politisation de la fonction.
 - ✓ Risque de concentrer le pouvoir entre les mains de personnes qui font des carrières politiques.
 - ✓ Difficulté à trouver des personnes compétentes et d'horizons variés qui renoncent à leur emploi et à leur carrière pendant plusieurs années pour se consacrer à une fonction politique.
 - ✓ Risque d'écartier de la fonction des personnes souhaitant travailler à temps partiel.
- **Impacts d'une fusion**

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Permettre au Conseil communal de réaliser la mission pour laquelle il a été élu	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Un Conseil communal plus disponible, à l'écoute des habitant-e-s, et disposant de temps pour accomplir sa mission essentiellement stratégique ✓ Un Conseil communal disposant de plus de compétences pour mettre en œuvre les projets politiques pour lesquels il a été élu ✓ Une fonction de Conseillère et de Conseiller communal-e plus attractive 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Perte de proximité du fait de la diminution du nombre d'élus ✗ Professionnalisation de la fonction de Conseillère et de Conseiller communal-e

3.2.2 Proximité de l'administration et contact avec la population

Vision

Une plus grande commune offre plus de possibilités pour améliorer le fonctionnement de l'administration, non seulement afin de simplifier la vie des habitant-e-s lorsqu'ils ont besoin des prestations communales, mais également afin de faciliter le travail du personnel communal qui doit les fournir.

Défis actuels

- Du fait de l'évolution des besoins et notamment de l'évolution des horaires de travail, des impératifs en lien avec la garde des enfants, des attentes relatives à la cyberadministration, la commune doit multiplier les canaux de fourniture des prestations, ainsi que les horaires pendant lesquels ces prestations sont disponibles.
- Du fait de la fracture numérique, les services proposés en ligne restent inaccessibles à une frange de la population. Ils doivent donc pouvoir également être fournis à un guichet.

Opportunités d'une fusion

- En cas de fusion, il serait possible :
- De diversifier la façon dont les prestations sont proposées afin de répondre de façon plus adaptée aux besoins des habitant-e-s.
- D'améliorer la communication / l'information, par l'utilisation de différents médias.

Mesures proposées

- Répartir les services dans les cinq localités, en utilisant les bâtiments existants, en tenant compte des accès par les transports publics et des besoins d'accessibilité des usager-e-s.
- Proposer des prestations à domicile sur rendez-vous pour les personnes à mobilité réduite, et/ou utiliser les systèmes de transport bénévole.
- Développer des nouvelles façons de fournir certaines prestations, afin que les habitants n'aient plus besoins de se rendre aux guichets pour les obtenir : cyberadministration, commande en ligne ou par téléphone, livraison par courrier des sacs poubelle, des cartes journalières, etc.
- Mettre en place un système de communication efficace permettant d'informer clairement la population des lieux de contacts/des guichets, des prestations disponibles, des diverses manières de les obtenir - site internet, téléphones, rendez-vous, horaires, etc.
- Mettre en place un système de communication interne aux services de la commune pour que chaque collaboratrice et chaque collaborateur soit informé de qui fait quoi, de l'implantation de chaque service, de l'organisation, etc.

Points d'attention

- S'il est possible de garantir un point de contact et d'information, ainsi qu'un point d'entrée pour des demandes, il ne sera pas possible d'assurer l'ensemble des services à chaque guichet sans mettre en cause les gains d'efficacité attendu de la fusion.

Les services avec des réceptions sont :

- ✓ Contrôle des habitants
- ✓ Guichet Social Régional (actuellement à Colombier)
- ✓ Etat civil régional (actuellement à Boudry)
- ✓ Urbanisme
- ✓ Culture, loisirs et sport

Ces différents services et les guichets correspondants seront répartis dans les différentes localités en fonction des bâtiments existants.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune de mettre à disposition plus de disponibilité pour répondre aux besoins des habitant-e-s	✓ Une administration qui dispose de plus de canaux pour proposer ses services et des moyens d'information renforcés	* Chaque localité ne dispose plus de l'ensemble des prestations sur son territoire

3.2.2. Organisation des services de la commune

Vision

Une fusion présente l'opportunité de mettre en commun des compétences des trois administrations pour créer une structure administrative plus flexible et plus innovante, travaillant par projets incluant plusieurs services chaque fois que cela est utile.

Elle permettra ainsi de disposer d'une structure administrative moderne adaptée aux besoins de la population, à l'évolution de ces besoins, et aux enjeux futurs auxquels sont confrontées nos communes.

Défis actuels

Les administrations actuelles ont un fonctionnement et une organisation traditionnelle et n'ont pas encore évolué vers une forme plus flexible et plus adaptée à l'évolution des besoins.

Du fait d'un travail "en silo", par service plutôt que par projet, il est difficile pour les communes d'adopter une approche plus transverse pour des projets faisant appel à des compétences qui débordent celles d'un seul service, par exemple :

- La mobilité.
- La durabilité, la gestion de l'eau et de l'énergie.
- L'aménagement du territoire, etc.

Depuis la précédente fusion et étant donné sa taille, la commune de Milvignes a déjà pu évoluer, élargir les compétences à disposition et créer des nouveaux services, par exemple dans le domaine de l'enfance, ainsi que ceux des sports, culture, loisirs et tourisme. Toutefois, elle n'a pas encore la taille suffisante qui lui permettrait d'exploiter le plein potentiel d'optimisation de son administration ou de recruter certaines compétences supplémentaires, comme par exemple un.e juriste.

Opportunités d'une fusion

En cas de fusion, il serait possible :

- De disposer d'une plus grande souplesse dans la mobilisation des compétences et dans la répartition des tâches entre les collaboratrices et les collaborateurs, ainsi qu'entre les services.
- De valoriser davantage les compétences des collaboratrices et des collaborateurs, et de s'adjoindre de nouvelles compétences.
- De traiter des projets plus complexes, anticipant les besoins futurs.
- D'apporter un meilleur soutien, notamment technique, aux Conseillères et Conseillers communaux dans leurs réflexions, la mise en œuvre des projets politiques et les décisions qu'ils/elles doivent prendre.
- D'offrir une plus large palette de prestations profitant à l'ensemble des habitants par l'extension aux autres localités des prestations existantes actuellement dans l'une des trois communes.

Mesures

- Adapter les services à leurs nouvelles missions en prenant soin des interfaces entre les services, pour une meilleure collaboration entre les services.

- Mettre en place un fonctionnement par projet qui permettra à l'administration de travailler en miroir avec le Conseil communal. Du fait de la complexification des tâches, le Conseil communal devra lui aussi de plus en plus travailler non pas seulement par dicastère, mais par projets transverses.
- Mettre en place une approche dynamique et flexible du travail.
- Harmoniser les prestations offertes à la population, par exemple :
 - ✓ Les subventions mobilité : abonnements de transport, Mobility, vélos en libre-service
 - ✓ Remboursement de certains frais dentaires
 - ✓ Sacs poubelle pour enfants en bas âge (Milvignes et Boudry)
 - ✓ Location de salles à prix réduits ou gratuité pour les sociétés locales

Points d'attention

- Prendre en considération les craintes des collaboratrices et des collaborateurs, notamment les craintes que l'on ajoute du travail supplémentaire à leur activité actuelle.
- Prendre en considération les craintes des collaboratrices et des collaborateurs dont l'environnement de travail changera. Les impliquer dans les choix et les décisions, optimiser l'organisation avec eux, en fonction de leurs besoins.
- La nouvelle génération demande de la flexibilité dans le choix du lieu de travail. Porter une attention particulière lorsque des regroupements sont envisagés.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune de traiter des domaines de plus en plus complexes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une administration plus flexible, qui dispose de compétences multiples et mieux organisée ✓ Possibilité de conduire des projets transverses complexes ✓ Meilleur support au Conseil communal 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Absence d'accompagnement au changement ✗ Dépersonnalisation des services

3.2.3. Gestion des compétences / Ressources humaines

Vision

La fusion permet de mieux gérer les compétences du personnel communal, de les faire évoluer, de les développer et de les compléter plus facilement.

