

# Fusion 2013 Val-de-Ruz

# Fusion 2013 - Val-de-Ruz

Rapport commun  
des Conseils communaux  
aux Conseils généraux  
à l'appui de l'adoption de la convention de fusion

21 mars 2011



Boudevilliers



Cernier



Chézard-Saint-Martin



Coffrane



Dombresson



Engollon



Fenin-Villars-Saules



Fontainemelon



Fontaines



Les Geneveys-sur-Coffrane



Les Hauts-Geneveys



Montmollin



Le Pâquier



Savagnier



Villiers

# Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| Introduction.....  | 6         |
| <b>1. Dimension sociétale .....</b>                        | <b>8</b>  |
| 1.1 Projet de société .....                                | 8         |
| 1.2 Le Val-de-Ruz aujourd’hui.....                         | 8         |
| 1.3 Val-de-Ruz demain .....                                | 11        |
| 1.4 Conclusion .....                                       | 15        |
| <b>2. Contexte politique supra-régional.....</b>           | <b>16</b> |
| 2.1 Nouvelle répartition des tâches.....                   | 16        |
| 2.2 Réforme institutionnelle dans le canton .....          | 16        |
| 2.3 Emergence d’espaces fonctionnels .....                 | 17        |
| 2.4 Stratégie du Réseau urbain neuchâtelois.....           | 17        |
| <b>3. Défis spécifiques pour Fusion 2013.....</b>          | <b>18</b> |
| 3.1 Contexte vaudruzien .....                              | 18        |
| 3.2 Défis auxquels doit répondre Fusion 2013 .....         | 18        |
| <b>4. Rappel historique .....</b>                          | <b>21</b> |
| 4.1 Association LIM Val-de-Ruz.....                        | 21        |
| 4.2 Contrat de région Val-de-Ruz .....                     | 22        |
| 4.3 Premières discussions sur la fusion .....              | 22        |
| 4.4 Enquête auprès du corps électoral .....                | 23        |
| 4.5 Crédit pour le financement du processus de fusion..... | 24        |
| <b>5. Déroulement des travaux.....</b>                     | <b>25</b> |
| 5.1 Structure de projet .....                              | 25        |
| 5.2 Méthodologie.....                                      | 25        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>6. Résultats des travaux .....</b>                                | <b>27</b> |
| 6.1 Etat des lieux.....  | 27        |
| 6.2 Ressources humaines.....   | 27        |
| 6.3 Analyse des finances communales .....                            | 28        |
| 6.4 Option en faveur de la fusion .....                              | 30        |
| 6.5 Scénario de fusion .....   | 30        |
| 6.6 Budget prévisionnel et impôts .....                              | 31        |
| 6.7 Retrait de la commune de Valangin .....                          | 33        |
| <br>   |           |
| <b>7. Convention de fusion .....</b>                                 | <b>36</b> |
| 7.1 Préparation des conditions de fusion .....                       | 36        |
| 7.2 Consultation des Conseils généraux .....                         | 37        |
| 7.3 Contenu de la convention de fusion .....                         | 37        |
| 7.4 Commentaire de la convention de fusion article par article ..... | 38        |
| <br>   |           |
| <b>8. Conclusion .....</b>   | <b>52</b> |
| <br>   |           |
| <b>Annexes.....</b>  | <b>54</b> |

# Introduction

« *N'est-ce pas dans le rêve cependant que naissent la plupart des projets qui en valent la peine ?* »

René Levesque

*« 27 novembre 2014: la commune de Val-de-Ruz, troisième commune du canton de Neuchâtel avec plus de 16'000 habitants fête son deuxième anniversaire. Depuis deux ans, les nouvelles autorités façonnent cette entité vaudruzienne pour renforcer son attractivité. Se fondant sur les villages qui la composent, Val-de-Ruz déploie ses qualités d'habitat, dans un cadre de verdure, préservé notamment par le développement concerté de l'urbanisation. Son accessibilité, tant externe qu'interne, fait l'objet de profondes réflexions; l'arrivée du TransRUN requiert une modification des réseaux de transport publics pour garantir une desserte optimale de tous les villages. Les manifestations locales se succèdent tout au long de l'année. Le 1<sup>er</sup> août, la piscine d'Engollon vibre sous les feux d'artifices et petits et grands se réunissent autour du grand feu. Les Jardins musicaux ont acquis leur titre de noblesse, conférant à Val-de-Ruz un rayonnement international. Les élèves du degré primaire vont à pied à l'école; les enfants font leurs devoirs sous la surveillance d'enseignants, et à midi le brouhaha des enfants affamés résonne dans les couloirs des bâtiments... ».*

Madame la présidente, Monsieur le président,  
Madame la conseillère générale, Monsieur le conseiller général,

S'engager dans un processus de fusion implique de rêver un peu : c'est faire un pari sur le futur et accepter de se lancer sans maîtriser tous les changements. C'est une belle occasion de se projeter dans l'avenir : que voulons-nous pour notre future commune dans les quinze ans à venir ?

De telles démarches ont toujours engendré des craintes et en susciteront encore. Le sentiment d'appartenance est même remis en cause; on a peur de ne plus être entendu et de voir les nouvelles autorités s'éloigner des citoyens; on craint de constater que tous les services ne seront plus disponibles dans les villages; on imagine que les autorités nous cachent quelque chose et que le budget prévisionnel ne tiendra pas la route, etc.

Nous oublions cependant que les changements sont multiples dans notre quotidien. Nous nous déplaçons de plus en plus pour nos activités professionnelles, pour nous former ou pour nous détendre. Ces nouveaux espaces fonctionnels ne se superposent plus aux frontières politiques des communes. Les tâches que ces dernières doivent résoudre se complexifient, et requièrent le plus souvent une collaboration intercommunale encore plus soutenue qu'auparavant ou une professionnalisation des autorités. Or, les budgets ne sont pas illimités. Dans cette constellation, le canton engage des réflexions sur une nouvelle répartition des tâches pour proposer le plus souvent qu'elles viennent dans son giron : d'après lui, les communes ne peuvent plus les assumer seules, car elles ne disposent pas de la taille critique pour les exécuter à satisfaction.

Réfléchir à un processus de fusion, c'est justement prendre le pari de répondre différemment à cette tendance : c'est prendre son destin en mains et celui de la région en même temps.

Les communes de Boudevilliers, de Cernier, de Chézard-Saint-Martin, de Coffrane, de Dombresson, d'Engollon, de Fenin-Vilars-Saules, de Fontainemelon, de Fontaines, des Geneveys-sur-Coffrane, des Hauts-Geneveys, de Montmollin, du Pâquier, de Savagnier, de Valangin et de Villiers décident de faire ce choix dès l'année 2009. Consultation du corps électoral, récolte de données pour dresser un état des lieux de la collaboration intercommunale actuelle, analyse avec l'aide de mandataires extérieurs, conclusions politiques et élaboration d'un scénario de fusion, avec en toile de fond le projet partagé essentiel à cette démarche : le projet de société pour les seize communes. Ce travail est mené avec assiduité par le comité de fusion et réalisé en un temps très bref pour donner aux communes et à l'ensemble de la population celui de la réflexion et du choix. Durant la phase de consultation des conseils généraux en janvier 2011, Valangin manifeste le désir de se retirer du processus. Ce projet initié par seize communes sera finalement une fusion à quinze.

Le rapport qui vous est soumis poursuit plusieurs objectifs. Il fait la synthèse des démarches accomplies par les groupes de travail et le comité de fusion qui ont abouti à deux documents fondamentaux : un projet de société et une convention de fusion qui vont poser les premières pierres à l'édifice de la nouvelle commune. C'est la convention de fusion qui est soumise à votre approbation dans le présent rapport.

# 1 - Dimension sociétale

## 1.1 Projet de société

Le passé au service du futur

Le processus de fusion Val-de-Ruz 2013 repose sur un projet de société (annexe 1) qui, comme tous les projets, prend naissance dans le rêve. L'utopie d'une région attractive, prospère, agréable, durable, proche de sa population. La dimension sociétale se construit sur cette utopie, en gardant nos pieds sur terre. Elle ne part pas de rien ; elle prend ses racines dans l'histoire du territoire du Val-de-Ruz, dans le passé qui réunit les communautés, dans le quotidien de la population, dans l'esprit d'ouverture de ses habitants, dans la qualité de vie qu'offre cette région, dans la tradition de collaboration qui lie les communes depuis longtemps, et dans le projet de territoire<sup>1</sup> que les seize communes ont convenu avec le canton. Elle s'est également inspirée des réflexions des groupes de travail.

La raison d'être du projet de fusion

La dimension sociétale offre une réponse à LA question à se poser, au-delà de la lancinante interrogation sur les finances et le coefficient fiscal : quel avenir s'offrir en commun ? Quels avantages et quelles opportunités s'offrent aux habitants des communes qui se sont lancées dans la fusion ? Une telle réflexion permet de dépasser les économies d'échelle inhérentes à cette opération si elle est bien menée. Point d'orgue d'une fusion, le projet de société aborde le territoire du Val-de-Ruz dans les qualités qui sont les siennes et les faiblesses auxquelles il veut remédier.

