



Point no 9 de l'ordre du jour

Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à la motion « Étude d'une fusion élargie au sein du district de Boudry »

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères générales,
Messieurs les Conseillers généraux,

Le Conseil communal vous transmet le présent rapport en réponse à la motion citée en titre, datant de novembre 2017. Il vous demande de le prendre en considération et de classer la motion.

Résumé

En réponse à la motion du Conseil général requérant du Conseil communal de Milvignes l'étude d'une éventuelle fusion élargie au district de Boudry, l'exécutif adresse dans ce rapport le résultat de ses travaux et sa conclusion.

La création de l'institution « Commune de Milvignes » et le guidage opérationnel réalisé par le Conseil communal depuis le début de la seconde législature sont tournés vers la recherche de compatibilité avec la réalisation de nouvelles fusions pour poursuivre la constitution d'institutions publiques communales cohérentes et efficaces.

Le bilan tiré par l'exécutif de la création de Milvignes et les objectifs identifiés dans ce rapport permettent de considérer que de nouvelles fusions sont pertinentes et les communes voisines rencontrées durant les travaux exploratoires sont intéressées à intégrer les discussions de préparation d'un avenir commun.

Ainsi, l'intention existe, même si les motivations sont parfois distinctes. Les communes voisines dans lesquelles des volontés de fusion avec Milvignes ont été publiées se trouvent dans une situation proche de celle qu'affrontaient les communes d'Auvernier, Bôle et Colombier avant la création de Milvignes. Elles sont confrontées à une urgence d'entreprendre compréhensible. Le Conseil communal de Milvignes partage l'avis que de nouvelles fusions sont opportunes, mais souhaite protéger les travaux réalisés et laisser exister la nouvelle institution parallèlement au démarrage des travaux de rapprochements à proposer aux citoyens. Il veut installer ces conversations sur un rythme guidé par la recherche de sérénité et de durabilité.

La nécessité de mener les travaux institutionnels présentés dans le programme politique du Conseil communal afin d'achever la mise en œuvre de notre commune ainsi que la volonté de concevoir un ou plusieurs projets de nouveaux regroupements réussis, durables et tournés vers la construction d'un projet de société abouti conduisent le Conseil communal à choisir la voie de la concertation politique paisible.

Le prix à payer en cas d'échec de ces travaux pour n'avoir pas su considérer que cette construction mérite du temps est trop élevé. Un tel échec remettrait en effet durablement en cause les projets d'avenir dans chacune des communes concernées et contraindrait leurs autorités à juguler pour longtemps l'incertitude des citoyens, des membres des institutions et des partenaires, tout en devant préparer de nouveaux projets, controversés dès leur naissance.

Ainsi, le Conseil communal de Milvignes considère que des travaux préparatoires doivent être menés dès le classement de cette motion, sur la base du contenu du présent rapport, avec les communes voisines afin d'élaborer des propositions de fusions. Il proposera aux communes voisines la création de groupes de travail intercommunaux destinés à élaborer d'une part un projet avec les communes de Cortaillod, Boudry et Rochefort et d'autre part avec un territoire plus large constitué des communes du littoral.

Ces travaux ne doivent pas être contraignants, doivent comprendre la possibilité d'un regroupement, mais aussi celle du refus d'une ou plusieurs parties. Le cahier des charges de chacun des groupes de travail sera défini par lui-même et l'intention générale devrait être la conception d'un projet de société plutôt que l'évaluation de considérations techniques qui devrait être confiée à un bureau d'étude indépendant en fonction de l'évolution des travaux.

Finalement, le bilan et le programme politique publié en septembre 2018 démontrent la disponibilité de Milvignes à envisager un avenir associé à celui de ses voisins, proches ou plus lointains, à court ou long terme. Ce rapport présente également les limites qu'il convient de poser, selon le Conseil communal, afin d'élaborer un projet pertinent et qui ne soit source ni de gaspillage, ni d'atermoiements afin d'être présenté à la population de manière transparente.

Développement

Le 16 novembre 2017, le Conseil général amendait puis acceptait la motion adressée le 26 octobre de la même année par plusieurs membres de votre autorité, intitulée « Motion concernant l'étude d'une fusion élargie au sein du district de Boudry ».

Le contenu de la motion proposée¹ et la teneur des débats² dont l'amendement accepté et le résultat du vote peuvent être consultés en ligne sur le site internet communal et sur le portail Echo du Conseil général.

Conformément au règlement général de Commune, le Conseil communal transmet le présent rapport au Conseil général et recommande sa prise en considération et le classement de la motion.

Table des matières

Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à la motion « Étude d'une fusion élargie au sein du district de Boudry »	1
Résumé.....	1
Développement.....	2
Texte de la motion	3
Réponse du Conseil communal à la motion	3
Travaux de l'exécutif	4

¹ [Documents de séance](#) du 16 novembre 2017

² [Procès-verbal](#) de la séance du 16 novembre 2017

Rapport relatif à la motion « Étude d'une fusion élargie au sein du district de Boudry »

Rapport.....	5
Commentaire.....	5
Résultats	6
Bilan de la fusion de Milvignes	6
Nouveaux objectifs	7
Consultation	11
Décisions du Conseil communal	13
Conclusion	15
Le mérite du status quo	15
La possibilité de l'aventure.....	15

Texte de la motion

Le texte de la motion acceptée est reproduit ci-dessous *in extenso*.

Introduction

« Lors de la séance du Conseil général du 28 avril 2016, le Conseil général a refusé un rapport du Conseil communal concernant l'étude d'une éventuelle fusion élargie aux communes du Cercle scolaire de CESCOLE (Milvignes, Boudry, Cortaillod et Rochefort) au cours de la législature 2016-2020.