Elle permet de rendre l'interaction entre le Conseil communal et l'administration plus efficiente.

Défis actuels

- Comme déjà mentionnés, les membres des Conseils communaux réalisent un grand nombre de tâches opérationnelles qui doivent revenir à l'administration, mais qu'ils ne peuvent pas déléguer.
- Il est difficile aujourd'hui de mettre en place une réelle politique des ressources humaines qui planifie et prenne en charge le développement des compétences des collaboratrices et des collaborateurs de la commune.
- Actuellement certains services ne comptent qu'une seule personne et pour beaucoup de postes il n'y a pas de suppléance possible. L'absence prolongée d'une collaboratrice ou d'un collaborateur, ou d'un cadre par exemple, est un problème majeur pour une commune, pouvant entraîner des retards dans le délai de traitement des informations. Les services de "piquet" sont en particulier difficiles à organiser.
- Les administrations rencontrent également des difficultés quant à la répartition efficace des tâches. Dans certains services, les collaboratrices et les collaborateurs sont "multi-tâches" et subissent de nombreux dérangements qui nuisent à la qualité de leur environnement de travail.
- En raison de la complexification des tâches, des prestations sont sous-traitées :
 - ✓ Les communes ne disposent pas de suffisamment de compétences à l'interne pour évaluer et orienter correctement le travail des sous-traitants.
 - ✓ Certaines prestations pourraient être effectuées par la commune, pour plus de maîtrise des coûts et internalisation des compétences et du savoir.

Opportunités d'une fusion

En cas de fusion, il serait possible :

- De mettre en place une politique des ressources humaines disposant des moyens de gérer les compétences de la commune de manière professionnelle.
- De disposer de plus de compétences au sein de l'administration, de mettre en place des suppléances permettant d'assurer les prestations en cas de problème (maladie, démission, vacances, etc.).
- D'engager des compétences supplémentaires pour plus de flexibilité et des coûts mieux maîtrisés.
- D'organiser les services de la commune en tenant compte des compétences réelles des gens et pas seulement de leur niveau hiérarchique.
- D'apporter un meilleur soutien, notamment technique, aux Conseillères et Conseillers communaux dans leurs réflexions, la mise en œuvre des projets politiques et les décisions qu'ils/elles doivent prendre.

Mesures proposées

- Définir les missions des membres du Conseil communal, ainsi que la répartition des rôles et responsabilités entre le Conseil communal et l'administration.
- Mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des compétences et des effectifs permettant à la commune d'anticiper les besoins futurs.

- Mettre à jour les descriptions de fonctions et inciter les collaboratrices et les collaborateurs d'augmenter leurs compétences et leurs capacités par des formations ciblées en lien avec l'évolution des besoins.
- Permettre aux responsables de service de développer leurs compétences managériales par des cours et des formations spécifiques, leur permettre une progression dans leur parcours professionnel.
- Améliorer la gestion de la formation des apprenti-e-s.

Points d'attention

- Garantir les acquis, garantir les postes de travail et les salaires.
- Lister les fonctions et les salaires correspondants pour chacune des trois communes, établir une comparaison entre les communes afin de les harmoniser.
- Fixer les règles salariales selon le règlement du canton de Neuchâtel, revoir les règlements qui s'en écartent dans les anciennes communes.
- Créer un libre passage pour le pont AVS des collaboratrices et des collaborateurs concernés afin de garantir les acquis en matière de retraite anticipée.
- Eviter une trop grande spécialisation des collaboratrices et des collaborateurs, ainsi que la monotonie du travail qui peut en découler.
- Mettre en place des mesures d'accompagnement afin d'aider les personnes qui ne trouveraient pas leur place dans la nouvelle commune à chercher un autre travail.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune de proposer des fonctions et des postes de travail beaucoup plus attractif	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plus grande facilité de recruter des compétences ✓ Plus de compétences au sein de l'administration pour une meilleure adaptation à l'évolution rapide des besoins 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Trop de spécialisation ✗ Départs de collaboratrices et de collaborateurs qui ne trouvent pas leur place dans la nouvelle commune.

3.3. Une commune qui met en place une fiscalité cohérente avec ses besoins

Vision

Mettre en place une gestion financière de la commune non plus basée sur le budget annuel, mais sur une vision économique du développement de la commune à long terme, en cohérence avec la Vision de la future commune et le plan de législation qui en découle :

- Fixer un coefficient fiscal pertinent, fondé et réaliste, adossé au plan de législation.
- Mettre en œuvre les leviers qui permettent des économies d'échelle et augmentent l'étendue des prestations à la population.

- Etablir un budget pour la commune fusionnée qui tient compte des besoins des trois communes actuelles.

Opportunités d'une fusion

L'analyse financière détaillée sur laquelle repose l'analyse ci-dessous figure en annexe du présent rapport.

DOMAINES	DESCRIPTION DE LA SITUATION	AVANTAGES ET OPPORTUNITES DE LA FUSION
Fiscalité	Le coefficient d'impôt est fixé à 63.	En s'unissant, les communes peuvent proposer le coefficient d'impôt le plus faible des trois communes. Elles mènent une politique budgétaire commune, et gèrent l'incertitude de manière conjointe.
Recettes	Les recettes prévues restent stables et sont constituées essentiellement de rentrées fiscales.	La fusion permet une complémentarité entre les profils des contribuables, personnes physiques et personnes morales, et donc une diminution du risque financier.
Dépenses	Les dépenses augmentent, pour les trois communes et indépendamment de la fusion.	La fusion permet de réaliser des économies d'échelle, estimées à environ 1,3 point d'impôt. Ces économies permettent de financer pour un montant équivalent de nouvelles prestations La fusion permet également de limiter la croissance des coûts par l'absorption des besoins en personnel supplémentaire par les équipes en place, l'optimisation de l'organisation et l'amélioration de l'étendue des prestations à la population.
Marge nette	La marge nette se détériore, réduisant la marge de manœuvre de la commune, mais reste positive. Les raisons sont indépendantes de la fusion et relèvent principalement du contexte économique et de l'augmentation des charges liées.	Dans un contexte conjoncturel difficile, une fusion permet d'avoir une assise plus stable, de répartir les risques et de mettre en œuvre des mesures communes pour respecter le budget. Un positionnement plus fort auprès du canton et des associations intercommunales permet également d'agir en amont sur la question des charges liées.
Investissements	La situation financière de la future commune permet d'envisager des investissements pratiquement deux fois plus importants que ceux réalisés sur la période 2017-2021.	La fusion permet d'augmenter la capacité de la commune à faire face à ses investissements et à son développement, du fait de l'augmentation de sa taille et de son assise financière. Une commune fusionnée dispose également de davantage de ressources au sein de son administration pour piloter les projets internes.
Endettement	Les indicateurs sont au vert.	Les trois communes sont relativement peu endettées, ce qui implique que la future commune fusionnée dispose d'une marge de manœuvre permettant de recourir si nécessaire à l'emprunt pour de nouveaux investissements.