Les autorités issues de la fusion sont évidemment compétentes pour définir les options politiques de la nouvelle commune, ses priorités et ses ambitions. Néanmoins, le projet sociétal partagé par les communes d'aujourd'hui et décrit au point suivant devrait servir de boussole dans le choix des orientations politiques futures.

## 1.2 Le Val-de-Ruz aujourd'hui

Fort développement démographique et résidentiel

La région du Val-de-Ruz se situe entre les deux pôles urbains du canton, son chef-lieu Cernier étant la commune la plus peuplée avec 2200 habitants. Localisés au cœur de la vallée, ses villages se sont beaucoup développés ces vingt dernières années : l'environnement de qualité qu'ils offrent a renforcé l'attractivité résidentielle de la région. La présence forte de l'agriculture y contribue largement avec ses paysages ouverts. Le haut taux de logements occupés par leurs propriétaires (plus de 40 %) démontre cette qualité résidentielle<sup>2</sup>. Cette région témoigne d'une dynamique démographique avec un doublement du nombre de ses habitants en moins de soixante ans (cf. figure 1). La structure actuelle

<sup>1</sup> Accord commun entre le canton et les communes concernées portant sur les axes stratégiques du développement.

<sup>2</sup> Mémento statistique 2010.



| Années                  | 1950           | 1960           | 1970           | 1980           | 1990           | 2000           | 2005           | 2009           |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Total canton</b>     | <b>127'856</b> | <b>146'175</b> | <b>168'238</b> | <b>158'720</b> | <b>160'322</b> | <b>166'476</b> | <b>168'980</b> | <b>171'848</b> |
| Neuchâtel               | 35'463         | 42'239         | 51'511         | 49'900         | 49'314         | 50'491         | 51'335         | 52'325         |
| Boudry                  | 17'955         | 21'803         | 29'012         | 30'726         | 33'814         | 36'508         | 37'529         | 38'812         |
| Val-de-Travers          | 14'036         | 14'507         | 14'213         | 11'645         | 11'981         | 12'185         | 12'196         | 11'973         |
| Val-de-Ruz              | 8'630          | 9'221          | 10'567         | 11'208         | 12'553         | 14'387         | 15'084         | 15'771         |
| Le Locle                | 17'076         | 18'329         | 19'052         | 16'504         | 15'004         | 14'513         | 14'445         | 14'179         |
| La Chaux-de-Fonds       | 34'696         | 40'076         | 43'883         | 38'737         | 37'656         | 38'392         | 38'391         | 38'788         |
| Cernier                 | 1'443          | 1'491          | 1'701          | 1'812          | 1'850          | 1'953          | 2'033          | 2'200          |
| Chézard-Saint-Martin    | 980            | 949            | 1'108          | 1'185          | 1'380          | 1'618          | 1'674          | 1'768          |
| Dombresson              | 962            | 981            | 1'075          | 1'007          | 1'130          | 1'473          | 1'630          | 1'605          |
| Villiers                | 245            | 202            | 172            | 238            | 328            | 400            | 419            | 442            |
| Le Pâquier              | 210            | 178            | 185            | 218            | 221            | 230            | 216            | 215            |
| Savagnier               | 512            | 462            | 468            | 590            | 713            | 913            | 1'026          | 1'196          |
| Fenin-Vilars-Saules     | 263            | 234            | 278            | 413            | 511            | 740            | 772            | 793            |
| Fontaines               | 397            | 484            | 569            | 587            | 763            | 917            | 1'009          | 1'124          |
| Engollon                | 88             | 73             | 65             | 61             | 71             | 72             | 86             | 103            |
| Fontainemelon           | 985            | 1'203          | 1'414          | 1'416          | 1'424          | 1'607          | 1'619          | 1'584          |
| Les Hauts-Geneveys      | 455            | 507            | 523            | 703            | 798            | 880            | 826            | 822            |
| Boudevilliers           | 459            | 442            | 465            | 469            | 504            | 653            | 722            | 789            |
| Valangin                | 427            | 404            | 389            | 401            | 400            | 406            | 415            | 420            |
| Coffrane                | 372            | 372            | 469            | 439            | 585            | 633            | 617            | 663            |
| Les Geneveys-s/Coffrane | 599            | 1'020          | 1'405          | 1'337          | 1'428          | 1399           | 1'470          | 1'506          |
| Montmollin              | 233            | 219            | 281            | 332            | 447            | 493            | 550            | 541            |
| <b>Val-de-Ruz</b>       | <b>8'630</b>   | <b>9'221</b>   | <b>10'567</b>  | <b>11'208</b>  | <b>12'553</b>  | <b>14'387</b>  | <b>15'084</b>  | <b>15'771</b>  |

Figure 1 : Office cantonal des statistiques, annuaire statistique :  
tableau 1.1.3 population résidente par communes 1950-2009.

de sa population est jeune (cf. figure 2), composée principalement de familles. Ce constat ne devra pas être oublié lorsqu'il s'agira de définir les politiques à mener à court et long terme.

Au niveau économique, la région opte pour un développement modéré, adapté à la qualité de l'habitat et à la préservation du patrimoine environnemental. Les secteurs secondaire et tertiaire côtoient le secteur primaire. Le tissu économique est notamment composé de quelques grandes entreprises de renommée, assumant à elles seules plusieurs

Développement  
économique modéré



# 1 - Dimension sociétale suite

centaines d'emplois dans la région. Mais ce sont avant tout des petites et moyennes entreprises qui se sont développées. Le chef-lieu accueille la majeure partie des emplois.

Vie sociale et culturelle importante

Le Val-de-Ruz est également connu pour ses nombreuses sociétés locales actives dans le sport, la musique, le théâtre, etc. D'autres événements contribuent au rayonnement de la région, comme Fête la Terre, les Jardins musicaux ou Poésie en arrosoir, attirant un public averti.

Habitude de se déplacer

Les collaborations intercommunales sont nombreuses (cf. point 6.1 du rapport); les habitants de la région se déplacent fréquemment d'un village à un autre pour diverses activités (école, piscine, etc.)

Accessibilité facilitée en raison de la position centrale du Val-de-Ruz

Sa position entre les deux pôles urbains du canton facilite son accessibilité, avant tout au niveau des transports individuels. La desserte en transports publics est bonne dans les relations de la région avec les villes de la Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel. L'accessibilité interne est en revanche incomplète puisque toutes les communes ne sont pas reliées entre elles par les transports publics; une commune est même dépourvue de toute liaison en transports publics.

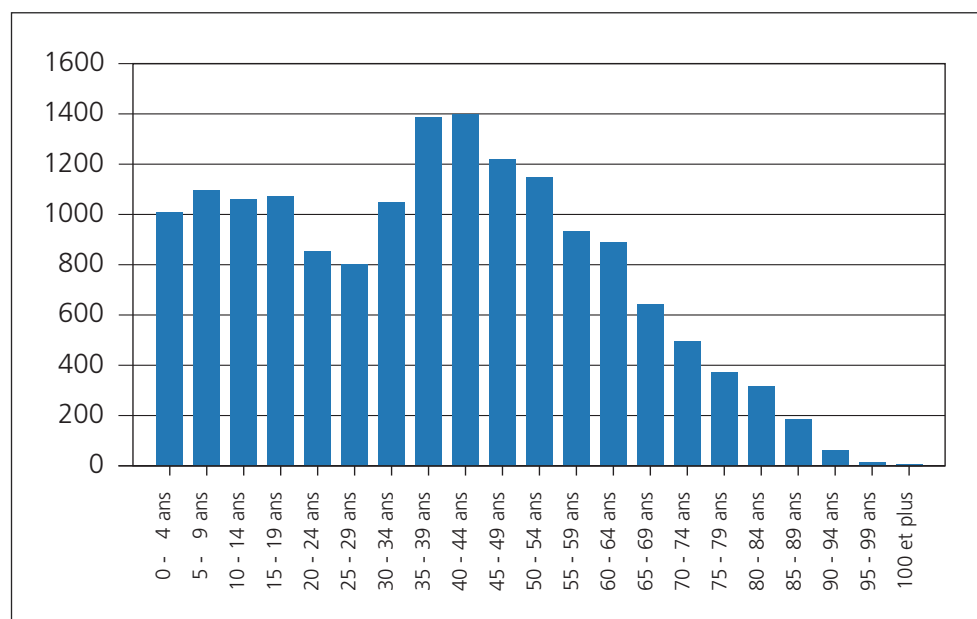


Figure 2 : Office cantonal des statistiques : chiffres tirés du tableau 1.1.4.

Population résidante du Val-de-Ruz, par groupe d'âges, 2000 et 2009.

### 1.3 Val-de-Ruz demain

De la région du Val-de-Ruz à Val-de-Ruz, la commune unique ! Pour imaginer l'avenir, un projet de société se doit de traiter toutes les facettes d'une commune : positionnement, services à la population, école, jeunesse, culture, loisirs, tourisme, aménagement du territoire, environnement, accessibilité, etc.

