



## Point n° 9 de l'ordre du jour

### Rapport de politique générale du Conseil communal

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs les Conseillers généraux,

Bien que le Règlement général de commune de Milvignes ne prévoit pas de contrainte pour le Conseil communal de présenter un programme de législature, le collège exécutif élu le 27 juin 2016 a souhaité élaborer un programme politique contenant ses orientations principales, fruit de sa concertation et du développement de choix stratégiques pour l'avenir de notre communauté de villages.

Cette réflexion a nécessité une prise de distance avec la mise en œuvre concrète de la convention de fusion et l'élaboration d'un projet d'avenir concret qui pouvait être porté par le Conseil communal, cinq ans seulement après la naissance de la Commune de Milvignes.

Ainsi, plutôt qu'un programme de législature développant des intentions pour les années qui suivent une élection communale, le Conseil communal a choisi de transmettre à votre Autorité le présent rapport d'information sur sa politique générale.

Ce rapport détaille la politique menée par l'exécutif, l'illustre par des options déjà prises ou des projets menés au cours de ses deux premières années de mandat et présente ses intentions pour la seconde partie de législature. Finalement, ce rapport décrit la vision du Conseil communal pour l'avenir de notre commune, au-delà de cette législature.

Ce rapport est le premier du genre pour notre commune. Il permet au Conseil communal d'informer les autorités et les citoyens des directions prises et des projets à venir.

Il est finalement destiné à publier de manière transparente les intentions du Conseil communal et à servir de jalon pour guider les choix à venir.

### Politique générale du Conseil communal de Milvignes

#### Principe

Si elles indiquent la vision du conseil, les orientations contenues dans ce programme ne se substituent naturellement pas aux procédures démocratiques et réglementaires usuelles.

Les décisions concernant les engagements financiers à travers les procédures de demandes de crédits, d'élaboration de budget et d'examen de comptes ne sont pas liées par son contenu.

Toutefois, ces orientations permettent d'examiner la cohérence des choix proposés au Conseil général durant la législature en regard du guidage politique choisi.

Les programmes de législature sont d'ordinaire amendables par le conseil qui l'a présenté en fonction de l'évolution conjoncturelle ou la survenue de projets urgents et importants. Ils

peuvent également être utilisés par le pouvoir législatif pour s'adresser au collège et étudier les progrès réalisés dans les dossiers présentés dans le programme.

Le Conseil communal de Milvignes souhaite adopter ces principes généraux et publier ses intentions à la communauté dans une transparence totale, gage de démocratie.

### Contexte politique

Milvignes est le fruit de la fusion de trois villages, Auvernier, Bôle et Colombier, matérialisée par la signature d'une convention de fusion en 2011.

Après une première législature consacrée à l'installation des autorités, services et à la construction des nouvelles collaborations intercommunales tout en menant plusieurs projets d'envergure dans les villages, le Conseil communal élu en juin 2016 se consacre à la solidification de cette construction et à l'élaboration des projets futurs.

Son action s'inscrit dans le contexte de la vie régionale et cantonale. Le Conseil communal prend en compte plusieurs contextes politiques pour guider son action, notamment les accords de positionnement stratégique et la situation cantonale.

### Accords de positionnement stratégique

Le Conseil communal a participé à la création puis signé en septembre 2016 l'accord de positionnement stratégique de la Région Neuchâtel Littoral<sup>1</sup>.

Cet accord est l'un des quatre agréments régionaux conçus à l'initiative du Conseil d'État, par les associations régionales du canton, les communes, le Réseau urbain neuchâtelois et le Canton.

Il contient les lignes de force de notre région, que le Conseil communal de Milvignes a dessinées avec les exécutifs des autres communes du littoral et qu'il s'est engagé à mettre en œuvre dans sa politique publique, dans un esprit de collaboration pour une région au développement cohérent et harmonisé.