Points d'attention

- Garantir une égalité de traitement entre les différentes localités, tant au niveau des prestations à la population qu'au niveau des investissements à réaliser.

- Fusionner l'administration en utilisant les leviers d'optimisation et en mettant en place les changements permettant de réaliser des économies d'échelle et d'augmenter l'étendue des prestations.

Impacts d'une fusion

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune de disposer d'une situation financière maîtrisée permettant à la future commune de répondre à ses enjeux futurs	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Meilleure répartition des risques ✓ Plus grande flexibilité d'investissement, meilleure capacité à établir des priorités ✓ Meilleure gestion financière, meilleure gestion de la dette ✓ Diminution des risques d'augmentation des impôts 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Devoir adapter le coefficient après la première législature

3.4. Une commune politiquement plus forte, qui unit autour d'un avenir commun

3.4.1. Poids par rapport aux interlocuteurs cantonaux

La taille d'une commune est déterminante du point de vue du poids politique. Une Conseillère ou un Conseiller communal-e qui représente 20'000 habitants a plus d'écoute et d'attention de la part de ses interlocutrices et de ses interlocuteurs, qu'ils soient Conseillères ou Conseillers d'Etats, chef-fe-s de service de l'administration cantonale, directrice ou directeur d'une entreprise de transport, que le représentant d'une plus petite commune.

Avec plus de compétences, une plus grande commune disposera de plus d'autonomie face au canton et bénéficiera notamment de plus de relais politiques.

Milvignes l'a déjà expérimenté à maintes reprises.

Ce poids politique est important dans de nombreux domaines, par exemple :

- Promotion de la culture : capacité de négociation accrue avec des partenaires externes, capacité de développer et de promouvoir les infrastructures existantes avec possibilité de développer une offre globale.
- Tourisme : possibilité d'une meilleure offre, plus globale, meilleure visibilité, plus de facilité pour mobiliser les acteurs.
- Mobilité : plus de poids auprès des prestataires de transport, plus de compétences internes en mesure de négocier avec les instances cantonales.
- Gestion de l'environnement et aménagement du territoire : plus de poids et plus de crédibilité auprès des services cantonaux.
- Meilleure gestion des zones artisanales et industrielles.

3.4.2. Poids dans les syndicats intercommunaux

En supprimant le Syndicat intercommunal pour l'exploitation des forêts de la montagne de Boudry (SIPEFMB) et le Syndicat intercommunal de la STEP de Boudry-Cortailod, la future commune reprendra la maîtrise communale de ces domaines. Au sein des syndicats CESCOLE (écoles) et DILAC (déchetterie intercommunale à Cortailod), la nouvelle commune disposera d'un poids et d'une influence prépondérante. En effet, elle y siègera seule avec la commune de Rochefort.

4. LES ALTERNATIVES A LA FUSION

La fusion est une solution qui permet de répondre aux enjeux des communes. C'est la solution qui a été choisie par les autorités politiques des communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes.

Toutefois, d'autres formes de collaborations intercommunales peuvent être envisagées en fonction, d'une part, de l'étendue des prestations fournies, d'autre part, de l'intensité du contrôle démocratique et de la forme du regroupement.

	Un ou plusieurs domaines de prestations	Tous les domaines
Regroupement politique et administratif	Association intercommunale Syndicat	Fusion de communes
Regroupement administratif	Conventions ou ententes intercommunales Création d'une entité administrative commune	Fusion de communes
Délégation	Délégation d'une prestation à un tiers (privé ou public)	Fusion de communes

Ces différentes formes de délégation présentent chacune des avantages et des inconvénients résumés dans le tableau ci-dessous.

ENJEUX →	Complexification et multiplication des tâches	Gestion, organisation et performance	Autonomie communale et développement	Proximité et identité communale
NIVEAUX DE GOUVERNANCE ↓				
Communes actuelles	Difficulté à assumer la complexité.	Manque d'ETP et de compétences. Développement des prestations limité. Taille critique insuffisante pour développer des outils de gestion et de contrôle	Moyens insuffisants et manque de vision d'ensemble.	Maintien de l'identité et des préférences locales. Proximité permettant de cerner les besoins de la population.
Collaborations intercommunales avec regroupement politique (délégation politique à un syndicat)	Pool de compétences sur des tâches spécifiques	Multiplication des casquettes des élu-e-s politiques et augmentation de la charge de travail Synergies limitées au domaine couvert Taille critique insuffisante pour développer des outils de gestion et de contrôle	Mise en commun des moyens limitée au domaine couvert Vision d'ensemble limitée au domaine couvert Perte d'autonomie communale engendrée par la dilution du contrôle démocratique	Sentiment de maintien de l'identité locale Compromis nécessaires par rapport aux préférences locales
Collaborations intercommunales avec regroupement administratif uniquement (délégation des tâches à une entité administrative commune)	Pool de compétences sur des tâches spécifiques	Synergies limitées au domaine couvert Lourdeur liée à la direction par plusieurs exécutifs / conseillers en charge des dicastères	Déconnexion entre le politique et l'administratif Perte d'autonomie communale engendrée par la dilution du contrôle démocratique	Maintien de la proximité politique et prise en compte des intérêts locaux
Commune fusionnée	Profession-nalisation de l'administration	Synergies Développement de prestations et amélioration de la qualité Taille critique suffisante pour développer des outils de gestion et de contrôle Risques de bureaucratisation	Mise en commun des moyens et optimisation de la gestion de projets Poids politique Renforcement de l'autonomie de la nouvelle commune	Identité régionale Diminution de la prise en compte des préférences locales au profit de l'intérêt régional Eloignement et risque de déconnexion avec la population

Ces formes de délégation peuvent également être combinées. On pourrait par exemple imaginer une fusion "par étapes" avec d'abord un renforcement et une optimisation des collaborations

intercommunales (approche potentiellement coûteuse mais tactiquement défendable). Une commune fusionnée pourrait également maintenir des "unités administratives" au niveau des anciennes communes, qui garderaient une autonomie budgétaire et organisationnelle pour un certain nombre de prestations à définir.

Cependant, fort de l'expérience de la fusion de Milvignes, les porteurs du projet sont convaincus que dans le cas des trois communes de Boudry, de Cortailod et de Milvignes, la fusion est la solution la plus efficiente, comme le montrait déjà l'étude de faisabilité.

5. LES AVANTAGES ET LES RISQUES D'UNE FUSION

Les impacts positifs et négatifs d'une fusion sur les thèmes choisis ont été listés dans chacun des chapitres ci-dessus. Le tableau ci-dessous synthétise l'ensemble des arguments en faveur d'une fusion, ainsi que les points d'attention dont il faut tenir compte.