#### *Positionnement de la commune*

Les quinze communes actuelles de petite et moyenne importance au niveau cantonal formeront la troisième commune du canton ! La fusion est un magnifique catalyseur ! C'est une opportunité de faire entendre sa voix, de devenir un interlocuteur incontournable des autorités cantonales et de réclamer légitimement une plus grande autonomie. Le regard des autres collectivités locales changera également : avec ses spécificités, Val-de-Ruz peut devenir un partenaire de qualité pour la future agglomération cantonale reliant les trois centres urbains (Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel).

Troisième commune  
du canton

| Le poids des communes           |              |                      |               |
|---------------------------------|--------------|----------------------|---------------|
| Aujourd'hui                     |              | Après la fusion      |               |
| 1. La Chaux-de-Fonds            | 37'582       | 1. La Chaux-de-Fonds | 37'582        |
| 2. Neuchâtel                    | 32'819       | 2. Neuchâtel         | 32'819        |
| 3. Val-de-Travers               | 10'864       | 3. <b>Val-de-Ruz</b> | <b>15'771</b> |
| 4. Le Locle                     | 10'117       | 4. Val-de-Travers    | 10'864        |
| 5. Peseux                       | 5'770        | 5. Le Locle          | 10'117        |
| ...                             |              | 6. Peseux            | 5'770         |
| 16. <b>Cernier</b>              | <b>2'200</b> | ...                  |               |
| ...                             |              | (Pontareuse          | 13'281)       |
| 19. <b>Chézard-Saint-Martin</b> | <b>1'768</b> | (ABC                 | 8'947)        |
| ...                             |              |                      |               |
| 52. <b>Engollon</b>             | <b>103</b>   |                      |               |
| 53. Brot-Dessous                | 102          |                      |               |

Situation à fin décembre 2010  
<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=40383>

Figure 3:

*Positionnement de Val-de-Ruz par rapport aux autres communes du canton.*

# 1 - Dimension sociétale suite

|  |   |
|--|---|
| Attentes de la population satisfaites      | <p><i>Services à la population</i></p> <p>Le mode de vie actuel modifie les attentes de la population en matière de services. Mais, il n'y a pas d'uniformité. Recourir à internet est une évidence pour certains: ils veulent accomplir certaines formalités ou obtenir des renseignements sous cette forme. D'autres, en revanche ne sont pas familiarisés avec ces nouvelles technologies et désirent bénéficier comme auparavant de services traditionnels. De plus, les heures d'ouverture souhaitées varient selon les modes de vie des habitants et leur lieu de travail. Les perspectives de vieillissement de notre population imposent aussi de se soucier des difficultés de mobilité ressenties par un nombre toujours plus grand d'entre nous. La réorganisation des services communaux actuels devra tenir compte de ces enjeux, tout en gardant à l'esprit qu'il faut faciliter les synergies et gagner en efficacité. L'équilibre est délicat. Mais la fusion offre justement cette chance-là: repenser un système qui ne répond plus toujours aux attentes variées de la population.</p> |
| Administration partiellement décentralisée | <p>Pour répondre à ce défi, l'administration se concentrera sur trois à quatre sites en fonction des locaux disponibles. Ces guichets d'information constitueront une porte d'entrée pour la majeure partie des prestations regroupées par thématique. Les heures d'ouverture seront orientées « clients » pour répondre aux besoins de la population. La mise à disposition des prestations communales sur internet sera progressivement étendue en lien avec les réflexions en cours au niveau cantonal pour le guichet unique <a href="http://www.guichetunique.ch">www.guichetunique.ch</a>.</p> <p>La position de troisième commune du canton devrait faciliter les négociations avec le canton dans le domaine de la santé (valorisation du site de Landeyeux, prestations du NOMAD<sup>3</sup>, services et prestations pour les seniors).</p>   |
| Protection contre le feu renforcée         | <p>En matière de police du feu, les prestations actuelles s'organisent déjà de manière régionale. Le regroupement des corps de sapeurs-pompiers dans une seule entité sera prochainement réalisé.</p>   |
| Politique immobilière                      | <p><i>Infrastructures</i></p> <p>Les communes sont propriétaires de nombreux immeubles et infrastructures. S'y ajoutent les équipements techniques des différents syndicats intercommunaux qui passeront en mains de la commune unique. La fusion offre la possibilité de définir une politique immobilière comprenant la gestion administrative et financière du patrimoine communal. Un bureau technique disposant d'un savoir-faire pérenne, à qui la gestion du patrimoine immobilier et mobilier est confiée, pourra voir le jour.</p>   |
| Gestion optimisée des déchets              | <p>Des économies d'échelle ne sont pas réalisables sans une politique d'investissement et une gestion optimisée des déchets notamment. La col-</p>  |

<sup>3</sup> Abréviation de «Neuchâtel organise le maintien à domicile».

lecte des déchets ménagers et la mise à disposition de lieux de tri et de collecte des déchets recyclables (éco-points de proximité, déchetterie centralisée pour déchets spécifiques et centre de valorisation des déchets verts) doit être harmonisée. La taxe au sac qui sera introduite prochainement va accroître le besoin de ces équipements.

### *Ecole et jeunesse*

L'harmonisation de la scolarité obligatoire au niveau suisse prévue par le concordat intercantonal HarmoS<sup>4</sup> est en cours. Les changements qui en découleront pour les enfants et les enseignants se produiront avec ou sans fusion. Cette dernière peut être l'occasion d'améliorer les structures administratives.

Concilier vie familiale et vie professionnelle reste encore pour beaucoup de parents un objectif théorique, faute de structures suffisantes d'accueil ou de solutions de garde ponctuelles quand la délicate organisation familiale et extra-familiale se grippe. En ce sens, HarmoS devrait insuffler un nouveau souffle puisqu'il rend obligatoire la mise à disposition d'une offre appropriée de structures d'accueil. La coordination de l'offre et la gestion des structures à l'échelle de la commune unique facilitent évidemment l'accomplissement de cette prestation. Le fait que tous les villages disposent d'un collège et que des locaux se libèreront suite à la réorganisation de l'administration, est une belle opportunité pour réaffecter ces derniers à des utilisations en lien avec l'accueil parascolaire.

Augmentation du nombre de places d'accueil extra-scolaire

De nombreuses familles sont venues s'installer dans le Val-de-Ruz. La jeunesse se manifeste : elle a besoin de lieux de rencontre et de structures pour exercer des activités sportives, de moyens de transport pour ses sorties nocturnes, etc. La fusion offre la taille suffisante pour mener une politique répondant aux besoins de la jeunesse. S'y ajouteront encore les mesures de prévention et de dépistage dans le domaine de la santé (hygiène, obésité, addictions, sexualité).

Politique de la jeunesse

### *Culture, loisirs et tourisme*

La vie culturelle, sportive et associative fait partie des forces de la région Val-de-Ruz au travers des sociétés locales et des initiatives privées. La commune unique favorisera la mise sur pied d'une véritable politique de soutien aux sociétés locales et aux particuliers qui contribuent à l'identité de la région. La fusion ne remettra nullement en cause l'existence d'Espace Val-de-Ruz qui poursuivra ses activités rassembleuses ou celles organisées dans le cadre d'Evologia. Synergies nouvelles, amélioration

Politique de soutien aux sociétés locales

---

<sup>4</sup> Le concordat HarmoS est un accord intercantonal en vigueur depuis 2009 harmonisant les structures et les objectifs de la scolarité obligatoire.

# 1 - Dimension sociétale suite

de la coordination, partage des tâches avec ses partenaires et l'Etat, autant d'objets de réflexion pour la nouvelle commune.

Politique touristique L'office de tourisme a disparu en 2009, le point « Information touristique » sur le site d'Evologia également. Cette situation ne permet pas de profiler et promouvoir la région et ses atouts. La fusion offre l'opportunité de développer, en partenariat avec Tourisme neuchâtelois et le Parc Chasseral, une véritable politique touristique.

## *Aménagement du territoire*

Politique d'aménagement concerté L'attractivité résidentielle du Val-de-Ruz repose sur un environnement de qualité (paysages ouverts, proximité de la nature, mosaïque des zones construites et des espaces verts, etc.); elle est également due à sa position géographique favorable entre les pôles urbains du canton. La qualité de vie est reconnue, illustrée par la plus forte progression démographique du canton. Sans un soin tout particulier à l'aménagement du territoire, une croissance non maîtrisée et la pression foncière qui en découle pourraient se révéler néfastes pour la qualité de vie. Le passage de quinze communes à une collectivité unique assure un aménagement concerté, condition indispensable pour garantir l'attractivité de ce territoire dans les années à venir.

Politique d'urbanisation durable Le « tout-partout » serait préjudiciable au futur de la région. Un développement harmonieux du territoire préservant le tissu agricole et favorisant le développement économique à des emplacements stratégiques est fondamental. Coordonner l'urbanisation avec les transports trouvera tout son sens avec l'arrivée probable du TransRUN dans la région. Les projets d'autonomie énergétique offrent l'opportunité de définir une stratégie environnementale (densification, éco-quartier, politique énergétique, etc.) et de se positionner dans le développement durable. Enfin, la commune unique ne mériterait-elle pas une localisation adéquate pour les manifestations évenementielles, l'accueil touristique et un lieu central de fête ?