Soulignant la qualité de vie au sein de la Région Neuchâtel Littoral issue notamment de la trilogie lac – vignoble – forêts, son dynamisme, notamment culturel, le fait que la région accueille la capitale cantonale et le siège de plusieurs hautes écoles, instituts de recherche et entreprises innovantes, l'accord porte sur cinq objectifs de développement :

1. Renforcer la qualité de vie et l'attractivité résidentielle et touristique
2. Soutenir l'écosystème d'innovation
3. Développer les capacités d'accueil des entreprises et activités économiques, notamment dans les pôles de développement
4. Développer le concept multidisciplinaire de « smart région »
5. Construire la région Neuchâtel Littoral

---

<sup>1</sup> Les accords de positionnement stratégique des quatre régions sont disponibles sur le site internet de l'administration cantonale, en cliquant sur [ce lien](#)

## Situation cantonale

La situation cantonale, qu'elle soit économique, financière ou relative à l'ensemble du déploiement de l'effort public a une importance certaine sur la conduite des projets communaux.

Ainsi, le Conseil communal a-t-il choisi d'être actif sur plusieurs fronts supra-communaux et de participer au débat public influant sur les communautés de nos villages. Il veut ainsi concrétiser la volonté issue de la dynamique ayant conduit à la fusion des trois villages.

Durant les deux premières années de législature, le Conseil communal a ainsi pris une part active déterminante dans plusieurs projets touchant les citoyens de nos villages.

Outre les travaux liés aux difficultés budgétaires cantonales, citons notamment le projet de réforme de la péréquation financière, la loi sur l'aménagement du territoire, la redéfinition des prestations sociales ou encore la mise en œuvre de l'initiative pour deux hôpitaux. Ces projets sont conduits par le gouvernement cantonal qui intègre les exécutifs communaux aux travaux.

Nonobstant son travail au plus près des instances décisionnelles supra-communales, le Conseil communal doit appréhender et prendre en compte la situation cantonale afin de pouvoir conduire sa propre politique publique. La protection des intérêts de la Commune de Milvignes est particulièrement vivace dans les dossiers relatifs à la réforme de la péréquation financière, à la lutte contre les reports de charge non consentis et contre les redistributions des recettes fiscales lorsqu'elles sont injustifiées et non coordonnées.

Le Conseil communal est ainsi conscient de conduire la commune dans un contexte économique complexe, pour ne pas dire hostile au vu de la situation structurelle et financière du canton.

Les décisions fédérales, impactant les décisions cantonales mettent notre institution dans une situation périlleuse. Elles contraignent notre collège à une planification financière complexe qui garantisse à la fois une bonne qualité de vie, des prestations publiques de qualité et une gestion des derniers publics qui permette de contenir l'augmentation de la charge contributive.

## Situation communale

Le Conseil communal considère que les habitants des trois villages d'Auvernier, Bôle et Colombier, après une première législature, attendent de lui une prise en main des affaires communales qui respecte les besoins et les réalités des anciennes entités politiques et qu'il développe les projets que la fusion permet.

Les citoyens souhaitent ainsi être convaincus que la fusion des trois anciennes communes génère une plus-value ou qu'à tout le moins, elle ne génère pas de nouveaux problèmes.

Finalement, le Conseil communal prend en compte le fait que notre Commune, unifiée depuis quatre ans, vit une jeunesse relativement sereine qu'il convient de protéger et de faire mûrir pour aborder les défis à venir.

Riches de ses habitants, de leurs initiatives et de leurs cultures, nos trois villages ont des atouts formidables à mettre en valeur dans le début de cette deuxième partie de vie qui doit mener à la maturité institutionnelle.

## La Commune de Milvignes en 2018

La commune par ses trois villages présente des caractéristiques multiples. Elle est un lieu de vie incomparable situé dans un espace naturel hors du commun. Elle est aussi un lieu de vie économique et un centre régional en matière de formation et d'activités culturelles et sportives. L'histoire, la viticulture, les activités lacustres et le lien avec le centre urbain voisin sont également notoires.

Afin de présenter ses intentions stratégiques, le Conseil communal ne souhaite pas faire ici l'inventaire de ses multiples attraits et enjeux. Il détaille toutefois ci-dessous quelques aspects qui guident plus spécifiquement son pilotage politique actuel et futur.

### Démographie

La Commune de Milvignes compte 9'014 habitants au 31 décembre 2017, soit 26 de plus que l'année précédente. Cette augmentation devrait se confirmer dans les années à venir, notamment en lien avec les projets de construction de logements en phase de conclusion. Ce léger accroissement de la population se distingue de l'ensemble du canton qui a perdu près de 600 habitants entre 2016 et 2017.