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune à animer la vie communautaire	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Davantage de compétences à mettre à disposition des animateurs de la vie locale ✓ Meilleur soutien aux sociétés locales ✓ Possibilité de regrouper les compétences pour une approche coordonnée globale 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Crainte des bénéficiaires des prestations de se retrouver devant une "grosse machine" administrative impersonnelle
Capacité de la commune à préserver l'environnement et l'espace de vie	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Utilisation des ressources de façon plus efficiente ✓ Davantage de compétences internes pour gérer les projets et négocier avec les acteurs externes ✓ Approche coordonnée et cohérente de l'aménagement du territoire ✓ Meilleure gestion des interfaces entre les localités (espaces de vie commun, mobilité, tourisme, économie locale, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Crainte que les spécificités locales ne soient pas prises en compte ✗ Décisions prises par des responsables politiques qui ne vivent pas toutes et tous dans la localité concernée
Capacité de la commune de développer un concept global de mobilité entre les localités en lien avec l'aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Utilisation des ressources de façon plus efficiente ✓ Davantage de compétences internes pour gérer les projets et négocier avec les acteurs externes ✓ Approche coordonnée et cohérente de la mobilité ✓ Meilleure gestion des interfaces entre les localités (mobilité, parage, accessibilité, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Crainte que les spécificités locales ne soient pas prises en compte ✗ Décisions prises par des responsable politiques qui ne vivent pas tous dans la localité concernée

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune de développer un concept global de développement durable pour la commune	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Davantage de compétences internes pour gérer les projets et négocier avec les acteurs externes ✓ Plus de levier d'action du fait de l'étendue du territoire ✓ Approche coordonnée entre les localités pour plus de cohérence entre les mesures 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Crainte que les spécificités locales ne soient pas prises en compte ✗ Plus de difficulté d'acceptation de mesures de sobriété si elles sont proposées par une grande entité
Capacité de la commune d'assurer une meilleure sécurité pour une meilleure qualité de vie	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Davantage de possibilité et de flexibilité pour assurer une présence des ASP ✓ Meilleure coordination, meilleure utilisation des moyens à disposition 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Perte d'ancrage local
Capacité de la commune d'optimiser l'utilisation des compétences et des machines, ainsi que d'harmoniser les prestations	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Des services mieux organisés, plus efficaces ✓ Optimisation de l'utilisation du matériel onéreux 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Perte de proximité en cas de trop grande centralisation
Permettre au Conseil communal de réaliser la mission pour laquelle il a été élu	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Un Conseil communal plus disponible, à l'écoute des habitant-e-s, et disposant de temps pour accomplir sa mission essentiellement stratégique ✓ Un Conseil communal disposant de plus de compétences pour mettre en œuvre les projets politiques pour lesquels il a été élu ✓ Une fonction de Conseillère et de Conseiller communal-e plus attractive 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Perte de proximité du fait de la diminution du nombre d'élue ✗ Professionnalisation de la fonction de Conseillère et de Conseiller communal-e
Capacité de la commune de mettre à disposition plus de disponibilité pour répondre aux besoins des habitant-e-s	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une administration qui dispose de plus de canaux pour proposer ses services et des moyens d'information renforcés 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Chaque localité ne dispose plus de l'ensemble des prestations sur son territoire

ENJEU	AVANTAGES	RISQUES
Capacité de la commune de traiter des domaines de plus en plus complexes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une administration plus flexible, qui dispose de compétences multiples et mieux organisée ✓ Possibilité de conduire des projets transverses complexes ✓ Meilleur support au Conseil communal 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Absence d'accompagnement au changement ✗ Dépersonnalisation des services
Capacité de la commune de proposer des fonctions et des postes de travail beaucoup plus attractif	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plus grande facilité de recruter des compétences ✓ Plus de compétences au sein de l'administration pour une meilleure adaptation à l'évolution rapide des besoins 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Trop de spécialisation ✗ Départs de collaboratrices et de collaborateurs qui ne trouvent pas leur place dans la nouvelle commune.
Capacité de la commune de disposer d'une situation financière maîtrisée permettant à la future commune de répondre à ses enjeux futurs	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Meilleure répartition des risques ✓ Plus grande flexibilité d'investissement, meilleure capacité à établir des priorités ✓ Meilleure gestion financière, meilleure gestion de la dette ✓ Diminution des risques d'augmentation des impôts 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Devoir adapter le coefficient après la première législature

Analyse de la faisabilité financière de la fusion

Pour étudier la faisabilité financière de la fusion, il est nécessaire de se projeter dans l'avenir et de créer un modèle financier de la future commune correspondant au projet précédemment décrit.

Ainsi, l'analyse de la faisabilité financière du projet se base non seulement sur les tendances évolutives des cinq dernières années pour les trois communes, mais surtout prend en compte les projets et les investissements futurs, les variations attendues des charges et des produits, notamment l'ensemble des impacts liés à la fusion. Le modèle financier créé permet de réaliser des simulations en fonction des besoins d'investissements futurs, de l'évolution de la population, du coefficient d'impôt, ou encore du contexte économique.

Cette analyse met notamment en évidence les tendances susceptibles d'influencer la situation financière de la future commune fusionnée. Elle a été réalisée sur la base des comptes 2017 à 2022 et du budget 2023.

D'un point de vue financier, les informations disponibles dans la comptabilité et le budget ne sont pas suffisantes. D'une part, elles reposent sur la situation passée, d'autre part elles respectent des principes comptables, par exemple les dotations aux réserves de préfinancement ou de financements spéciaux, qui ne représentent pas des flux économiques, mais répondent aux besoins de politique budgétaire. C'est pourquoi notre analyse débute par le retraitement des comptes publiés par les communes.

Ce retraitement permet notamment d'améliorer la comparabilité dans le temps et entre les communes prenant part au projet de fusion. Une fois le retraitement réalisé, il est possible de mettre en évidence des indicateurs qui permettent de modéliser la situation financière d'une future commune fusionnée.

Comparaison entre les trois communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes

Lorsque des communes envisagent une fusion, la comparaison de leur situation financière et de leur patrimoine est certes une condition nécessaire au succès de la démarche, mais elle n'est pas suffisante.

En effet, si de grandes différences de richesses existent entre les communes, il est probable que les autorités peinent à se mettre d'accord pour entrer dans un processus de fusion. Toutefois, au-delà de la situation initiale, il faut tenir compte d'autres éléments, notamment :