Gestion communale des permis de construire Pour parvenir à cette politique d'urbanisation durable, une commission d'aménagement sera constituée. Gérer les permis de construire est également une priorité dans le projet de société : la spécialisation des structures avec la commune unique légitimerait le transfert de cette compétence cantonale puisqu'il s'agit d'une tâche de proximité. Une commission d'urbanisme préavisant les projets de construction et chargée de l'harmonisation des règlements sera également créée.

### *Transports*

La desserte en transports publics du Val-de-Ruz n'est pas optimale. Plusieurs communes ne sont pas ou sont mal desservies. L'accessibilité interne de la région doit être repensée, que le TransRUN se réalise ou non. Déjà engagées, ces réflexions vont se poursuivre. Desservir en transports publics les infrastructures sportives, culturelles et les services administratifs est un défi de la mobilité de demain, tout en gardant à l'esprit les conséquences financières. Plus globalement, il faudra élaborer un concept « tous modes » de transport, y compris les piétons, les vélos et les besoins pour les personnes à mobilité réduite. De par le poids qu'elle représente en matière de population, la commune unique sera renforcée dans sa capacité de négocier avec les autorités cantonales et les prestataires de transport.

Réexamen de la desserte en transports publics

### **1.4 Conclusion**

Avec cette vision, la commune unique offre des perspectives attractives pour le futur. Certes, les moyens financiers à disposition seront l'un des critères essentiels. Mais, les projets que les communes n'osent aujourd'hui imaginer seules ou à plusieurs pourront plus facilement se concrétiser à moyen ou long terme.

Projet de société : valorisation des qualités actuelles de la région



## 2 - Contexte politique supra-régional

### 2.1 Nouvelle répartition des tâches

- Fédéralisme en révision Depuis une dizaine d'années, le fédéralisme est au centre de nombreuses discussions. Au niveau fédéral, la nouvelle péréquation des ressources et des charges excessives entre la Confédération et les cantons l'illustre<sup>5</sup>. A cette nouvelle répartition financière s'ajoute une réorganisation partielle des tâches entre ces deux échelons institutionnels portant sur dix domaines de compétences et fondé sur le principe de subsidiarité<sup>6</sup>.
- Nouvelle répartition des tâches au niveau cantonal Dès 2002, confronté aux mêmes réalités, le canton de Neuchâtel cède aussi à cette tendance. De nombreuses compétences sont transférées des communes au canton : santé, enseignement secondaire II (supérieur), police, etc. En effet, les autorités cantonales estiment que ces prestations ne peuvent plus être assumées de manière optimale par les communes ; elles sont donc « remontées d'un échelon » moyennant des mesures correctives d'impôt. D'autres font l'objet d'une régionalisation (prestations d'action sociale ou tâches d'état civil) : elles sont assumées par les communes mais le canton exige qu'elles soient exécutées au sein de structures intercommunales.

### 2.2 Réforme institutionnelle dans le canton

- Plusieurs processus de fusion de communes Exception faite du processus de fusion du Val-de-Travers débuté en 2000, la réforme institutionnelle dans le canton est longtemps absente du débat politique. Le vote en 2006 par le Grand Conseil sur le Décret relatif à l'utilisation du solde du fonds destiné aux réformes de structures des communes ne modifie guère cette situation. Depuis deux ans en revanche, les processus en cours sont nombreux. Les Conseils généraux de Bevaix, Boudry et Cortaillod adoptent en février 2011 la convention de fusion qui donnera naissance à la commune unique de Pontareuse. Auvernier, Colombier et Bôle engagent formellement en été 2010 le processus avec comme première étape la consultation de leur population. Des réflexions stratégiques sur un possible rapprochement occupent les communes de la région de L'Entre-deux-Lacs ainsi que les communes de La Tène, de Saint-Blaise et d'Hauterive. Le Nouveau Neuchâtel, regroupant Neuchâtel et des communes voisines, engage un processus similaire et La Béroche consulte sa population.

<sup>5</sup> Principe de gouvernance privilégiant l'échelon le plus efficace pour assumer l'exécution de la tâche concernée connue sous le nom de RPT.

<sup>6</sup> Dans le message du Conseil fédéral sur la RPT (FF 2002 2155), le principe de subsidiarité signifie qu'une collectivité territoriale donnée ne doit assumer une tâche (ou une partie de celle-ci) que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur.





Le positionnement des collectivités locales sur l'échiquier cantonal va donc passablement changer ses prochaines années. La place est à prendre si l'on se souvient que la fusion de nos quinze communes amène, à ce jour, la nouvelle entité communale au troisième rang des communes du canton.

Positionnement des communes en mutation

### 2.3 Emergence d'espaces fonctionnels

Liés à notre mode de vie actuel, les défis à surmonter ne se limitent plus aux frontières locales, régionales, cantonales, voire fédérales : la mobilité croît de manière constante et nos déplacements nous conduisent le plus souvent vers d'autres espaces. Les tâches à assumer par les communes se complexifient au point d'exiger des solutions intercommunales ou une professionnalisation des autorités. Pour répondre à ces enjeux, les solutions à mettre en œuvre devront dépasser le territoire d'une seule commune.

Décalage entre les frontières communales et les espaces fonctionnels

### 2.4 Stratégie du Réseau urbain neuchâtelois

La stratégie du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) consiste à dynamiser le canton en constituant une seule agglomération (Le Locle, La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel et les communes environnantes) et en créant une alliance des villes avec leurs régions. Depuis plusieurs années, cette volonté politique provoque une prise de conscience chez de nombreux élus communaux. Des groupements de communes se créent, des projets sont réalisés et ces démarches révèlent la nécessité d'une coordination et coopération entre les communes concernées.

Renforcement de la nécessité de coordonner avec la stratégie RUN

# 3 - Défis spécifiques pour Fusion 2013

## 3.1 Contexte vaudruzien

Multiplication de la collaboration intercommunale vaudruziennne Les communes du Val-de-Ruz n'échappent pas à l'émergence d'espaces fonctionnels différents des frontières politiques. Fortes de leur tradition de coopération au sein de l'Association Val-de-Ruz, elles multiplient les collaborations intercommunales<sup>7</sup> et commencent à régionaliser certaines tâches.

Faiblesse démocratique et attentes croissantes de la population Avec quel résultat ? En confiant de plus en plus de tâches à des syndicats intercommunaux, les communes perdent leur autonomie dans des domaines clés pour la politique financière comme l'éducation, l'épuration et l'évacuation des eaux. Les conséquences ne sont pas négligeables : les décisions sont prises par des entités dont la légitimité démocratique est remise en cause. Il en résulte un affaiblissement démocratique.

De plus, les attentes de la population vaudruziennne vont grandissantes : prise en charge des enfants et des personnes âgées, services à la population, amélioration des transports publics, maintien de la qualité de vie, etc. Il est difficile pour chaque commune d'y satisfaire seule.

## 3.2 Défis auxquels doit répondre Fusion 2013

Fusion 2013 : La région en avant Le processus de fusion Val-de-Ruz offre une réponse adéquate aux différents changements en cours au niveau supra-régional. Les communes d'une certaine importance pourraient éventuellement « bricoler » avec leur structure et leur capacité financière quelques années encore. Mais, pour combien de temps ? La fusion à quinze présente l'avantage de mettre sur le devant de la scène la région dans toutes ses composantes, de tirer profit des qualités de chacune des collectivités locales et de remédier à leurs faiblesses. C'est ensemble que les communes offrent la meilleure chance de répondre aux attentes de la population.

La fusion permet de relever les défis suivants :

- 1. Atteindre une taille suffisante permettant de gérer les affaires communales de manière plus efficiente et plus professionnelle*

Taille adaptée aux défis à remplir Les petites communes ne peuvent se doter de structures plus performantes sans accroître leurs charges financières. Or, la pression fiscale est suffisamment forte : pour certaines, une augmentation d'impôts n'est tout simplement pas envisageable.

---

<sup>7</sup> Cf. point 6 du présent rapport.

## *2. Améliorer la gouvernance pour être proactif et non seulement réactif*

Jusqu'ici, la collaboration intercommunale a permis la réalisation d'infrastructures techniques. Les syndicats intercommunaux ont grandement contribué à une gestion efficace du territoire. Sans ces structures intercommunales, les collectivités locales n'auraient pu se développer comme elles l'ont fait jusqu'à présent. Mais, la lourdeur de ces collaborations empêche la transition vers un projet commun allant au-delà de la gestion d'équipements techniques. Il est temps d'opter pour une gouvernance proactive. Augmenter le nombre de collaborations intercommunales ne servirait à rien car leurs activités restent limitées à un domaine spécifique. Il faut mettre en œuvre une stratégie globale, qui soit en mesure de satisfaire les citoyens en termes d'efficacité et d'efficacités. Pour y parvenir, il n'y a qu'un seul moyen : la fusion des collectivités publiques.