Le groupe PLR désapprouvait principalement le fait d'engager les futures autorités à quelques mois des élections. Il considérait d'autre part que les questions de l'étude des opportunités et des négociations étaient du seul ressort de l'exécutif, le législatif souhaitant toutefois, bien entendu, être tenu informé.

Le groupe PLR n'était en effet pas opposé au principe de l'étude des possibilités de fusion.

Les autorités élues en 2016 peuvent à présent s'engager plus sereinement pour les années à venir et il paraît donc opportun que le Conseil général donne mandat au Conseil communal d'étudier les possibilités de fusions à venir de la manière la plus large possible.

Vu ce qui précède, les signataires vous demandent d'accepter la motion suivante. »

Motion

« Le Conseil général demande au Conseil communal l'étude d'une éventuelle fusion élargie au sein du district de Boudry. Il souhaite être tenu informé de l'avancée des réflexions. »

Réponse du Conseil communal à la motion

Durant l'année écoulée, le Conseil communal a étudié l'opportunité de proposer de nouvelles démarches de fusion de communes, conformément aux vœux du Conseil général. Il présente dans ce rapport les démarches entreprises, l'état des réflexions et le dispositif qu'il choisit pour la mise en œuvre d'un nouveau projet.

Travaux de l'exécutif

Le Conseil communal, nanti de la motion citée en titre a choisi de prendre le temps nécessaire à l'élaboration d'une stratégie permettant de déboucher sur une position solide et articulée.

L'objectif principal des travaux menés devait être de permettre d'entreprendre un nouveau processus de fusion si tel était le résultat des travaux, en utilisant une base de réflexion élaborée et référencée.

Le traitement de cette motion et de la question de la poursuite des processus de fusion devait encore prendre en compte le fait que ces démarches ne devaient pas être l'apanage exclusif des exécutifs et que cette poursuite s'inscrivait dans un contexte vraisemblablement moins urgent et impératif pour la commune de Milvignes que pour les communes dont elle était issue au moment du processus de 2012.

Finalement, il convenait que les travaux de l'exécutif permettent non seulement de rendre au Conseil général un point de vue, mais également de préparer les travaux à venir, si l'opportunité de fusionner était proposée.

Stratégie

Ainsi, le Conseil communal a-t-il décidé durant une séance consacrée au traitement de la motion, en décembre 2017, de sa stratégie déclinée selon les étapes suivantes, pour traiter la motion et aborder la question des rapprochements intercommunaux, défi majeur des années à venir pour notre commune. Les résultats de chacun de ces points seront présentés sous le titre suivant.

Bilan

Appuyer les réflexions sur le processus de fusion sur celui conduisant à l'élaboration du rapport de politique générale et dresser durant ces travaux un bilan réaliste du processus de fusion ayant conduit à la naissance de notre commune.

Nouveaux objectifs

Examiner les objectifs à rechercher dans un nouveau processus de rapprochement ou de fusion avec une ou plusieurs communes voisines.

Ces objectifs doivent dépasser l'intention générale et déterminer ce qui politiquement peut être atteint en redémarrant un processus.

En d'autres termes, le Conseil communal veut dépasser la déclaration d'intention ou la tendance à la fusion dont les arguments ne sont pas détaillés. Il s'agit notamment de prendre en compte les objectifs de la fusion de Milvignes qui n'ont pas été atteints ainsi que l'aspiration parfois exprimée par une partie des citoyens et partenaires à renoncer à étendre le territoire communal et à demeurer dans sa définition actuelle.

Consultation

Conduire, sur la base des positions arrêtées par le Conseil communal après ces deux premières étapes, des conversations sous forme de tables ouvertes avec les exécutifs *in corpore* des communes voisines, soit La Grande Béroche, Cortaillod, Boudry, Rochefort, Corcelles-Cormondrèche, Peseux et Neuchâtel avec les objectifs suivants :

1. Examiner l'intérêt des communes à participer aux réflexions sur de futurs rapprochements à court, moyen et long terme
2. Ouvrir la conversation sans tabous
3. Permettre aux positions du Conseil communal d'évoluer et d'être enrichies par les échanges avec ses homologues
4. Viser la définition d'un périmètre politique pertinent pour un prochain projet.

Durant cette phase de conversations, au cours de laquelle le Conseil communal de Milvignes a invité formellement ses homologues à des séances bilatérales dont le thème principal était l'examen de l'avenir des entités politiques et les fusions potentielles, l'exécutif a choisi les communes à consulter en fonction des objectifs qu'il jugeait vraisemblables du processus.

Il a également voulu ne pas négliger des options qu'il n'avait pas envisagées et qui méritaient d'être abordées durant ce semestre inédit d'examen multilatéral de l'avenir politique et administratif de notre région.

Il s'est ainsi tenu prêt à déterminer grâce à ces consultations que le périmètre à envisager était bien plus petit que celui des sept entités consultées ou à constater à l'inverse que ce périmètre devait être élargi.

De la même manière, le Conseil communal a pris en compte le rythme de conduite politique des communes et les articulations possibles de projets sur les législatures en cours et suivantes. Il s'agissait notamment d'identifier les possibilités et les disponibilités à la préparation d'un processus qui puisse franchir une ou plusieurs législatures ou qui puisse être conduit sur le temps restant à la législature en cours.

Proposition

Sur la base des travaux décrits ci-dessus, le Conseil communal a voulu prendre encore une fois le temps de la réflexion afin de proposer à votre Autorité un projet et des variantes de déploiements qui intègrent l'ensemble de ces travaux.