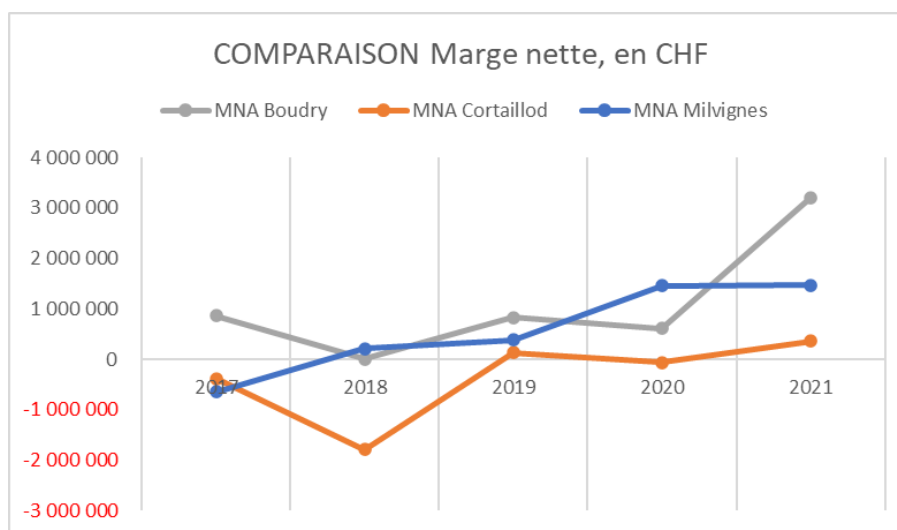
- Le fait que la bonne santé financière d'une commune peut parfois être liée à la présence d'une entreprise florissante ou d'un contribuable important. Si tel est le cas, le risque est important que la commune perde ses revenus. Plusieurs cas se sont produits, le dernier en date est le départ de BAT (British American Tobacco), très gros contribuable de la commune de Boncourt (JU). Nous relevons également le cas de certaines communes du canton de Neuchâtel qui ont vu leurs revenus fortement diminués lorsque les parts cantonale et communale à l'impôt des personnes morales ont été modifiées en faveur du canton, lors de la réforme de 2016.
- Les situations des communes peuvent être complémentaires, par exemple une commune qui a des recettes importantes et beaucoup de dettes, peut équilibrer sa situation en fusionnant avec une commune qui a des recettes moindres, mais un faible endettement.

- La fusion, ce n'est pas qu'une affaire de finances. Une fusion c'est surtout l'opportunité pour des communes de mieux gérer les réponses aux besoins en mettant leurs forces en commun.

L'analyse comparative a été réalisée sur la base des comptes 2017 à 2021.

Des situations financières saines pour les trois communes

Les communes de Boudry, Cortaillod et Milvignes ne présentent pas de différences majeures. Elles ont toutes les trois une bonne santé financière, avec des tendances à la hausse de l'évolution de leurs résultats.



Evolution de la marge nette d'autofinancement (MNA = les recettes moins les dépenses moins les amortissements)

Complémentarité au niveau fiscal

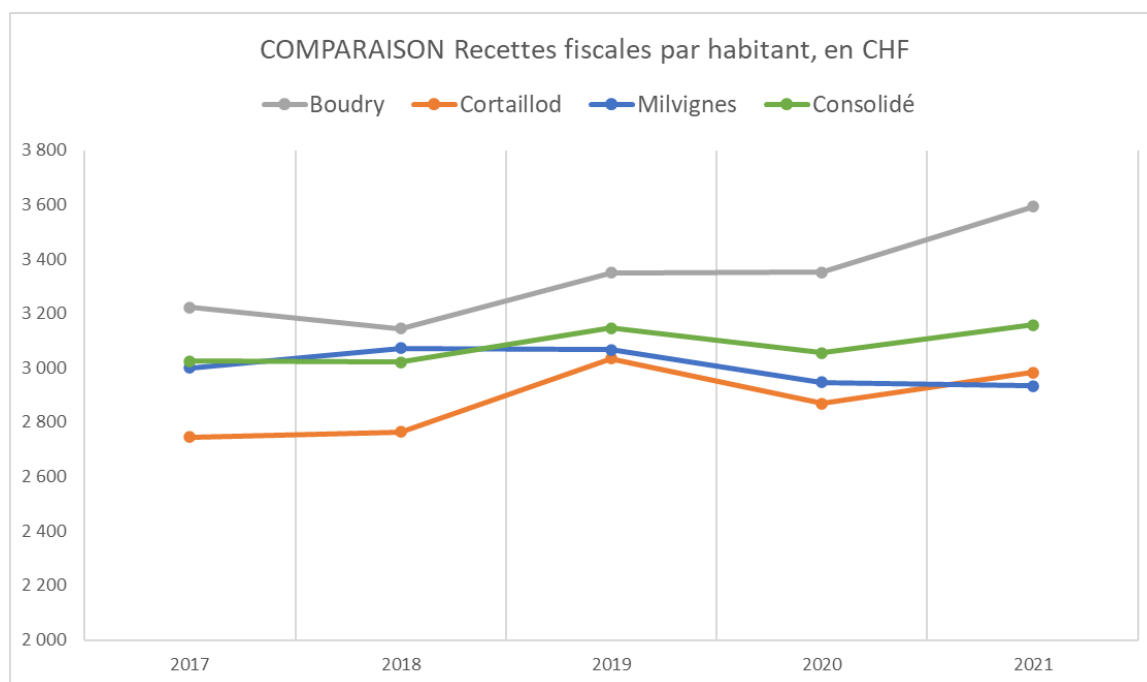
Les communes sont complémentaires au niveau de la fiscalité. Milvignes et Cortaillod disposent d'un tissu contributif à l'impôt des personnes physiques plus important qu'à Boudry. Par ailleurs, Boudry et, dans une moindre mesure, Cortaillod disposent de zones d'activité avec un fort potentiel au niveau des personnes morales. L'impôt des personnes physiques est stable, tandis que l'impôt des personnes morales est plus volatil. Il peut fluctuer de manière importante d'une année à l'autre et il peut être remis en question par des décisions cantonales.

Pour la future commune, la valeur consolidée du point d'impôt des personnes physiques par contribuable serait ainsi proche de celle de Cortaillod. La valeur du point d'impôt total pour les personnes morales se monterait à CHF 1'829'226 en fin de 2021.

Situation à fin 2021	BOUDRY	CORTAILLOD	MILVIGNES	CONSOLIDE
Coefficient fiscal	73 (71 en 2023)	66	63	66,5
Valeur du point d'impôt par contribuables (personnes physiques)	CHF 39,91	CHF 47,85	CHF 53,38	CHF 47,99
Valeur du point d'impôt (personnes morales)	CHF 1'480'300	CHF 218'283	CHF 130'643	CHF 1'829'226

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. Cependant, des discussions sont en cours au Grand Conseil relatives à une loi d'urgence visant à plafonner les recettes fiscales sur les personnes morales des communes pour les années 2024 et 2025.

Le graphique ci-dessous montre les recettes fiscales de chaque commune par habitant-e, pour une meilleure comparabilité entre les communes. On constate qu'elles sont relativement stables dans le temps, avec une augmentation à Boudry liée à l'impôt des personnes morales. Les recettes fiscales consolidées par habitant-e sont représentées en vert, se situant en-dessous de Boudry, mais au-dessus de Cortaillod et de Milvignes.



Etat des patrimoines communaux

Le patrimoine des communes peut être divisé en deux catégories :

- Le patrimoine administratif, soit les infrastructures nécessaires au fonctionnement de la commune. Il ne peut être vendu sans mettre en péril les prestations communales délivrées.
- Le patrimoine financier, soit les infrastructures détenues par la commune qui ne servent pas directement à son fonctionnement. Il peut s'agir de bâtiments d'intérêt historique, de terrains

ou de bâtiments détenus en réserve pour de futurs développements, de bâtiments mis en location pour soutenir l'activité locale ou le logement. Ils constituent une réserve de liquidités pour les communes.

La valeur du patrimoine figurant dans le tableau ci-dessous est la valeur comptable pour le patrimoine administratif (coût d'acquisition déduction faite des amortissements), tandis qu'il s'agit de l'évaluation aux prix du marché pour le patrimoine financier. Les chiffres sont ramenés au nombre d'habitant-e-s, pour une meilleure comparabilité entre les communes.