Gouvernance adéquate pour anticiper

## *3. Renforcer le poids de la région Val-de-Ruz sur la scène politique cantonale*

Les communes les plus importantes de la région pointent au 16<sup>ème</sup>, 19<sup>ème</sup> et 21<sup>ème</sup> rang du classement cantonal selon leur poids démographique. Une fusion permettra de propulser la région au troisième rang des collectivités locales, juste après La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Élément non négligeable, la commune unique représentera alors presque le dixième de la population cantonale. La commune unique accentuera son poids sur l'échiquier politique. Elle pourra revendiquer en toute légitimité une écoute attentive et devenir un partenaire incontournable, et pas seulement pour le canton.

Poids renforcé au niveau cantonal

## *4. Raffermer l'autonomie communale en reprenant les tâches effectuées dans les syndicats intercommunaux*

Les syndicats intercommunaux ont assumé un rôle clé dans l'évolution de la région : ils ont permis à chaque commune de se développer avec les autres collectivités. La restriction à une thématique particulière (par ex. l'épuration des eaux usées, la défense contre l'incendie, l'enseignement secondaire, etc.) montre cependant les faiblesses de ces entités : les synergies ne sont pas faciles à trouver, la vision globale et la coordination indispensable à une gestion efficace des infrastructures font défaut, et les décisions financières ne sont plus du ressort des communes. La fusion permet de rapatrier ces domaines sectoriels au sein d'une même commune. Ainsi, la notion d'autonomie communale reprendra tout son sens : elle en sortira renforcée.

Renforcement de l'autonomie communale

### 3 - Défis spécifiques pour Fusion 2013 suite

#### 5. Assumer de nouvelles compétences qui peuvent être déléguées par le canton

Nouvelles compétences Le Conseil d'Etat le clame haut et fort dans son programme de législature 2010-2013 : il souhaite réduire le nombre des communes et procéder à une redéfinition des compétences entre le canton et les collectivités locales<sup>8</sup>. Le processus Fusion 2013 intervient dès lors à un moment propice pour réclamer, en toute légitimité, davantage de compétences pour la future troisième commune du canton. Est clairement visée la gestion des permis de construire.

#### 6. Réussir des économies d'échelle en raison de coûts de fonctionnement réduits

Economies d'échelle L'expert qui a accompagné les travaux sous l'angle financier le confirme : il y a un grand potentiel d'amélioration avec la fusion. Pour y parvenir, la nouvelle commune prendra les meilleures options de gestion de chaque commune partenaire. Une réforme naturelle de l'administration et des collaborations intercommunales sera également menée. C'est ainsi que des économies d'échelle seront possibles à moyen terme.

#### 7. Améliorer les prestations communales

Prestations communales améliorées Les économies d'échelle réalisées avec la fusion doivent permettre d'affecter différemment les sommes à disposition pour répondre de manière adéquate aux attentes et aux besoins de la population : services à la population, prise en charge des enfants et des personnes âgées, offre globale des transports publics, etc.

#### 8. Préserver l'attractivité de la région en termes de qualité d'habitat et de développement économique

Préservation des qualités résidentielles La qualité résidentielle est l'atout principal de la région Val-de-Ruz. Une croissance non maîtrisée en termes qualitatifs ou quantitatifs porterait préjudice à son attractivité et par conséquent à son développement futur. Pour l'éviter, des objectifs visant un aménagement du territoire concerté devront être définis, telle une gestion contrôlée des zones à bâtir. Or, sans fusion, les mécanismes de compensation entre les communes seront difficiles à mettre en œuvre.

<sup>8</sup> Programme de législature 2010-2013 p. 12  
[http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/ConseilEtat\\_1487/legislatures\\_1811/PL2010\\_2013\\_web.pdf](http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/ConseilEtat_1487/legislatures_1811/PL2010_2013_web.pdf)

# 4 - Rappel historique

Le processus actuel de fusion trouve ses origines dans une collaboration intercommunale active dès la création de l'association Région Val-de-Ruz. Elle se poursuit avec les premières discussions sur la fusion par grappes suite à la publication du rapport de l'IRER<sup>9</sup> en 2003, puis les travaux de la commission interpartis. Dès 2006, la stratégie RUN offre également à la région une nouvelle occasion de réfléchir à son avenir.

## 4.1 Association LIM Val-de-Ruz

### *Projets d'infrastructures*

La collaboration intercommunale est une constante dans l'histoire récente du Val-de-Ruz. Au niveau de la politique régionale, la création de l'association LIM<sup>10</sup> en 1983 offre à la région la première occasion de se projeter dans le futur. Les communes travaillent ensemble pendant quatre ans pour élaborer un programme de développement régional pour les dix à quinze ans.

Ce premier programme rend éligibles des réalisations d'infrastructures de base (équipement de zones à bâtir, infrastructures, etc.) aux fonds fédéraux.

Création de l'association régionale

La révision du programme LIM engagée quelques années plus tard introduit un nouveau paradigme : la logique communale cède le pas à la vision régionale. Le programme cherche « à intégrer tous les projets susceptibles de contribuer à la réalisation d'objectifs cohérents en matière de développement et intéressant l'ensemble de la région »<sup>11</sup>. Les infrastructures construites pendant cette époque sont nombreuses : la piscine d'Engollon, le centre secondaire régional de la Fontenelle, les équipements techniques liés à l'approvisionnement et à l'épuration en eau etc. Plus de 70 projets bénéficient de l'aide fédérale. L'esprit régional devient tangible et la période est féconde pour les projets communs.

Par ailleurs, les bénéficiaires des prêts LIM alimentent un fonds qui sert à toute la région. Une cinquantaine de réalisations non LIM voient le jour : prise en charge d'études (fusion, Agenda 21, camping), soutien au tissu associatif, sportif et culturel (Jardins Musicaux, Bonneville, jeunesse, scouts).

Infrastructures à dimension régionale

Solidarité régionale

### *Projets culturels, structures d'accueil et service social*

En étroite collaboration avec l'association Espace Val-de-Ruz créée en 1984, l'association régionale s'investit également dans l'organisation de manifestations culturelles : Fête la Terre, les Jardins musicaux, etc.

Collaboration dans de nombreux domaines

<sup>9</sup> Institut de recherches économiques et régionales de l'université de Neuchâtel.

<sup>10</sup> Dernière association créée en Suisse en application de l'ancienne loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, du 28 juin 1974.

<sup>11</sup> Programme de développement régional de la Région Val-de-Ruz, rapport final adopté par l'assemblée générale le 10 décembre 1998 et par le comité en 2001, p. 1.

## 4 - Rappel historique suite

La collaboration intercommunale s'exprime en matière de structure d'accueil : l'association régionale est en quelque sorte l'antenne de l'office cantonal pour les subventions cantonales. La création du service social intercommunal Val-de-Ruz en 1999, apporte une preuve supplémentaire de l'esprit innovant du Val-de-Ruz en matière de collaboration intercommunale.

En résumé, l'association a fédéré et permis aux communes de se rapprocher.

### 4.2 Contrat de région Val-de-Ruz

Intégration dans la stratégie du RUN Invitées à prendre part à la concrétisation de la stratégie RUN dès 2006, les seize communes du Val-de-Ruz, la commune de Brot-Dessous et le Conseil d'Etat signent le 17 novembre 2007 le contrat de région comprenant un projet de territoire et un catalogue de mesures. Préalablement, une déclaration d'intention de collaboration confirme la volonté politique des communes de s'engager dans cette stratégie de développement territorial et économique.

Prémices du projet de société Le projet de territoire pour la région est le suivant : développement concerté du territoire en renforçant la coordination et la collaboration intercommunales, mise en place de conditions favorables au développement économique et à la création d'emplois, coordination du développement résidentiel et adaptation de l'offre de services à la population, identification des priorités paysagères et naturelles, et qualité de vie. Ces axes de développement serviront de prémices au projet de société de la commune unique.

### 4.3 Premières discussions sur la fusion

Projet de fusion par grappes Au sein de la région, les réflexions sur une réforme des institutions datent de 2003. Agissant sur mandat de l'Association régionale Val-de-Ruz, l'Institut de recherches économiques et régionales de l'Université de Neuchâtel rend son étude : il propose une fusion évolutive par grappes de communes, avec comme objectif à long terme de parvenir à une commune unique. En effet, les élus communaux souhaitent pouvoir s'appuyer sur une stratégie globale pour l'ensemble du Val-de-Ruz. Dans l'intervalle, une charte doit fédérer les communes pour qu'elles agissent en faveur de la création d'une commune unique selon un rythme qui leur est spécifique<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Rapport rédigé en novembre 2003 par M<sup>mes</sup> Mélanie Attinger, Françoise Voillat et M. Claude Jeanrenaud : « Val-de-Ruz : quel avenir pour les communes? »



Dès le rendu de cette étude, la commission interpartis<sup>13</sup>, soutenue financièrement par le canton et l'association, poursuit ses réflexions, avec l'aide de cette dernière. Le changement de législature en 2004 ralentit ces travaux. L'intégration de la région Val-de-Ruz dans la stratégie RUN dès 2006 met en sourdine les discussions relatives à la fusion par grappes.