Cette proposition devait prendre en compte l'ensemble des résultats obtenus et les ajouter aux intentions de l'exécutif, afin de permettre de répondre aux trois questions essentielles suivantes :

- Pourquoi s'engager dans un nouveau processus de fusion ?
- Faut-il envisager une ou plusieurs nouvelles fusions ?
- Si oui, avec qui, quand, comment et pourquoi ?

Rapport

Le Conseil communal a décidé d'inscrire l'agenda de la consultation dans le délai fixé pour la réponse à la motion citée en titre. Considérant que le temps nécessaire à la consultation politique intercommunale devait prendre environ un semestre, il a voulu procéder à l'élaboration du présent rapport au Conseil général suite à celle-ci, de façon notamment à respecter l'intention exprimée lors du débat au Conseil général de novembre 2017 de concevoir un processus participatif et à permettre aux initiatives créées par les groupes politiques, le Conseil général lui-même ou des éventuelles associations citoyennes d'exister au-delà du projet de l'exécutif.

Cette volonté conduit à la présentation de résultats qui ne sont pas un projet de fusion ou une proposition d'y renoncer formellement, mais la constitution de plusieurs angles d'approches possibles pour la suite des travaux et la proposition de créer des entités chargées de travailler à leur élaboration.

Commentaire

Cette stratégie de réflexion sereine couplée aux conversations formelles et préparées par les exécutifs peut paraître exagérément précautionneuse pour l'élaboration d'une intention qui pourrait être définie plus simplement. Le Conseil communal a choisi de procéder en assumant ce temps lent et en considérant que si ces réflexions devaient mener à la proposition à la population d'une nouvelle fusion, son développement sur des bases solides et sérieusement ancrées serait indispensable.

Dans la même dimension, si ces réflexions devaient mener à reporter un tel projet ou à le circonscrire à un territoire plutôt qu'un autre, l'examen attentif et partagé du champ des possibles allait être un élément décisif pour communiquer sur l'avenir du projet.

Deuxièmement, le Conseil communal considérait qu'il était de sa responsabilité d'évoquer le court-terme dans ses réflexions et durant la consultation, mais qu'il devait également envisager le moyen et le long terme. Il s'agissait notamment de ne pas négliger les inconvénients générés par la création de plusieurs « fusions-étapes » avant de parvenir à un éventuel projet « final » et de ne pas oublier non plus la nécessité d'installer la région dans un développement politique durable plutôt que de créer des sources d'inquiétudes ou de discordes dans les différentes communes.

Dans ce sens, le Conseil communal considère par exemple que la création de processus de fusion « avec droit de veto » qui échoueraient simplement si les citoyens d'une seule commune les refusaient ne devait *a priori* pas être retenue et qu'un processus « à tiroirs » avec la création d'une nouvelle commune qui serait progressivement rejointe par d'autres dans un processus taillé sur mesure pouvait y être préféré.

Résultats

Bilan de la fusion de Milvignes

Le rapport de politique générale publié par le Conseil communal en septembre 2018 décrit le bilan politique que l'exécutif tire de la fusion de la Commune de Milvignes. Il convient de s'y référer pour le détail.³

En substance, le Conseil communal considère que la fusion de la commune est en cours de digestion et que Milvignes marche désormais vers une situation où elle est guidée, administrée et gérée de manière professionnelle et transparente.

Il juge que les défis en cours sont nombreux et cite particulièrement les enjeux en matière de gestion d'entreprise, de maîtrise financière et d'aménagement du territoire. Ce rapport fait état également du fonctionnement des services à l'effectif extrêmement resserré et à leurs dispositions à l'élaboration de projets d'envergure.

Les interventions des partis politiques durant le débat suivant la présentation de ce rapport de politique générale démontrent aux yeux de l'exécutif que la Commune sait qui elle est, où elle est et où elle va.

Si cela ne suffit pas à considérer que tout est acquis, il ne semble toutefois pas exagéré de considérer que l'absence de conflits importants sur le guidage de l'institution communale indique une bonne acceptation par les citoyens du modèle choisi au moment de la fusion et transformé aujourd'hui par les choix opérés par votre autorité.

L'activité politique de la législature en cours permet en outre de constater que les options proposées par l'exécutif sont dans leur grande majorité suivies par le législatif et ne sont pas attaquées durant les délais référendaires.

La fusion ne génère que des avantages, mais le Conseil communal considère que ce fonctionnement consensuel et l'absence de conflits importants peuvent suffire à considérer que la constitution de notre commune n'est plus contestée ouvertement et que, peu de temps après sa création, elle a gagné une légitimité qui est un succès.

En se livrant à l'examen de la situation actuelle de la commune, le Conseil communal considère qu'un élément doit encore être mis en rapport avec ce constat réjouissant et

³ Insérer lien vers rapport de politique générale

tempérer opportunément la satisfaction qu'il génère. Il s'agit en effet de la jeunesse institutionnelle de Milvignes, qui conduit de nombreux citoyens, partenaires, associations, sociétés et collaborateurs à considérer que cette digestion n'est pas terminée.

Le Conseil communal partage ce point de vue et considère que les réformes à venir, présentées dans le rapport de politique générale précité, indiquent que si de nouveaux travaux de fusion devaient être entamés, ils ne devraient pas empêcher que Milvignes vive sous sa forme actuelle et permette aux citoyens et usagers de profiter d'une période de maturation, en suivant le programme politique du Conseil communal.

Nouveaux objectifs

Avant d'aborder la consultation des communes voisines, le Conseil communal a pris le temps d'élaborer les objectifs qu'un nouveau processus pouvait viser.

Il s'agissait ainsi de répondre à la question « pourquoi fusionnerions-nous à nouveau ? ».