On constate que la valeur du patrimoine de chaque commune, par habitant-e, est sensiblement la même, soit près de CHF 12'000. Au niveau consolidé, la valeur du patrimoine par habitant-e serait exactement égale à celle de Milvignes.

Situation à fin 2021, par habitant	BOUDRY	CORTAILLOD	MILVIGNES	CONSOLIDE
<i>Habitants</i>	6'187	4'703	9'179	20'069
Patrimoine administratif	CHF 11'859	CHF 10'056	CHF 9'710	CHF 10'454
Patrimoine financier	CHF 994	CHF 1'438	CHF 2'556	CHF 1'812
TOTAL	CHF 12'853	CHF 11'493	CHF 12'266	CHF 12'266

Certaines infrastructures communales doivent être remplacées ou renouvelées, par exemple les administrations, certains bâtiments publics, les routes. D'autres doivent être construites, agrandies ou améliorées. C'est le cas notamment de celles qui répondent à de nouveaux besoins comme les écoles, les structures d'accueil de l'enfance, ou encore les investissements dans le domaine de l'eau et de l'épuration.

Comme le présente le tableau ci-dessous, le montant des investissements moyens, par habitant-e, réalisés par Cortaillod sur la période 2017 à 2021 est plus faible que celui des communes de Boudry et de Milvignes.

Investissements sur la période 2017-2021	BOUDRY	CORTAILLOD	MILVIGNES	TOTAL
<i>Habitants</i>	6'187	4'703	9'179	20'069
Investissement annuel moyen, par habitant	CHF 439,0	CHF 347,3	CHF 529,4	CHF 458,87
<i>Proportion d'investissement sur les dépenses totales</i>	10,49 %	8,79 %	11,77 %	10,69 %

Selon les recommandations de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, l'effort d'investissement de la commune de Cortaillod sur la période 2017 à 2021 est jugé faible (< 10 %), tandis que celui des communes de Boudry et de Milvignes est qualifié de moyen (entre 10 % et 20 %).

L'effort d'investissement se mesure par la proportion des investissements sur les dépenses totales (soit investissements + dépenses de fonctionnement).

Cela dit, la différence entre l'effort d'investissement de Cortaillod et l'effort d'investissement des deux autres communes reste minime. Nous considérons qu'elle n'est pas significative.

Endettement

L'endettement est un outil financier permettant à une commune de financer ses investissements, puisque ces derniers vont être utilisés sur une période de plusieurs années, voire dizaine d'années. Il est donc normal qu'une commune s'endette.

Dans notre modèle, nous considérons l'endettement net qui comprend l'endettement financier, net des liquidités. Il n'intègre pas les dettes dites d'exploitation, comme les fournisseurs.

	BOUDRY	CORTAILLOD	MILVIGNES	CONSOLIDE
Habitants	6'187	4'703	9'179	20'069
Dette nette (en CHF / hab.)	5'533	2'288	5'135	4'590
Patrimoine (en CHF / hab.)	12'853	11'493	12'266	12'266
Taux endettement	43,05 %	19,91 %	41,86 %	37,42 %
Patrimoine net (en CHF / hab.)	7'320	9'205	7'132	7'676

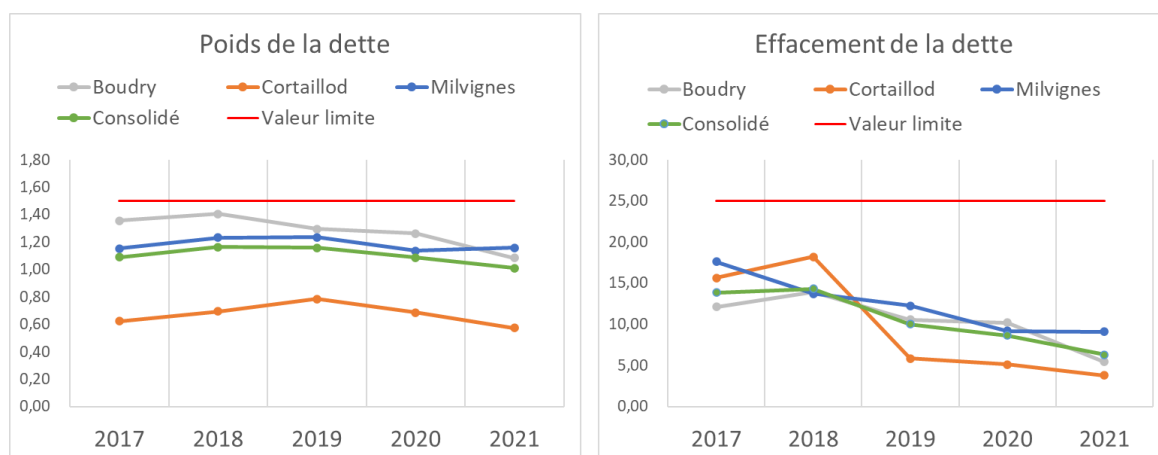
L'endettement net par habitant-e est couramment utilisé pour comparer les communes. Or, il s'agit d'un indicateur à prendre avec prudence, car il ne tient pas compte des éléments ci-dessous :

- Pour mesurer l'endettement d'une commune, il faut prendre en compte la valeur de son patrimoine et l'importance des investissements réalisés. En effet, si une commune a plus de patrimoine, elle a potentiellement plus de dettes.

Ci-dessus, les chiffres indiquent que la valeur du patrimoine des trois communes, par habitant, est sensiblement la même (autour de CHF 12'000), et que Cortailod est la commune qui est la plus faiblement endettée. Cela doit être mis en relation avec le volume des investissements, plus faible à Cortailod que dans les autres communes (voir point sur les investissements ci-dessus).

- Il faut également prendre en compte la capacité de la commune à dégager de la marge nette et de l'autofinancement. Une commune avec plus de revenu et plus d'autofinancement peut se permettre d'emprunter davantage sans péjorer sa situation, notamment sans augmenter le risque.

Ainsi, les indicateurs suivants doivent être considérés : le poids de la dette, qui mesure l'importance de la dette par rapport au niveau de revenus de la commune (*en nombre d'années*), et l'effacement de la dette, qui mesure l'importance de la dette par rapport à la capacité de remboursement de la commune (*en nombre d'années*).



Sans entrer dans les détails, le poids de la dette exprime le risque de la dette, tandis que l'effacement de la dette exprime la capacité à rembourser la dette. Du fait de son plus faible endettement, Cortailod présente un risque d'endettement plus faible. Par contre, au niveau de leur capacité à rembourser la dette, les trois communes sont relativement similaires.

Pour les trois communes, les indicateurs sont bien en-dessous des valeurs recommandées usuellement (trait rouge horizontal). Cela signifie que les communes, ensemble, ont encore un potentiel d'investissement important.

Projection financière d'une future commune fusionnée

Un groupe de travail Finances constitué de représentant-e-s des administrations, des exécutifs et des commissions financières a été formé pour réfléchir aux éléments suivants :

- Hypothèses d'évolution des principaux comptes de charges (personnel, biens et services, charges liées)
- Analyse des investissements
- Analyse des réserves
- Fiscalité
- Impacts de la fusion
- Domaines financés par les taxes (eau, épuration, déchets et ports).

Ces réflexions ont été débattues par les Conseils communaux des trois communes et soumises aux commissions financières.