En 2008, deux motions sont déposées dans les communes de Cernier et des Geneveys-sur-Coffrane, demandant une intensification des collaborations entre les communes du Val-de-Ruz. Elles sont acceptées. Au début 2009, ces deux collectivités sollicitent les autres communes pour obtenir de leur Conseil général la désignation d'un délégué à un comité de pilotage. Le processus de réflexion est lancé.

Relance  
du processus  
de fusion

#### 4.4 Enquête auprès du corps électoral

Une première séance réunit des représentants des seize communes du district de Val-de-Ruz le 24 juin 2009 : un comité de fusion est constitué. A cette occasion, il est décidé que chaque commune consultera durant le mois d'octobre 2009 son corps électoral pour apprécier l'opportunité d'initier un rapprochement intercommunal voire une fusion. Avec un taux de participation de 39 %, cette enquête révèle un intérêt populaire certain sur cette thématique. Les résultats connus à fin décembre 2009 sont probants<sup>14</sup>. Une grande majorité des sondés sont favorables à un renforcement de la collaboration, alors que les opposants optent largement pour un maintien des collaborations existantes. La forme de rapprochement mise en avant est celle de la fusion, quelques communes faisant néanmoins exception. Toutes les communes plébiscitent une collaboration avec l'ensemble des collectivités locales du Val-de-Ruz. Les attentes formulées sont les suivantes : renforcement du poids de la commune face à l'extérieur, amélioration du coût des prestations communales, amélioration de la mobilité et des transports, baisse fiscale. Des craintes sont également mentionnées : perte des services de proximité, baisse d'intérêt des citoyens pour la politique communale, manque d'identification des citoyens à leur commune.

Création  
du comité de fusion

Renforcement de  
la collaboration  
plébiscité et  
préférence pour  
l'option de fusion

Devant ce résultat, le comité de fusion décide de poursuivre les réflexions engagées en vue d'un processus de rapprochement ou de fusion.

<sup>13</sup> Représentants des partis radical, libéral et socialiste.

<sup>14</sup> Etude de collaboration entre les communes du Val-de-Ruz, rapport d'experts, Compas management Service, décembre 2009.



## 4 - Rappel historique suite

### 4.5 Crédit pour le financement du processus de fusion

Votation des crédits par les seize Conseils généraux

En décembre 2009, quatorze Conseils généraux votent un crédit pour mettre en place le projet de fusion. Les deux autres législatifs l'adoptent un mois plus tard, après quelques hésitations ou après avoir formulé le souhait d'attendre le résultat de l'enquête précitée. La somme de CHF 354'000.- est mise à disposition du comité de fusion pour engager formellement les travaux en 2010 et 2011. Un soutien de l'Etat, au titre d'aide aux frais d'intervenants externes, est également préavisé favorablement par le service des communes, mais le Conseil d'Etat ne s'est pas encore formellement prononcé.

# 5 - Déroulement des travaux

## 5.1 Structure de projet

Durant l'année 2010, les seize communes travaillent intensément<sup>15</sup>. Pour suivre les travaux et préparer les décisions, un comité de pilotage est constitué à côté du comité de fusion, et des groupes de travail sont créés pour les travaux d'analyse, de réflexion et de proposition (annexe 2 définissant leur composition).

Ces groupes de travail sont ouverts à l'ensemble de la population. Composés de représentants de communes, de syndicats intercommunaux et de citoyens, ils appuient grandement le comité de fusion dans ses travaux : récolte des données, état de situation des différentes communes et premières analyses. La forte implication de chacun et la qualité du travail accompli permettent d'aboutir dans des délais très brefs à des documents probants.

Des mandataires externes apportent leur soutien spécifique : analyse financière, accompagnement et planification des travaux, organisation des démarches de récolte des données, rédaction des documents officiels (rapport et convention de fusion) et communication interne et externe (annexe 2).

Fort investissement des conseillers communaux et de certains citoyens

## 5.2 Méthodologie

*Etat des lieux dressé sur la base de la classification fonctionnelle*

Les travaux se déroulent selon la méthodologie développée par M. Bernard Dafflon, professeur en finances publiques à l'Université de Fribourg. Ainsi, la préparation technique d'une fusion comporte deux étapes : une phase rétrospective et une phase prospective.

Dans la phase rétrospective, la situation des communes candidates à la fusion est mise à plat. Sont recensés l'ensemble des collaborations intercommunales, les ressources en personnel politique et administratif, l'équipement mobilier et le matériel, les bâtiments du patrimoine administratif et financier ainsi que l'infrastructure et les œuvres de génie civil (routes communales, stations d'épuration des eaux, bornes hydrantes, cimetières et déchetteries). Ce recensement est effectué pour les domaines suivants (basés sur la classification fonctionnelle du plan comptable) : administration générale (0), sécurité publique (1), enseignement et formation (2), culture, loisirs et sport (3), santé (4), affaires sociales (5), trafic (6), environnement (7), économie publique (8), et finances et impôts (9). Une fois récoltées pour et par chaque commune, ces données sont traitées pour les rendre exploitables et comparables.

Phase rétrospective : état des lieux

<sup>15</sup> En date du 16 mars 2011, le comité de fusion s'est réuni à 35 reprises, sans compter les séances de présentation à la population, aux employés communaux et les rencontres particulières (partis politiques, opposants, etc.).

## 5 - Déroulement des travaux suite

Phase prospective : scénarios de fusion : La deuxième phase consiste à répondre aux questions soulevées pendant cette phase d'inventaire ; il s'agit ensuite de construire les scénarios possibles de fusion. Les données récoltées durant la première phase sont analysées par les groupes de travail. Sur cette base, ils formulent des propositions pour la poursuite du processus en matière de rapprochement et de fusion : un scénario est élaboré. C'est ce dernier, exprimé sous la forme d'une convention de fusion et d'un projet de société, qui vous est soumis.

# 6 - Résultats des travaux

## 6.1 Etat des lieux

### *Collaborations intercommunales*

Les nombreuses collaborations intercommunales internes au Val-de-Ruz ou avec des communes hors du district sont listées, quelque soit leur nature juridique (syndicat intercommunal, associations, conventions de prestations, accords informels pour l'organisation de manifestations, etc.). De cette manière, un panorama complet est disponible (annexe 3).

A ce jour, les communes du district du Val-de-Ruz sont liées par quatre-vingt-cinq collaborations (regroupant les seize communes du district ou certaines d'entre elles uniquement). Avec des communes extérieures au district, le nombre des collaborations augmente à nonante-neuf.

99 collaborations intercommunales

Tous les domaines sont concernés: administration (informatique, services administratifs, etc.), sécurité publique (état-civil, sapeurs-pompiers, centre de secours, police, etc.), enseignement et formation (école enfantine, école primaire, école secondaire, transports scolaires, etc.), culture, loisirs et sport (infrastructures sportives, cimetière, paroisse, etc.), santé (fondation de Landeyeux, clinique dentaire, etc.), affaires sociales (guichet social, courses des aînés, etc.), trafic (conférence des transports, noctambus, déneigement, onde verte, collaboration des services techniques, etc.), économie publique (exploitation des forêts, diverses associations régionales, Tourisme neuchâtelois, etc.), et finances et impôts.

Collaboration intercommunale : dans tous les domaines

### *Synthèse de l'état des lieux pour chaque domaine traité*

Les données récoltées par les groupes de travail font l'objet d'une analyse détaillée par domaine<sup>16</sup>. La situation actuelle est disséquée pour définir ses forces et ses faiblesses. Elle est mise en perspective avec les opportunités et les risques que produirait un processus de rapprochement ou la fusion des communes. Les résultats de ces travaux figurent à l'annexe 4. Ce sont eux qui sont à la base du projet de société. L'analyse financière est en revanche détaillée plus bas en raison de son importance.

## 6.2 Ressources humaines

Cet état des lieux met en lumière le nombre considérable de personnes engagées au niveau communal ou intercommunal pour la vie politique de la région.

Les seize communes sont dirigées par septante-six conseillers/conseillères communaux/ales (théoriquement quatre-vingt) et quatre-cent-

488 personnes élues

<sup>16</sup> Administration générale, sécurité publique, enseignement et formation, culture, loisirs et sport, santé, affaires sociales, trafic, environnement, économie publique, et finances et impôts.

## 6 - Résultats des travaux suite

douze personnes sont mobilisées au titre de conseiller/conseillère général/e. Les collaborations intercommunales et les commissions communales recourent à près de mille huit cent personnes.

Personnel communal et enseignants : 449 personnes représentant 288 équivalent plein-temps

Pour assumer leurs tâches, les seize communes emploient quatre-vingt-six personnes représentant un équivalent plein-temps de cinquante-huit personnes. A ce nombre s'ajoute le personnel enseignant et administratif des syndicats intercommunaux qui représente deux-cent-trente postes équivalent plein-temps (pour un total de trois cent-soixante-trois personnes).