L'évolution remarquable dans la structure de la population communale est celle illustrée par le *rapport de dépendance démographique*, en particulier celui des personnes âgées. Ce chiffre, passé de 26 à 31 sur le littoral entre 2002 et 2017, indique le nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus rapporté à 100 personnes âgées de 20 à 64 ans. Le même rapport pour les moins de 20 ans est lui en baisse de 1.5%. Cette évolution de la composition de la population doit guider une partie des politiques publiques qui doivent ainsi envisager le vieillissement de la population comme une réalité nouvelle et importante de notre région.

Ainsi, à l'image de l'évolution générale helvétique, l'âge moyen de la population augmente et son espérance de vie également. Les transformations socio-économiques et les effets de la globalisation engendrent un accroissement des besoins pour une communauté qui devient plus diverse, plus hétérogène et qui adopte des comportements progressivement plus individuels.

Finalement, l'arrivée probable de nombreuses nouvelles familles, corollaire des projets de constructions précitées exigent également une planification attentive, afin de garantir des équipements et des dispositifs institutionnels permettant de prendre en charge ces nouveaux citoyens.

### Finances

Héritée de la convention de fusion et renforcée par la gestion rigoureuse conduite par l'exécutif, la situation de Milvignes est celle de l'entité politique dont le taux de charge fiscale est le plus bas du canton, malgré des exercices budgétaires complexes.

Cette charge fiscale basse en comparaison intercommunale est un atout, mais elle ne constitue qu'une part mineure des contributions individuelles. La protection de cet indice doit être régulièrement évaluée et mise en rapport avec les possibilités de développement nécessaire à une commune vivante et à une qualité de vie entretenue.

### Services

En comparaison intercommunale, l'effectif de son administration, constituée de l'ensemble du personnel communal, est également parmi les plus faiblement dotés du canton et l'effort public déployé pour la population fait l'objet d'une conduite rigoureuse et mesurée<sup>2</sup>.

Cette conduite garantit à la fois la protection des intérêts individuels des citoyens et des prestations publiques de qualité.

Elle respecte la volonté exprimée lors de la fusion de renoncer à doter l'administration de nouveaux postes et contraint le Conseil communal ainsi que le personnel à des efforts importants pour parvenir à assumer les charges qui augmentent.

Les nouvelles politiques fédérales ou cantonales relatives aux normes de sécurité ou aux procédures administratives et de contrôle ainsi que les nouvelles demandes et exigences des citoyens, entreprises, associations ou des services cantonaux obligent l'administration communale à faire davantage avec le même effectif depuis la création de la commune.

S'il est rassurant de constater que l'effort public communal a été protégé sans augmentation d'effectif, il est pertinent de s'interroger sur la possibilité qu'auraient eues les trois anciennes communes d'affronter ces nouvelles exigences sans une telle augmentation. Ainsi, l'absence actuelle de variation dans la dotation en personnel communal doit être, selon l'Exécutif, considérée comme une maîtrise des charges abouties et partant, d'une économie pour les citoyens qui n'ont pas eu à assumer une augmentation.

### Fusion

Aujourd'hui, les trois villages qui composent la Commune de Milvignes ne pâtissent pas de la fusion et conservent leurs attraits, l'évolution des charges est maîtrisée et les prestations sont protégées. Les risques pour les anciennes communes mises en avant durant le processus de fusion en cas d'échec n'existent plus et la commune peut se tourner vers l'avenir.

Avec un taux de couverture recommandé des places d'accueil extra-scolaire respecté, des associations, clubs, entreprises, commerçants, artisans et établissements publics protégés, les villages présentent un développement social cohérent.

### Défis

Malgré cet état des lieux positif, les défis sont nombreux. L'élaboration du plan d'aménagement local, l'évolution des collaborations régionales notamment au travers des syndicats, cercles et associations ainsi que la collaboration avec les Autorités cantonales font partie des défis à venir. Les rapprochements potentiels avec les communes voisines doivent être envisagés sereinement et leur intérêt scrupuleusement examiné.