Ces analyses approfondies ont permis de déterminer un coefficient fiscal pertinent, fondé et réaliste pour la future commune fusionnée.

Postulats de base et contexte économique

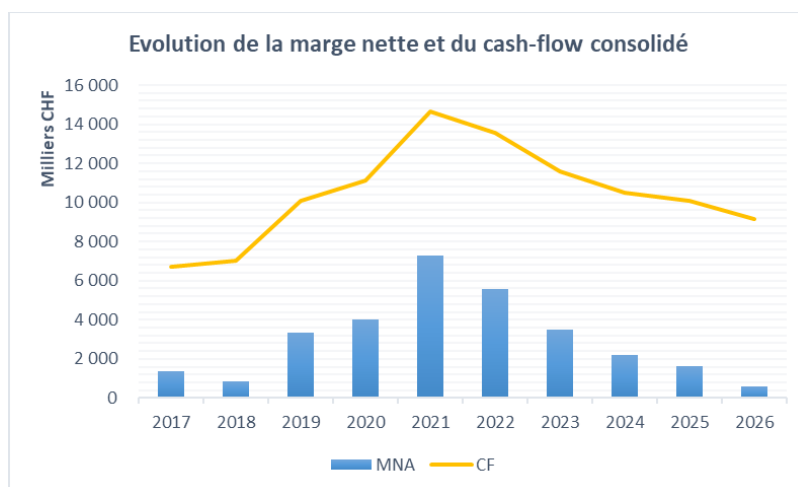
Les prévisions pour les années 2022 à 2026 montrent un renversement des tendances. Au niveau des charges, on constate une hausse importante qui impacte fortement les résultats, et **cela indépendamment de la fusion** :

- Impact de l'inflation et de la hausse du prix de l'énergie.
- Augmentation des charges liées, c'est-à-dire relatives à des domaines gérés par le canton ou des syndicats (social, écoles, crèches et garderie, mobilité, appartements avec encadrement)
- Augmentation de la TVA de 0.4 % dès 2024.
- Augmentation des taux d'intérêt
- Investissements plus élevés que sur la période rétrospective impliquant une hausse des amortissements.

Les recettes, quant à elles, restent relativement stables ou augmentent moins que les charges.

La croissance moyenne de la population depuis 2013 est de 0,72 %. Cette croissance se poursuivra de la même manière pour les années prospectives, ce qui représente une augmentation moyenne de 140 habitant-e-s par an, sur une population totale à fin 2021 de 20'069 habitant-e-s. Cette croissance n'aura que peu d'influence sur les recettes fiscales. D'un autre côté, cette croissance n'aura également que peu d'influences sur les infrastructures de la commune et n'impliquera pas de dépenses additionnelles.

Ces hypothèses ont pour conséquence d'influencer à la baisse la marge nette (recettes - dépenses - amortissements), ainsi que le cash-flow généré par l'activité communale (recettes - dépenses).



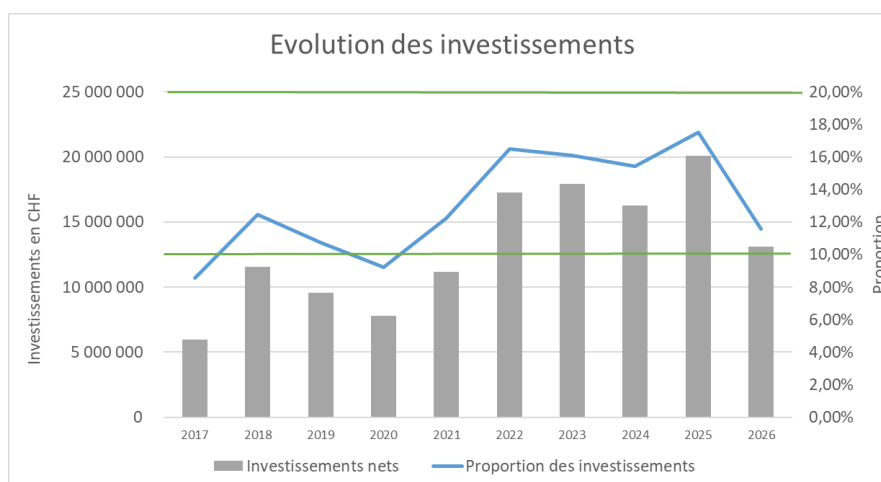
Investissements

Les investissements nécessaires pour les trois communes ont fait l'objet de discussions préliminaires au sein des trois Conseils Communaux, puis ont fait l'objet d'une réflexion au sein du groupe de travail Finance.

Les investissements prévus pour la période 2022 à 2026 sont 84 % plus élevés que durant la période 2017-2021. L'expérience montre toutefois qu'il est très difficile de réaliser tous les investissements planifiés.

En CHF	Période 2017-2021	Période 2022-2026
Investissements nets	46'045'447	84'679'867
Investissements par habitant	2'294	4'075

L'effort d'investissement peut être considéré comme moyen, puisque compris entre 10 % et 20 %.



Les investissements ont un impact :

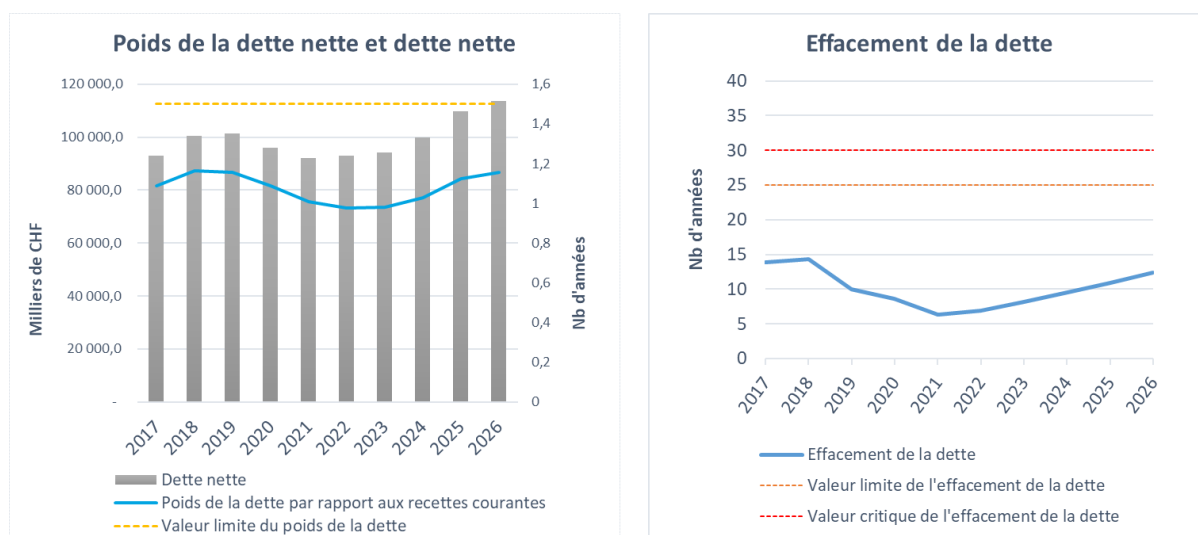
- Sur les amortissements
- Sur les charges financières
- Sur l'endettement

Compte tenu de la marge nette disponible, la commune aurait encore une marge de manœuvre de **12 millions de francs d'investissements supplémentaires** sur la période, pour atteindre une marge nette égale à zéro à l'horizon 2026.