Cette réponse, éminemment politique, prend en compte de nombreuses considérations si elle veut être traitée avec sérieux, en évitant notamment les positions simplistes ou les vœux pieux.

Le Conseil communal a souhaité en faire l'exposé ci-dessous, permettant ainsi de présenter sa vision et d'en expliquer les tenants et aboutissants, mais aussi de générer un état des lieux utile au développement d'un futur projet, par ces mêmes autorités ou par d'autres cénacles. Ainsi, les partis politiques et les collectivités qui pourraient souhaiter s'engager en faveur ou en défaveur d'un changement de taille de notre entité trouveront dans ces définitions de quoi alimenter leurs réflexions.

Politique

Le Conseil communal considère que l'élaboration d'une nouvelle fusion doit poursuivre des objectifs politiques au sens littéral. Elle doit déterminer des objectifs communs, un projet de société. Il a ainsi élaboré son cadre de discussion dans ce domaine en prenant en compte les éléments suivants.

Un nouveau processus de fusion doit être articulé autour de valeurs et d'objectifs communs qui vont au-delà de la simple question économique ou administrative.

Le processus éventuellement à créer doit prendre en compte la question de la communauté de destins et de choix. Concrètement, cela signifie selon l'exécutif qu'il convient de considérer pour un projet de regroupement les communautés villageoises dont les réalités et les défis sont raisonnablement semblables.

Ainsi, les citoyens qui restent ou qui s'installent dans les villages du littoral neuchâtelois font un choix identique : celui de vivre dans des villages dont le centre historique est protégé, autour de châteaux, parmi les vignes et la nature et le long d'une rive. Ils partagent également le fait de vivre près d'une ville qui est un nœud ferroviaire et un centre universitaire et culturel, sans toutefois vivre en ville.

Ils choisissent encore de vivre dans une région périurbaine préservée et entretenue, sans être isolés de la ville de Neuchâtel.

Ces réalités font que les habitants de ces villages partagent la volonté de protéger les villages et leur activité économique et sociale, protéger les rives, les accès et la desserte en transports publics, la mobilité aisée, l'entretien des espaces verts et les services publics de proximité.

L'activité politique dans l'ensemble du littoral et les résultats de scrutins démontrent une recherche d'équilibre relativement semblable entre un effort public intense et des contributions mesurées pour l'organisation de la vie communale.

L'existence de cette communauté de valeurs suffit ainsi aux yeux du Conseil communal à démontrer la pertinence de la poursuite des réflexions sur les collaborations intercommunales sur le littoral. Il considère ainsi que la création d'une entité politique et administrative plus grande permettrait de prendre en compte l'ensemble des besoins d'habitants de tous les villages qui sont semblables en matière de besoins et de priorités.

Un nouveau processus de fusion doit faciliter le fonctionnement démocratique en permettant aux autorités législatives et exécutives de recruter dans un bassin de population agrandi, que ce soit pour les partis eux-mêmes, les assemblées d'élus et les commissions.

Il doit également générer la création non plus d'une commune dont la taille politique permet d'exister aux niveaux communaux et cantonaux, mais également de peser sur ces fonctionnements.

L'importante implication des membres de l'exécutif de Milvignes dans les structures supra-communales démontre que cet objectif est essentiel. Il permet de protéger l'autonomie des villages quant à leur gestion opérationnelle et financière et de faire entendre dans tous les lieux de décision la voix des villages regroupés dans la commune politique, dont les intérêts sont proches.

Finalement, la constitution réussie de la Commune de Milvignes en tant qu'entité supra-villageoise, l'harmonisation institutionnelle et l'engagement politique des nouvelles autorités doivent être protégés durant d'éventuels travaux et considérés comme une base pour les futurs travaux.

Opérationnel et administratif

En créant la commune de Milvignes et en organisant son fonctionnement, le Conseil communal a mis sur pied une institution publique de taille moyenne, au centre du littoral, avec des services articulés de manière cohérente et professionnelle. Il a également doté cette administration d'instruments de conduite, ainsi que de fonctionnement référencés et adaptés à un employeur public comptant plus d'une centaine de collaboratrices et collaborateurs.

Ces services articulés et pilotés de manière fonctionnelle ont réalisé l'objectif de la fusion de 2012 et parviennent à gérer l'ensemble de leurs obligations.

Toutefois, la complexification constante des tâches de chacun des services et l'effectif restreint de certains d'entre eux empêchent le développement de certains projets parce qu'ils ne permettent pas à l'institution de compter sur plusieurs spécialistes ni de suppléer celles et ceux dont les compétences professionnelles sont essentielles à ces développements.

La question de la « taille critique » d'une administration communale mérite ainsi d'être remise en question et le Conseil communal considère qu'une organisation communale permettant d'étoffer chacun des services augmenterait son agilité et son professionnalisme.

Limite d'un processus de fusion qui repartirait de zéro

Dans ce domaine, le Conseil communal considère que l'élaboration d'un processus de fusion, notamment s'il ne comprend qu'un ou deux villages de plus, doit prendre en compte l'important travail réalisé par l'exécutif et par les services pour parvenir à mettre en œuvre cette nouvelle administration communale pour trois villages.

Il envisage avec inquiétude un processus qui partirait d'une feuille blanche pour dessiner les contours d'une nouvelle commune et qui contraindrait le personnel qui sort d'une période d'efforts extrêmement intenses pour faire exister cette entité administrative à consacrer à nouveau une partie de leur temps à la création d'une nouvelle institution.