La protection de l'effort public essentiel à sa population et qui ne dépend pas entièrement de lui est également un sujet de préoccupation du Conseil communal. Il est ainsi particulièrement vigilant sur les dossiers fiscaux, hospitaliers, sociaux ainsi que notamment sur la protection des institutions publiques ou parapubliques.

---

<sup>2</sup> Avec 2,5 millions de francs de charges de personnel propres, la Commune de Milvignes est la moins dépensière des sept communes cantonales de plus de 9'000 habitants, selon les rapports relatifs aux budgets publiés, en charge brute comme en charge rapportée au nombre d'habitants.

Le déploiement de projets communautaires utiles et pertinents, dans un contexte budgétaire tendu et avec une capacité d'investissement mesurée en raison d'une part des réalités financières et d'autre part de la possibilité pour une administration raisonnablement dotée de conduire des projets d'envergure, occupe l'attention de l'Exécutif pour les années à venir.

### Axes de politique générale pour la Commune de Milvignes

Le Conseil communal souhaite axer sa politique sur les dimensions qui suivent, en considérant que les intentions se croisent et définissent le guidage de son travail de gestion des affaires publiques.

Certaines dimensions ont une tournure très concrète avec des mesures spécifiques. D'autres sont en revanche plus générales et définissent des concepts que le Conseil communal a choisi d'utiliser comme guides dans ses décisions.

Les axes et mesures présentées comportent des projets réalisés durant la première partie de législature ainsi que des intentions pour la seconde partie. Certains projets sont en cours de réalisation ou en attente de sanction par une Autorité.

D'une façon générale et pour encadrer l'effort politique souhaité par le Conseil communal, celui-ci envisage la nécessité d'un effort public tourné vers le développement durable, au sens du [rapport](#) des Nations Unies le définissant comme *le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins* et qui prend en compte à la fois la croissance économique, les contraintes liées à l'environnement et le fonctionnement de la société.

Ainsi, durant cette seconde législature, le Conseil communal souhaite axer sa politique publique sur les éléments stratégiques principaux suivants :

1. Poursuivre la création d'une administration communale efficiente
2. Développer la cohésion sociale, le vivre ensemble, les activités communautaires
3. Maîtriser l'occupation du territoire
4. Favoriser la mixité entre les domaines économiques et résidentiels
5. Maîtriser les finances publiques
6. Développer des centres villageois attractifs et animés en prenant en compte les spécificités de chaque village
7. Envisager le rapprochement avec des communes voisines

Les sept axes présentés sont développés en objectifs, mesures et actions spécifiques. Ils constituent le cœur de ce rapport de politique générale du Conseil communal et sont développés ci-dessous un à un.

## Poursuivre la création d'une administration communale efficiente

### Objectif

Réformer l'administration afin d'être en mesure de fournir à la population des prestations appropriées et évolutives en garantissant des conditions de travail réglementées pour les employés.

### Mesures

- Réviser les règlements généraux
- Développer l'administration numérique
- Développer des services à la population en ligne
- Augmenter l'agilité et la compatibilité entre les services
- Réformer la structure des services et identifier les missions
- Créer et mettre en œuvre une politique des ressources humaines

### Actions

#### Réalisées

- Mise en œuvre du système d'e-facturation
- Révision du règlement général de commune et du règlement sur le statut des conseillers communaux
- Mise en œuvre du modèle comptable harmonisé 2
- Mise en œuvre de la plateforme ECHO pour le Conseil général et ses commissions
- Réforme et publication de l'organigramme des services et des missions
- Création du service des ressources humaines
- Premières étapes de mise en œuvre de la politique des ressources humaines (intranet, bulletin du Conseil communal, guide du collaborateur, entretiens de développement, entretiens de service)
- Mise en œuvre de l'intranet communal et des bulletins du Conseil communal

#### À venir

- Poursuite des révisions réglementaires
- Révision du site internet communal et du bulletin Milvignes Info
- Élaboration et publication de la politique de communication externe
- Développement des prestations en ligne
- Mise en œuvre du système de contrôle interne

## Développer la cohésion sociale, le vivre ensemble, les activités communautaires

### Objectif

Protéger la qualité de vie et promouvoir les actions permettant les rencontres et les événements en commun dans les villages.