### 6.3 Analyse des finances communales

Analyser les finances des seize communes est une tâche délicate car il y a presque autant de manières de gérer une collectivité locale que d'entités elles-mêmes.

#### *Méthodologie*

Situation financière comparée

Pour être pertinente, une analyse doit reposer sur des données comparables. La méthodologie retenue par M. B. Dafflon est la suivante : rendre comparables les comptes communaux, compiler les chiffres obtenus, et sur cette base créer l'ensemble « Val-de-Ruz », sorte de commune « virtuelle » (annexe 5).

Création d'une commune virtuelle

Cette commune « virtuelle » est le fruit des comptes de fonctionnement communaux disponibles des cinq dernières années (2005 à 2009). Les résultats bruts des comptes de fonctionnement sont épurés pour établir un état des lieux. Pour avoir une image la plus complète possible, sont ajoutés aux différents comptes ceux des collaborations intercommunales selon différentes règles.

Aucune gagnante aucune perdante

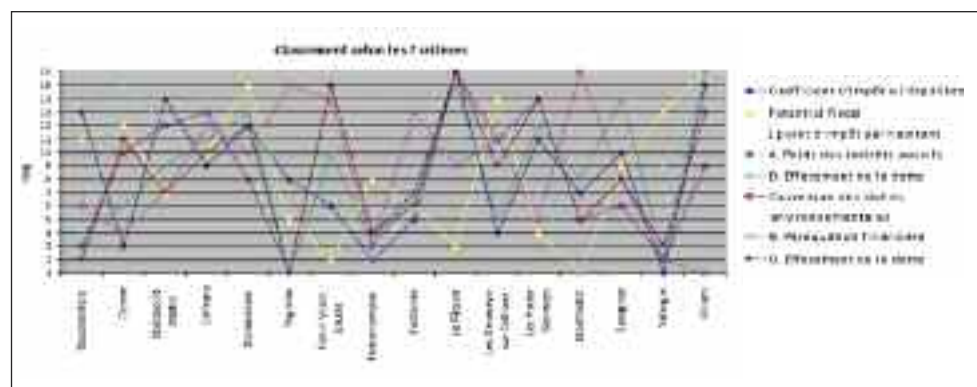


Figure 4 : Classement des communes du Val-de-Ruz sur la base de critères financiers (analyse de M. B. Dafflon).

Trois groupes d'indicateurs sont retenus :

- a) Le coefficient fiscal d'équilibre déterminant le coefficient qui aurait dû être appliqué pour atteindre l'équilibre des comptes et calculer le degré de couverture des taxes et des redevances pour les dépenses environnementales<sup>17</sup>;
- b) Les critères servant à établir les capacités financières dans l'optique de la péréquation, à savoir le potentiel fiscal par habitant et la contribution à la péréquation financière sur la base des indicateurs définis par le canton<sup>18</sup>;
- c) Les ratios d'endettement et de charges de la dette que représentent le poids des intérêts passifs, le poids fiscal de la dette nette et la marge d'autofinancement.
- Trois groupes indicateurs

Avec cette démarche, les comptes communaux font l'objet d'une appréciation multifactorielle. De cette manière, le coefficient fiscal qui reflète imparfaitement la santé financière réelle des communes n'est plus l'unique critère de référence.

### Résultats

Les communes sont classées selon les points attribués sur la base des résultats obtenus dans les trois groupes d'indicateurs. Il en ressort le constat suivant : aucune commune n'est parfaite ou première selon tous les indicateurs et toutes révèlent des forces et des faiblesses.

L'analyse détaillée aboutit aux conclusions suivantes pour la période 2005-2009 :

- Le coefficient de la commune « virtuelle » aurait dû être de 66 points pour que le compte de fonctionnement soit équilibré (avec intégration des amortissements);
  - Le point d'impôt vaut 476'780 francs (2009);
  - Un découvert des chapitres environnementaux<sup>19</sup> en raison de taxes causales trop basses conduit à une augmentation de 2.83 points d'impôt;
  - Le taux moyen des intérêts passifs payés pour le service de la dette est de 2.94 %.
- Conditions d'équilibre pour 2005 à 2009

<sup>17</sup> Distribution de l'eau potable, évacuation et épuration des eaux, enlèvement et traitement des déchets ménagers.

<sup>18</sup> Indicateurs comparatifs des situations financières et de gestion des finances publiques.

<sup>19</sup> Eau potable, évacuation et épuration des eaux, enlèvement des ordures.

## 6 - Résultats des travaux suite

Grand potentiel avec la fusion Sur cette base, M. B. Dafflon conclut à un potentiel d'amélioration en cas de fusion de bon à très bon moyennant certaines conditions :

- la « nouvelle » commune prend les meilleures options de gestion de chaque commune partenaire à la fusion, tenant compte des forces et des faiblesses de chacune ;
- l'aide cantonale à la fusion est utilisée de manière judicieuse (principalement au remboursement des dettes actuelles avant de songer à de nouveaux investissements et de consolider les acquis) ;
- une réforme naturelle de l'administration et des collaborations intercommunales est menée puisqu'il y a un potentiel d'économie ;
- le taux de couverture des chapitres environnementaux est totalement couvert (100%) par les taxes causales.

### 6.4 Option en faveur de la fusion

Peu d'amélioration sans fusion L'analyse de l'état des lieux le démontre : il y a pléthore de collaborations intercommunales et elles concernent tous les domaines. Un rapprochement par le biais de nouvelles collaborations ne serait pas profitable pour les raisons suivantes :

- Nouvel affaiblissement de l'autonomie communale ;
- Difficulté de coordonner de manière transversale puisque les entités extra-communales sont limitées à une thématique spécifique ;
- Gestion peu économe des prestations (absence d'économie d'échelle et cohérence territoriale, augmentation des coûts, etc.) ;
- Impossibilité de rapatrier des compétences cantonales au sein des communes ;
- Statu quo au niveau de la réactivité ;
- Faible positionnement politique de la région du Val-de-Ruz au niveau cantonal.

Ces différents éléments conduisent le comité de fusion le 20 octobre 2010 à mettre de côté l'option « rapprochement » pour orienter définitivement la suite des travaux vers la fusion.

### 6.5 Scénario de fusion

Scénario axé sur les éléments essentiels de la convention de fusion C'est en se basant sur les travaux des groupes que le comité de fusion élabore un scénario de fusion. Les options retenues sont soumises aux communes et font l'objet de séances de négociation durant le mois de septembre 2010. Ce scénario est présenté à la population lors de la séance publique du 27 octobre 2010 à Fontainemelon. Il ne comprend ni les armoiries ni le budget prévisionnel qui seront discutés ultérieurement.



### *Contenu*

Le scénario de fusion traite des institutions (nom de la commune unique, composition et mode d'élection du Conseil général et du Conseil communal) et de l'organisation administrative de la nouvelle commune (principe de localisation des services et offices, des rapports de service des collaborateurs, du transfert des biens et des engagements). Ces éléments sont repris dans la convention de fusion (cf. point 7.3).

## **6.6 Budget prévisionnel et impôts**

### *Notion de budget prévisionnel*

Lors d'une fusion, la loi exige l'élaboration d'un budget prévisionnel et la fixation d'un coefficient d'impôt. Un tel budget définit la ligne directrice financière pour les autorités de la nouvelle commune ; c'est le fil rouge qui doit permettre d'équilibrer les comptes de fonctionnement à moyen terme et de déterminer le coefficient fiscal. Il ne doit pas être confondu avec le budget 2013 qui lui, sera élaboré puis voté par les nouvelles autorités.

Fil rouge pour la planification financière de la nouvelle commune

### *Méthodologie*

En décembre 2010, le budget prévisionnel est élaboré par un groupe de travail spécifique mandaté par le comité de fusion. Ce groupe de travail s'est réuni à quatre reprises en décembre 2010, puis à quatre reprises en février 2011, suite au retrait de la commune de Valangin. Divers documents sont joints à l'annexe 6 : le rapport résume les grandes étapes, détaille les démarches et fournit les explications générales à la compréhension du budget ; le commentaire offre les éclaircissements nécessaires, à l'instar d'un rapport accompagnant un budget communal ordinaire.

Engagement du groupe de travail Finances

Dès le début des travaux, ce groupe constate que la consolidation des comptes 2009<sup>20</sup> des communes, alors en préparation, ne pourra servir de référence : les quatre ans qui séparent les exercices comptables (comptes 2009 pour un budget prévisionnel à partir de 2013) rendent peu fiables les chiffres qui en découlent. Il prend la décision suivante : il se fonde sur la consolidation des budgets 2011 des seize, puis quinze communes, après l'harmonisation des rubriques et s'appuie sur la consolidation des comptes 2009 des seize communes que M. B. Dafflon a réalisée. Il examine également les emprunts contractés par les communes pour chiffrer les économies d'intérêts potentielles si le montant d'aide cantonale à la fusion est affecté au remboursement des dettes. Le résultat des rentrées fiscales des personnes physiques 2010 disponibles à la fin des travaux étaye les analyses du groupe de travail.