L'organisation d'une institution publique intégrant trois villages demande une infrastructure de gestion complexe et un fonctionnement en matière de conduite opérationnelle, de fonctionnement des services, de conditions de travail, de formation, de politique salariale, de communication interne, de pilotage sophistiqué qui ont coûté à Milvignes un travail important de création et de mise en place jusqu'à parvenir à un fonctionnement satisfaisant.

Ainsi, l'opportunité au niveau administratif d'accueillir de nouveaux villages dans la structure existante plutôt que d'élaborer un nouveau plan qui remettrait en cause le travail réalisé, les réussites et les échecs, les corrections et les documents de conduite élaborés de manière participative paraît essentielle au Conseil communal pour envisager l'avenir. Cet accueil semble pertinent au niveau conceptuel : Milvignes est une entité politique et administrative « supra-villageoise » qui comprend pour l'instant trois villages et qui pourrait en accueillir d'autres. Elle ne pourrait ainsi être « fusionnée » au sens strict qu'avec une autre entité « supra-villageoise » ou, à tout le moins, avec des entités de taille identique ou supérieure.

En d'autres termes, soit Milvignes accueille un ou deux villages de plus, soit elle s'engage dans un processus de fusion de plus grande ampleur avec d'autres entités.

Finalement, un processus de fusion avec d'autres communes permettrait de faire exister une partie des outils créés depuis la création de Milvignes pour une plus grande partie des usagers de notre région. Les travaux déployés par les services et par le conseil pour créer ces outils seraient ainsi mis à profit pour permettre à une commune plus grande et plus peuplée d'en profiter. Par exemple :

- Fonctionnement des autorités stable
- Politique générale élaborée et publiée
- Statuts des élus, fonctionnement des scrutins, respect des droits politiques révisés
- Règlement communal adapté au fonctionnement à trois villages révisé et publié
- Gestion financière regroupant plusieurs villages et des services mutualisés intercommunaux (GSR, STEP, etc.)
- Système de contrôle interne
- Organigrammes, missions des services et instruments de conduite des services
- Système d'archivage révisé et à jour
- Système de gestion électronique des documents révisé et à jour
- Gestion administrative et des signatures numérisées
- Intranet pour les autorités et pour les services
- Gestion électronique des temps de travail
- Harmonisation des conditions de travail référencées et publiées
- Politique de gestion du territoire, des énergies et déchets, des réseaux
- Développement économique

Économique et financière

La réussite d'une fusion de communes dépend de sa faisabilité et de la concrétisation de ses objectifs économiques et financiers.

Cette faisabilité est examinée dès l'élaboration du projet et jusqu'à l'examen de la réussite de sa mise en œuvre. Elle est ainsi la pierre d'achoppement de toute tentative de rapprochement entre deux institutions publiques.

Le Conseil communal considère que le plan ou tout au moins le cadre financier élaboré dans un projet de fusion doit être réalisé avec soin en prenant en compte ce qui est souhaitable, mais aussi ce qui est possible, comme dans tout processus budgétaire. Ce cadre ou ce plan sera créé par les réalisateurs d'un éventuel projet de fusion. Il prendra notamment en compte la négociation nécessaire avec les autorités cantonales pour le soutien à un processus de fusion.

Le Conseil communal considère sur ce point que Milvignes a atteint son objectif et respecté le cadre financier et économique fixé à son processus de fusion. Si la réalisation d'économies au sens de la diminution de la charge publique additionnée des anciennes entités n'a pas été réalisée, la faible augmentation de ces charges doit être mise en relation avec la complexification des tâches publiques, jugulées par la nouvelle commune et que les anciennes entités avaient considéré qu'elles n'étaient pas en mesure d'affronter.

Dans ce sens, le Conseil communal considère qu'une nouvelle augmentation de la taille de notre entité publique est pertinente économiquement et financièrement. Elle permettrait de mutualiser les efforts consentis pour protéger les prestations, sans augmenter la charge de manière déraisonnable.

Finalement le soutien financier à la fusion doit être abordé. À hauteur de 800 francs par habitant concerné par le processus lors de la création de Milvignes, l'encouragement financier cantonal aux fusions n'est plus aussi soutenu depuis début 2018. Il est aujourd'hui fixé à 200 francs par habitant concerné.

Les autorités cantonales, intéressées à générer des entités régionales fonctionnelles et à compter sur des interlocuteurs politiques en nombre plus restreint, devront être contactées en cas de déploiement d'un nouveau projet, afin de négocier un appui plus important, proportionnel à l'enjeu. Il s'agira notamment d'examiner si le canton concède une *seconde* aide à la fusion pour nos villages.

Citoyen - usager

L'élaboration d'un processus de fusion élargi vu depuis la perspective des citoyens doit permettre à chacun de profiter d'une entité publique forte, juste, moderne et de proximité. Elle doit permettre aux habitants, dans toutes les circonstances de la vie dans lesquelles l'effort public est nécessaire, d'obtenir un service identique aux autres, de bonne qualité, conforme au droit et dont les fondements sont transparents et publics.

La création d'une structure communale élargie contraint aujourd'hui encore l'administration de Milvignes à élaborer des outils de traitement harmonisés, des outils de publication performants afin de garantir qu'en étant un citoyen parmi 9'000, on connaît les services disponibles et qu'on est traité avec efficacité, conformément à des règles établies et publiées.

L'administration de Milvignes a travaillé et travaille encore à l'harmonisation du traitement des différentes sociétés, clubs, associations, manifestations, mais également des commerces, artisans ou établissements publics situés sur son territoire. Elle veut en garantir la protection, la promotion et le traitement équitable dans l'ensemble des villages.

Cet effort, envisagé sur un territoire plus large, augmenterait son efficacité et sa pertinence. La poursuite du développement des institutions communales afin d'envisager de l'étendre à d'autres villages augmente la pertinence de chacun des efforts réalisés dans le sens d'une mutualisation des services.