## Mesures

- Développer les centres des villages comme lieux de rencontres et d'activités associatives et commerciales
- Protéger les associations, clubs ainsi que les commerces et établissements publics
- Protéger et entretenir les rives comme lieu de loisirs et de rencontres
- Favoriser les initiatives des associations en permettant le développement de manifestations
- Élaborer des solutions permettant de gérer le stationnement à proximité des commerces tout en garantissant la circulation des piétons
- Développer ou participer aux projets de création de logements avec encadrement pour personnes âgées
- Sécuriser les déplacements piétons, notamment vers les écoles
- Développer les infrastructures permettant la mobilité douce

## Actions

### Réalisées

- Transformation de la place de jeux d'Auvernier
- Engagement contre les fermetures d'offices de poste
- Engagement public pour la promotion du commerce local
- Mise en œuvre du processus d'autorisation de manifestation systématisé
- Développement des contacts avec les associations, promotion des initiatives, recherches de solutions pour les commerçants et artisans qui requièrent l'aide communale dans leurs processus de sauvetage ou de développement (recherches de locaux, de repreneurs, etc.)

### À venir

- Élaboration et publication d'une politique d'achats locaux
- Mise en œuvre d'un encouragement public à la consommation locale
- Étude de faisabilité pour créer des espaces de stationnement séparés au centre des villages, en poursuivant la protection des espaces de rencontre.
- Développement du potentiel culturel en fédérant les artistes vivant sur le territoire communal, en développant de nouveaux événements notamment durant l'été et la période des fêtes de fin d'année, dans les trois villages
- Installation de décoration végétalisée et durable dans les centres des villages, mettant en valeur esthétiquement le lieu de vie commun
- Intégration aux projets de travaux publics du développement du réseau de mobilité douce
- Évaluation du modèle de la place de jeux d'Auvernier et répétition sur les autres places de jeux communales
- Poursuite des initiatives du Midnight Littoral et du marché hebdomadaire à Colombier

## Maîtriser l'occupation du territoire

### Objectif

Protéger les espaces verts, maîtriser le développement du bâti public et privé et densifier les centres en accord avec les développements régionaux.

### Mesures

- Entretien le patrimoine public
- Conduire la révision de l'aménagement local
- Encourager et soutenir les projets d'utilisation d'énergies renouvelables
- Protéger les zones spécifiques
- Permettre un développement de la population mesuré, visant un plafond à 12'000 habitants sur le territoire communal

### Actions

#### Réalisées

- Inventaire du bâti public
- Élaboration du plan d'entretien et de rénovation du patrimoine public
- Réalisation d'appartements avec encadrement des « Missions »

#### À venir

- Élaboration du plan d'aménagement local unique sur le territoire communal adapté aux besoins et aux nouvelles normes cantonales
- Mise en œuvre du programme de gestion du patrimoine

## Favoriser la mixité entre les domaines économiques et résidentiels

### Objectif

Favoriser une croissance économique durable profitable à la communauté des habitants de Milvignes en protégeant les débouchés de proximité sur le marché de l'emploi et en fournissant aux entrepreneurs, commerçants, artisans et établissements publics un environnement favorable au développement de leurs activités.

### Mesures

- Développer une promotion économique active et directe par le Conseil communal
- Fédérer les établissements, commerçants, artisans et entreprises
- Échanger avec les entrepreneurs pour favoriser les initiatives et protéger les intérêts des fournisseurs d'emplois

### Actions

#### Réalisées

- Création du premier Forum interentreprises de Milvignes, en juin 2018
- Invitation annuelle à une rencontre entre acteurs économiques
- Rencontres avec les associations de commerçants
- Renforcement de l'agilité dans les réponses fournies aux entrepreneurs
- Accompagnement des initiatives visant à promouvoir les commerçants et établissements (marchés, ouvertures prolongées)

### À venir

- Développement d'une plateforme d'échanges et d'un catalogue des services existants sur le territoire à destination des entrepreneurs
- Annualisation du Forum
- Poursuite des actions visant à protéger les activités des commerçants et artisans
- Recherche de nouveaux commerces et de nouvelles entreprises
- Protection du camping
- Accompagnement du développement de l'accueil para-hôtelier en créant un annuaire des chambres d'hôtes
- Développement d'un projet de création d'une « maison de l'enfance » communale regroupant plusieurs structures d'accueil extra-familial dans un bâtiment dédié favorisant l'accès des usagers et le développement d'un accueil de qualité

## Maîtriser les finances publiques

### Objectif

Protéger l'effort public en maîtrisant la charge fiscale, l'évolution des taxes, en contrôlant les charges et en élaborant une politique d'investissements priorisée.