Endettement

Au vu des hypothèses d'évolution des charges et des produits, ainsi que des investissements réalisés, la future commune resterait bien au-dessous des valeurs limites, gardant ainsi un endettement modéré.

L'endettement net par habitant-e passerait de CHF 4'590 à fin 2021 à CHF 5'476 à fin 2026.



Synergies de la fusion

Contrairement à ce que l'on peut croire, les raisons d'une fusion ne sont pas financières. Elles résultent davantage d'un besoin de professionnalisation de la fonction de Conseillère et de Conseiller communal-e ou de l'administration, de la nécessité d'unir ses forces pour offrir un plus grand éventail de prestations, d'une volonté de renforcer son autonomie.

Les synergies d'une fusion de communes peuvent être directes et indirectes :

- Economies directes de coût
- Limitation de la croissance des coûts
- Meilleures prestations au même coût
- Prestations offertes à un plus grand nombre pour une augmentation de coût limitée (économies d'échelle).

Par exemple, les Conseils communaux des trois communes se sont déjà engagés à conserver l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs dans la nouvelle commune. La mise en œuvre de la fusion nécessite l'ensemble des forces de travail. Dans les années après la fusion, les besoins en personnels supplémentaires sont absorbés par les équipes en place. La synergie s'opère donc sur le long terme avec un personnel plus nombreux qui peut se former, répondre aux nouvelles exigences, et de ce fait répondre aux besoins de la population toujours plus importants sans nécessité de recrutement supplémentaire.

Pour bénéficier pleinement des économies d'échelles, la future commune fusionnée devra aller au bout du processus et mettre en place une réorganisation de l'administration, tel que souhaitée aux points 3.3.2. et 3.3.3.

La présente analyse a identifié des économies d'échelle évaluées à environ **CHF 1'385'000** sur les postes suivants :

- Economies d'échelle sur les achats de biens et services,
- Réduction du recours à des prestataires externes par internalisation des compétences,
- Optimisation des loyers versés (optimisation de l'utilisation des locaux).
- Diminution des coûts de fonctionnement des Conseils communaux et généraux,

En termes de budget, ces mesures représentent :

- 1.62 % des dépenses totales de 2021,
- 10.3 % des dépenses de biens, services et charges d'exploitation.

Nouvelles mesures en cas de fusion

La vision de la future commune fusionnée proposée au chapitre 3 impliquent un certain nombre de mesures, ayant un impact sur les coûts de fonctionnement.

Un montant de CHF 1'000'000 supplémentaires, par année, a été prévu afin de réaliser ces différentes mesures, notamment :

- Renforcement des compétences dans le domaine de l'interculturalité, de l'animation, du soutien à la politique de l'enfance et de la jeunesse
- Renforcement des compétences dans les domaines de la mobilité et de l'énergie
- Subventions aux transports publics
- Mise à niveau des outils informatiques et nouvelles compétences juridiques et de communication.
- Participation au syndicat de la patinoire étendue aux trois communes

En termes de budget, ces mesures représentent :

- 1.3 % des dépenses totales
- 4 % des dépenses concernées (personnel, biens, services et charges d'exploitation)
- 1,3 point d'impôt.

Aide cantonale à la fusion

La mise en œuvre de la fusion a un coût. Les trois communes, en cas de fusion, bénéficieront d'un montant d'aide à la fusion qui devrait s'élever à CHF 2'900'000, dont une partie permettra de couvrir ses coûts, par exemple le réaménagement des locaux, l'intégration informatique et des données, la révision des règlements et l'identité visuelle.

Domaines financés par les taxes

En cas de fusion, il s'agira d'harmoniser les règlements des communes sur le prélèvement des taxes dans les domaines autofinancés, c'est-à-dire l'eau, l'épuration et les déchets.

Les domaines autofinancés doivent être financés par la taxe et non pas par l'impôt. Pour les déchets, la loi autorise une couverture par l'impôt de 30% au maximum (Cortailod applique un taux de 20 %, les deux autres communes de 30 %).

A ce stade, il est trop anticipé de travailler finement sur les règlements qui régissent la taxation des domaines autofinancés. Toutefois, une analyse a été réalisée afin de vérifier :

- La situation actuelle des taxes dans les trois communes
- La couverture des dépenses par les taxes sur l'ensemble de la période.

La conclusion est que les taxes des trois communes leur permettent de couvrir leurs dépenses. L'harmonisation ne conduirait pas à une augmentation des taxes dans la future commune fusionnée. A noter que des investissements sont prévus dans les trois communes dans le domaine de l'eau, qui pourrait conduire à une augmentation des charges et donc de la taxe, cela indépendamment de la fusion.

Une fusion des trois communes permet en outre de bénéficier d'économies d'échelles dans l'exploitation de ces domaines.

Impôts

L'exercice de prévision de la situation financière de la future commune fusionnée est délicat. Au-delà de 2023, il est difficile de réaliser une projection avec certitude. La maîtrise de la croissance des charges est bonne, mais l'hypothèse d'évolution des revenus, notamment fiscaux est plus incertaine. Les hypothèses retenues sont conservatrices sur l'évolution des recettes et réalistes sur l'évolution des charges.

Compte tenu de l'ensemble des hypothèses et postulats développés dans les points précédents, un taux à 63 est estimé pertinent et réaliste.

A ce taux, la commune couvre son fonctionnement et le maintien du patrimoine communal. L'endettement reste modéré, compte tenu des recettes et de l'autofinancement généré par la commune.

A ce taux, la commune peut assumer des investissements sur la période 2022-2026 d'un montant total de CHF 84 millions, soit près du double de ceux réalisés pour la période 2017-2021. La mise en place de la nouvelle commune fusionnée nécessitera de mobiliser les autorités et le personnel de la future commune, qui ne seront pas immédiatement disponibles pour conduire les projets d'investissements correspondants. De ce fait, l'enveloppe prévue semble très largement suffisante.

En cas d'évolution négative des tendances, la présence de réserves significatives au bilan, dont 57 % sont couvertes par des actifs financiers réalisables, donnerait à la future commune le temps de réagir et d'adapter ses décisions de gestion.

Conclusion

Les trois communes présentent une bonne situation financière à fin 2021 et bénéficient d'une complémentarité au niveau fiscal. Toutefois, on constate pour les prochaines années une tendance à la baisse des résultats, indépendamment de la fusion, et cela pour les raisons suivantes :

- Augmentation des charges liées, en particulier dans le domaine du social (cantonal) et du scolaire.
- Contexte conjoncturel défavorable.
- Effort d'investissement plus important que pour les années rétrospectives.

Les projections pour la période comprise entre 2022 et 2026 montre que, malgré une détérioration de la situation financière, la future commune reste dans les chiffres noirs et dispose de suffisamment d'autofinancement pour faire face à ses investissements et à son endettement.

Il est important de rappeler que l'analyse réalisée est une analyse économique ayant pour but d'évaluer les tendances pérennes. Ainsi, tout élément extraordinaire est lissé. Or, des revenus occasionnels comme des impôts sur les prestations au capital, des droits de mutation ou des impôts sur la succession peuvent ponctuellement amener des recettes complémentaires à la commune.