Dans ce sens, pour le bien des citoyens, usagers, visiteurs et des institutions et sociétés, l'élaboration d'un nouveau processus de fusion permettrait d'étendre ces efforts et d'augmenter la qualité et l'équité des services publics rendus.

Toutefois et comme mentionné plus tôt, cette recherche d'efficience et l'opportunité que représente l'augmentation de la taille de la commune doivent être mises en balance avec la volonté des citoyens, des associations, des sociétés, de profiter d'une période d'adaptation suffisante à ce fonctionnement. Il s'agit dans ce domaine, comme dans les domaines précédents, d'examiner avec soin le rythme des éventuels travaux à venir.

Consultation

Ce n'est qu'après l'élaboration d'intentions définies et après l'examen de la pertinence de la préparation d'un nouveau projet basé sur des critères politiques solides, présenté ci-dessus, que le Conseil communal a rencontré les exécutifs communaux.

La présentation de l'avis des exécutifs n'est naturellement pas possible notamment parce qu'il regroupe des opinions différentes, des avis complexes et multi-argumentés et également des positions dont il est aisé de comprendre qu'elles doivent respecter la confidentialité.

Ces rencontres ont toutefois permis d'examiner, en un peu plus d'un semestre, le champ des possibles dans le littoral-ouest et les contours que pourrait prendre un nouveau projet.

Avant de rencontrer ses homologues, le Conseil communal considérait comme très peu explorées les dispositions de chaque commune à s'intégrer dans une aventure commune.

Si les conversations informelles et les avis des uns et des autres pouvaient avoir été exprimés, soit elles l'étaient de manière individuelle, soit elles dataient de plusieurs années, pour la partie qui concerne les communes de Boudry, Rochefort ou Cortaillod et ne pouvaient donc être prises en compte strictement qu'avec précaution.

Ainsi, il n'était pas exclu que ces rencontres ne débouchent sur rien de concret, ni sur une volonté claire. Il était également probable que des conditions à l'ouverture d'une négociation existent ou que des limitations claires soient formulées.

Le Conseil communal a considéré, comme le Conseil général lors du débat de 2017, que la création d'un processus de fusion devait être portée par des entités distinctes des seuls collègues exécutifs. Toutefois, il juge que la consultation de ces autorités permettait de mettre en relief rapidement la couleur possible des futurs travaux afin de leur garantir des fondations élaborées et solides.

Le Conseil communal de Milvignes a ainsi invité et rencontré dans les locaux communaux, les exécutifs *in corpore* suivants : Boudry, Cortaillod, La Grande-Béroche, et Peseux entre le 1^{er} mars et le 15 septembre 2018

Il a également inscrit à l'ordre du jour et débattu de cette question avec les conseils communaux suivants, lors des rencontres bilatérales *in corpore* auxquelles il a été invité par Rochefort, Corcelles-Cormondrèche et Neuchâtel.

C'est ainsi la consultation des exécutifs de 7 communes que le Conseil communal a réalisée entre décembre 2017 et septembre 2018.

Ce sont les autorités d'entités politiques et administratives correspondantes aux nombres de citoyens suivants, qui pourraient être concernés par un processus de fusion. Les regroupements réalisés sont des exemples permettant de projeter les futures visions.

Littoral-Ouest : 74'165

Littoral-Ouest sans Neuchâtel, Peseux et Corcelles-Cormondrèche : 30'138

Milvignes-Boudry-Cortaillod-Rochefort: 21'182

Milvignes-Boudry : 15'141

Avec chacun des collègues rencontrés, le Conseil communal a présenté les travaux en cours selon deux axes :

- Le rapport de politique générale en préparation, présentant les priorités et les axes de travail du Conseil communal pour les années à venir
- La stratégie du Conseil communal relative aux fusions et les intentions principales, détaillées dans le présent document.

Les deux textes présentés, pour l'un lors de la session de septembre du Conseil général et pour l'autre dans le présent document ont été édités, amplifiés et discutés par le Conseil communal de Milvignes durant l'entier du processus. Les versions publiées sont donc partiellement le fruit des conversations tenues avec les partenaires précités.

Le Conseil a expliqué son intention de travailler sans tabou et de manière transparente pour rapporter à votre autorité l'examen complet d'une situation et des enjeux à venir.

Ce cadre a été accepté par chaque exécutif et les conversations tenues ont permis au Conseil communal d'en retenir les éléments suivants, utiles à la suite des travaux :

1. Aucun exécutif ne s'est déclaré hostile à l'élaboration d'un nouveau projet de fusion
2. Tous les exécutifs ont déclaré que le développement de visions à moyen et long terme était nécessaire
3. Tous les exécutifs ont souhaité rester à la table des négociations pour l'élaboration d'un futur projet de regroupement de communes dans notre région, sans naturellement s'engager a priori

En outre, les exécutifs ont précisé les points suivants :

4. Les exécutifs de Boudry et Cortaillod ont présenté les enjeux d'une fusion rapide entre les deux communes et avec Milvignes, en sus du processus global éventuel
5. Les exécutifs de Neuchâtel, Corcelles-Cormondèche, rencontrés en début d'année ont évoqué le processus légal en cours suite au refus de la fusion en 2016
6. L'exécutif de la Grande Béroche s'est déclaré très occupé par la création de sa commune
7. L'exécutif de Peseux, rencontré en septembre, s'est dit très occupé par le scrutin à venir sur la fusion avec ses voisins.