### Mesures

- Développer une politique d'investissement efficace
- Participer au développement du projet de nouvelle péréquation financière intercommunale
- Participer aux efforts d'assainissement des associations et syndicats intercommunaux dont nous sommes membres

### Actions

#### Réalisées

- Élaboration de budgets équilibrés
- Maîtrise des charges
- Défense d'une répartition équitable des recettes fiscale entre le canton et les communes
- Soutien des référendums pour l'harmonisation des clés de répartition de l'impôt des frontaliers puis contre le report d'un point d'impôt
- Participation à la négociation de la nouvelle péréquation financière intercommunale
- Priorisations dans la politique d'investissements
- Revalorisation de l'ensemble du patrimoine communal
- Gestion proactive de la dette communale

#### À venir

- Planification financière à long terme
- Mise en œuvre du système de contrôle interne
- Développement d'outils de gestion analytique adaptés

## Développer des centres villageois attractifs et animés en prenant en compte les spécificités de chaque village

### Objectif

Permettre aux trois villages constituant la Commune de Milvignes de développer leur identité et leur attractivité pour les habitants, les entrepreneurs et institutions ainsi que pour le tourisme.

### Mesures

- Développer et promouvoir
  - Les identités viticoles et médiévales des trois villages
  - L'image de trois authentiques villages, proches du lac et de la nature
- Conforter les identités des trois villages en valorisant particulièrement :
  - Auvernier comme village de charme
  - Bôle comme village mêlant nature et urbanisation
  - Colombier comme centre régional
- Mettre en valeur le patrimoine, les activités culturelles et sportives

### Actions

#### Réalisées

- Publication de la plaquette Milvignes
- Création des zones de rencontre
- Création du marché hebdomadaire
- Développement de la communication publique
- Défense des offices de poste
- Politique d'autorisation facilitée de manifestations

#### À venir

- Protection des centres
- Aménagement des zones de rencontre
- Politique de communication publique axée sur les identités choisies

## Envisager le rapprochement avec d'autres communes voisines

### Objectif

Permettre l'évolution de la région du littoral-ouest vers un regroupement de communes aux intérêts et enjeux communs.

### Mesures

- Élaborer un projet de fusion à présenter à la population à moyen terme avec les communes voisines
- Poursuivre les collaborations intercommunales actuelles
- Protéger les acquis de la fusion de la commune de Milvignes durant les travaux à venir

## Actions

### *Réalisées*

- Discussions bilatérales avec toutes les communes du littoral-ouest durant le premier semestre 2018

### *À venir*

- Élaboration d'un rapport au Conseil général exposant les possibilités considérées par le Conseil communal

## Conclusion

Pour affronter les enjeux décrits dans ce rapport de politique générale, la commune de Milvignes possède des atouts indéniables, constitués de la dynamique existante héritée des trois anciennes communes et solidifiée suite à la fusion ainsi que de la crédibilité dont elle profite auprès de ses partenaires et notamment des autorités communales et cantonales.

En outre, Milvignes possède avec son patrimoine, son activité économique, ses écoles, centres de formation, installations sportives et culturelles d'importance régionale, ses centres d'activités policières et militaires, ses manifestations et les traditions qu'elle protège, les avantages d'une Commune solide dans une région en mutation. Avec trois villages dynamiques et attrayants et une gestion saine de l'effort public, Milvignes envisage un développement favorisant la qualité de vie et le bien-être pour tous.

Le Conseil communal espère que le Conseil général recevra ce rapport avec bienveillance et qu'il pourra, d'une façon générale, adhérer aux priorités identifiées.