La situation des communes de Neuchâtel, Corcelles-Cormondèche et Peseux a changé durant le processus de consultation que le Conseil communal a créé. Aujourd'hui, les trois communes se trouvent à deux semaines d'une votation qui pourraient les faire constituer une nouvelle commune en 2021.

L'issue de cette votation influera de manière importante la suite des discussions avec ces entités ou avec l'entité unique issue de ce scrutin.

Les communes de Boudry et Cortaillod ont pour une fusion avec Milvignes des arguments qui sont proches de ceux qu'avaient les communes d'Auvernier, Bôle et Colombier pour constituer notre commune. Ces arguments de rationalité, d'efficacité et de taille critique sont naturellement partagés par le Conseil communal de Milvignes qui a toutefois trouvé, dans la mise en œuvre de sa fusion, des réponses adéquates et fonctionnelles. Cette réalité tempère comme nous l'avons vu la nécessité de précipiter de nouveaux travaux.

Durant les conversations et les séances consacrées à l'examen de leurs contenus, le Conseil communal a évoqué la possibilité d'étendre cette conversation à l'ensemble des communes de la Comul (communauté urbaine du littoral) et d'aller jusqu'à considérer qu'une commune unique du littoral, du village de Vaumarcus à celui du Landeron et regroupant environ 100'000

habitants, pouvait être le projet le plus ambitieux et que les arguments développés en faveur de l'élaboration d'un nouveau processus pouvaient y être rapportés.

L'ensemble des conversations menées durant ce semestre d'exploration a permis de découvrir les préoccupations et les réalités de chaque commune et d'élaborer des idées à exploiter.

Cette connaissance est enrichissante pour le Conseil communal et lui permet d'envisager l'avenir des collaborations intercommunales sur le littoral avec sérénité. Dès la fin des travaux d'élaboration du présent rapport, le Conseil communal remettra l'ouvrage des collaborations intercommunales sur le métier et souhaite continuer à conduire ces rencontres et rapprochements.

Commentaire

Le Conseil communal considère que cette consultation a mis en évidence la communauté de défis et de visions entre les villages du littoral. Cette mise en évidence peut être mise en rapport avec les attitudes identiques adoptées dans ces villages dans plusieurs dossiers en cours (La Poste, Péréquation, Mobilité, Sécurité civile notamment).

Elle permet également de distinguer l'aptitude à constituer de nouvelles entités politiques et administratives en étendant la fusion à d'autres communes.

Décisions du Conseil communal

Le Conseil communal considère au terme de ce travail de consultation, nourri des travaux d'élaboration d'objectifs, qu'une ou plusieurs nouvelles fusions doivent être proposées aux citoyens des différentes communes, dans un dispositif articulé et qui se projette dans le temps court et le temps long, sans s'exclure mutuellement et dans un projet qui permet la consultation et l'élaboration d'un projet évolutif.

De même, le Conseil communal considère que le projet politique, le projet de société doivent être centraux. Les conditions économiques, financières, fiscales et de gestion publique doivent être traitées afin de rendre possible le projet de société en question, mais elles ne doivent pas constituer le centre de la création envisagée.

Ce dispositif articulé doit comprendre un premier projet regroupant Milvignes et les communes immédiatement limitrophes à la nôtre. Il répondra ainsi aux souhaits évoqués par les autorités de Boudry et Cortaillod notamment ainsi que par notre Conseil général.

Il doit ensuite envisager un second projet intégrant les autres communes intéressées à un regroupement sur l'ensemble du littoral. Ce projet devra être simultané ou postérieur au projet précédent.

Toutefois et en prenant en compte les travaux qu'il a réalisés durant la phase stratégique décrite plus haut, le Conseil communal considère que ces travaux doivent suivre chronologiquement la fin de la mise en œuvre de la fusion de Milvignes, selon les étapes décrites dans le rapport de politique générale. Afin de protéger les acquis, de stabiliser l'institution et de ne pas avoir à affronter une crise politique générée par un refus dû à la création d'un processus précipité, il considère qu'un nouveau projet de fusion ne devrait pas être présenté à la population pour un terme antérieur à la fin de la troisième législature de notre commune.

Ce projet devrait en outre prendre en compte la protection des travaux réalisés par la commune de Milvignes pour la constitution de l'entité publique supra-villageoise réussie et

renoncer à reprendre les travaux à zéro sans examen attentif des conséquences que cela engendrerait.

Ainsi, le Conseil communal veut-il constituer les commissions de réflexion ci-dessous à la suite de la présentation du présent rapport, avec pour intention de remettre ce rapport ainsi que les résultats des travaux des commissions entre les mains des autorités en charge de la prochaine législature, avec mission de constituer un projet de fusion devant être réalisé à l'horizon 2024 afin d'éviter l'élaboration d'un projet trop gourmand en ressources et courant le risque de générer une crise politique en cas de refus causé par la précipitation.

Afin de mettre en œuvre ces volontés, le Conseil communal de Milvignes propose de s'appuyer sur les travaux présentés dans cet écrit et d'en confier une élaboration plus détaillée à des commissions intercommunales appuyées par le partenaire institutionnel usuel pour les travaux intercommunaux dans le canton, dès le début de la prochaine législature.

Conscient que la nécessité de recueillir l'opinion de la population est essentielle, que la consultation des partis politiques et groupements d'intérêts est indispensable et que la volonté de ne pas créer une proposition exclusivement issue des exécutifs a été mentionnée durant les débats de novembre 2017, le Conseil communal considère que l'élaboration d'une proposition suffisamment articulée pour permettre un débat serein est de la responsabilité des exécutifs qui seront élus lors des prochaines votations.

Le Conseil communal de Milvignes considère ainsi que deux projets pour l'avenir des structures politiques et administratives de notre région peuvent être démarrés à l'issue de la présentation de ce rapport, avec des travaux qui seront mis en œuvre durant la prochaine législature.

Projet 1 – Fusion Milvignes, Boudry, Cortaillod et Rochefort

Invitation aux exécutifs concernés.

Invitation à la constitution d'une commission de fusion comptant un membre de chaque exécutif, appuyée par le RUN, chargée de rendre rapport aux Conseils généraux.

La commission devra constituer son cahier des charges et pourrait présenter un projet comprenant les aspects politiques, sociétaux, économiques et financiers afin de rendre la fusion réalisable.

Si la commission ne parvient pas à élaborer un projet, elle pourrait rendre rapport et expliciter les travaux réalisés afin de permettre leur reprise pour un futur projet. Le présent écrit qui détaille les réflexions et démarches réalisées par le Conseil communal n'est naturellement pas contraignant. Il peut servir de base aux travaux. Toutefois, le Conseil communal formule le vœu que la commission parvienne à définir qui sont les communes qui devraient être engagées dans le processus et quel dispositif est prévu pour permettre d'éviter un effet « veto » et pour permettre un effet « tiroir » (une ou plusieurs communes rejoignent la nouvelle entité créée a posteriori).

Projet 2 – Fusion littoral

Invitation à la constitution d'une commission de fusion comptant un membre de chaque exécutif du littoral, de La Grande Béroche au Landeron, appuyée par le RUN, chargée de rendre rapport-aux Conseils généraux-

La commission devra constituer son cahier des charges et pourrait présenter un projet comprenant les aspects politiques, sociétaux, économiques et financiers afin de rendre la fusion réalisable.

Si la commission ne parvient pas à élaborer un projet, elle pourrait rendre rapport et expliciter les travaux réalisés afin de permettre leur reprise pour un futur projet. Le présent écrit qui

détaille les réflexions et démarches réalisées par le Conseil communal n'est naturellement pas contraignant. Il peut servir de base aux travaux. Toutefois, le Conseil communal formule le vœu que la commission parvienne à définir qui sont les communes qui devraient être engagées dans le processus et quel dispositif est prévu pour permettre d'éviter un effet « veto » et pour permettre un effet « tiroir » (une ou plusieurs communes rejoignent la nouvelle entité créée a posteriori).

Les deux commissions seront constituées et les invitations adressées par le Conseil communal de Milvignes après le classement de la motion citée en titre. Il ne peut naturellement pas préjuger du succès de ces démarches et espère que l'intention décrite dans ce rapport serve à permettre des échanges constructifs et tournés vers nos avenir.

Conclusion

Le mérite du status quo

La fusion a permis aux trois anciennes communes de pouvoir simplement continuer à exister, à protéger les prestations et les services, sans nécessiter d'intervention majeure. Si cette évolution neutre n'est pas le plus réjouissant des constats, il doit toutefois être mis à l'actif de la fusion réalisée s'il est par ailleurs apparent que le cavalier seul des trois anciennes communes aurait généré des inconvénients qui ne se sont pas produits. Si les projets proposés ci-dessus ne devaient pas permettre à une nouvelle fusion de voir le jour, la commune de Milvignes peut envisager de vivre seule durant plusieurs années.

En ce sens, les projets proposés par le Conseil communal ci-dessus permettent à des développements ambitieux de voir le jour et d'être proposés à la population de manière ouverte et transparente. Ils permettent également de s'en tenir au status quo si les projets proposés par les commissions devaient ne pas convenir aux citoyens de notre commune.

La possibilité de l'aventure

La réforme de la gestion de l'institution Commune de Milvignes et le guidage opérationnel réalisé par le Conseil communal de l'ensemble de ses tâches et mandats depuis le début de la seconde législature sont tournés vers la recherche de compatibilité avec la réalisation de nouvelles fusions.

Le bilan et le programme politique publié en septembre 2018 démontrent la disponibilité de Milvignes à envisager un avenir associé à celui de ses voisins, proches ou plus lointains, à court ou long terme. Ce rapport présente également les limites qu'il convient de poser, selon le Conseil communal, afin d'élaborer un projet pertinent et qui ne soit source ni de gaspillage, ni d'atermoiements afin d'être présenté à la population de manière transparente.

L'élaboration des plans directeurs, des plans d'aménagement, des contrats de gestion des réseaux, les études sur le patrimoine, sur les infrastructures ou les routes, les réponses aux consultations, la gestion des infrastructures supra-communales pourraient être conduites au niveau d'une commune plus grande que celle de Milvignes avec davantage de pertinence et de satisfaction.

Bien sûr, cette amélioration était déjà possible et souhaitable avant la fusion des trois anciennes communes. Il était en revanche impossible de se prononcer sur la vraisemblance de la réussite de ce processus de fusion.

Aujourd'hui, celui-ci étant consommé sans heurts, il est pertinent d'avancer l'intérêt qu'aurait une commune de plus grande taille à pouvoir défendre les intérêts des citoyens de nos villages

Rapport relatif à la motion « Étude d'une fusion élargie au sein du district de Boudry »

et mener les projets stratégiques en impliquant davantage de professionnels et en menant un seul processus pour l'ensemble des villages intégrés à la commune politique.

Toutefois, le Conseil communal juge que l'élaboration d'un projet de fusion dont la confection et la sanction populaire seraient envisagées pour les deux années à venir n'est ni pertinent, ni souhaitable, tant les risques d'un échec mortifère pour de futurs projets seraient grands.

Le Conseil communal remercie le Conseil général de prendre en considération le présent rapport et de classer la motion citée en titre.

Le Conseil communal

Colombier, le 10 octobre 2018