Base de travail : budgets 2011 communaux et comptes consolidés 2009

<sup>20</sup> données comptables les plus récentes disponibles au moment de la réalisation de ces travaux.

## 6 - Résultats des travaux suite

Coefficient fiscal déterminé en fonction des recettes d'impôt sur les personnes physiques

Prenant en considération les éléments du scénario de fusion et la consolidation des comptes réels 2009 effectués par M. B. Dafflon, le groupe de travail adapte les rubriques budgétaires aux prévisions nécessaires à l'élaboration du budget prévisionnel. Finalement, il arrête le coefficient fiscal en équilibrant le compte de fonctionnement avec le montant des recettes à percevoir au titre d'impôts sur les personnes physiques.

### *Options retenues*

Options retenues: informations connues à fin 2010

Déjà difficiles, ces travaux se complexifient avec les nombreuses réformes pendantes au niveau cantonal (coûts liés à la mise en œuvre d'HarmoS, fiscalité des personnes morales et nouveau mode de financement des structures d'accueil<sup>21</sup>, nouvelle fiscalité des personnes physiques prévue pour 2013, positionnement de la nouvelle commune dans la péréquation financière intercommunale, etc.). Les répercussions sur les finances communales ne sont cependant pas déterminables à ce jour. Dans ce contexte, le groupe de travail prend le parti d'élaborer le budget prévisionnel en se fondant sur les informations à sa disposition à fin décembre 2010. A titre d'exemple, il renonce à indexer les charges et les recettes, contrairement à la pratique ordinaire<sup>22</sup>. Il intègre très prudemment et de manière limitée les économies d'échelle découlant du regroupement des quinze communes, dont les effets devraient se faire sentir dès la fin de l'année 2013. Finalement, il n'incorpore dans le budget prévisionnel que le potentiel d'économies liées au départ à la retraite de collaborateurs à fin 2012, selon les normes usuelles. Avec cette prudence, les nouvelles autorités devraient disposer d'une marge de manœuvre non négligeable pour les synergies et les économies d'échelle.

Prudence dans les économies d'échelle

### *Résultats*

Une fois bouclé, le budget prévisionnel présente des charges de fonctionnement de CHF 58'414'000.- et des recettes de fonctionnement à hauteur de CHF 58'426'000.-, soit un bénéfice de CHF 12'000.-. Le groupe de travail propose au comité de fusion d'arrêter le coefficient fiscal à 61 points. De cette manière, les comptes de fonctionnement du budget prévisionnel sont équilibrés (voir tableau pp. 34-35).

<sup>21</sup> Combattus en référendum et dont la votation prévue le 3 avril 2011 a été annulée par le Tribunal fédéral.

<sup>22</sup> Potentiel de CHF 1'700'000.- pour les revenus, ce qui correspond à une indexation usuelle de 2% par année.

### *Appréciation de M. B. Dafflon et du service des communes*

Parallèlement à ces travaux, M. B. Dafflon poursuit et finalise en décembre 2010 l'analyse des comptes consolidés 2009 des seize communes. Selon lui, pour cette période, le coefficient fiscal d'équilibre (avec l'hypothèse de remboursement de toutes les dettes) aurait dû être de 62 points. Ce taux ne comprend cependant pas les économies d'échelle réalisables avec le regroupement des communes.

Consulté sur les travaux du groupe de travail, cet expert confirme leur qualité, considérant les hypothèses et les suggestions comme raisonnables, compte tenu des incertitudes existantes. Il appuie sans réserve ces travaux.

Soutien  
de M. B. Dafflon

Transmis pour préavis le 21 février 2011, le budget prévisionnel est jugé raisonnable et réaliste par le service des communes (cf. annexe 7). Ce service confirme également que le coefficient d'impôt fixé à 61 points permet l'équilibre des comptes dès le premier exercice.

Préavis cantonal  
favorable

## **6.7 Retrait de la commune de Valangin**

A fin janvier 2011, les Conseils généraux des seize communes sont consultés sur le projet de convention de fusion. Pour certaines autorités législatives, c'est également l'occasion de prendre position sur la poursuite du processus de fusion. C'est ainsi que le 31 janvier 2011 le Conseil général de Valangin décide à l'unanimité de se retirer de la procédure en cours.

Décision négative  
du Conseil général  
de Valangin

Le comité de fusion prend acte avec regret de cette décision, mais estime que le projet de fusion n'est pas compromis. Le processus se poursuit donc à quinze communes. Le budget prévisionnel doit être revu, mais le calendrier n'est pas remis en cause.

## 6 - Résultats des travaux suite

|   | TOTAL<br>CONSOLIDATION<br>BUDGET 2011 | CORRECTIONS        | BUDGET<br>PREVISIONNEL<br>(APRES CORRECTIONS) | BUDGET<br>PREVISIONNEL |
|---|---------------------------------------|--------------------|---|------------------------|
| <b>0 ADMINISTRATION</b>                 |                                       |                    |   |                        |
| 0.11 Conseil général                    | 114'120.00                            | -109'090.00        | 5'030.00                                      | 5'000.00               |
| 0.12 Conseil communal                   | 765'238.00                            | 184'762.00         | 950'000.00                                    | 950'000.00             |
| 0.20 Administration communale           | 3'955'829.00                          | -247'100.00        | 3'708'729.00                                  | 3'709'000.00           |
| <b>Total Administration</b>             | <b>4'835'187.00</b>                   | <b>-171'428.00</b> | <b>4'663'759.00</b>                           | <b>4'664'000.00</b>    |
| <b>1 SECURITE PUBLIQUE</b>              |                                       |                    |   |                        |
| 100.0 Cadastre                          | 41'270.00                             | 0.00               | 41'270.00                                     | 41'000.00              |
| 101.0 Justice                           | -6'161.00                             | -3'870.00          | -10'031.00                                    | -10'000.00             |
| 113.0 Police                            | -218'878.00                           | -28'332.00         | -247'210.00                                   | -247'000.00            |
| 140.0 Police du feu                     | 708'962.00                            | -106'676.00        | 602'286.00                                    | 602'000.00             |
| 141.0 Centre de secours                 | 0.00                                  | 0.00               | 0.00  | 0.00                   |
| 151.0 Défense nationale                 | 47'090.00                             | -30'000.00         | 17'090.00                                     | 17'000.00              |
| 160.0 Protection civile                 | 246'633.00                            | 0.00               | 246'633.00                                    | 247'000.00             |
| <b>Total Sécurité publique</b>          | <b>818'916.00</b>                     | <b>-168'878.00</b> | <b>650'038.00</b>                             | <b>650'000.00</b>      |
| <b>2 ENSEIGNEMENT</b>                   |                                       |                    |   |                        |
| 200 Ecole enfantine                     | 1'529'743.00                          | -20'700.00         | 1'509'043.00                                  | 1'509'000.00           |
| 210 Ecole primaire                      | 7'111'772.00                          | -96'200.00         | 7'015'572.00                                  | 7'016'000.00           |
| 211 Ecole secondaire                    | 9'016'288.00                          | 250'000.00         | 9'266'288.00                                  | 9'266'000.00           |
| 220 Ecole spécialisées                  | 5'200.00                              | 0.00               | 5'200.00                                      | 5'000.00               |
| 231 Enseignement professionnel          | 0.00                                  | 0.00               | 0.00  | 0.00                   |
| 239 Bourses apprentissage               | 9'950.00                              | 0.00               | 9'950.00                                      | 10'000.00              |
| 290 Autres tâches d'enseignement        | 0.00                                  | 0.00               | 0.00  | 0.00                   |
| <b>Total Enseignement</b>               | <b>17'672'953.00</b>                  | <b>133'100.00</b>  | <b>17'806'053.00</b>                          | <b>17'806'000.00</b>   |
| <b>3 CULTURE - LOISIRS - SPORTS</b>     |                                       |                    |   |                        |
| 300 Bibliothèque publique               | 55'413.00                             | -4'700.00          | 50'713.00                                     | 51'000.00              |
| 302 Théâtre                             | 25'514.00                             | 0.00               | 25'514.00                                     | 26'000.00              |
| 309 Autes tâches culturelles            | 96'480.00                             | -25'000.00         | 71'480.00                                     | 71'000.00              |
| 330 Parcs publics                       | 44'850.00                             | -6'727.50          | 38'122.50                                     | 38'000.00              |
| 340 Sports                              | 575'745.00                            | 0.00               | 575'745.00                                    | 576'000.00             |
| 342 Piscines                            | 327'692.50                            | -7'000.00          | 320'692.50                                    | 321'000.00             |
| 350 Loisirs                             | 38'605.00                             | -10'000.00         | 28'605.00                                     | 29'000.00              |
| 390 Paroisse protestante                | 196'300.00                            | 0.00               | 196'300.00                                    | 196'000.00             |
| 391 Paroisse catholique                 | 45'186.00                             | 0.00               | 45'186.00                                     | 45'000.00              |
| <b>Total Culture - loisirs - sports</b> | <b>1'405'785.50</b>                   | <b>-53'427.50</b>  | <b>1'352'358.00</b>                           | <b>1'353'000.00</b>    |
| <b>4 SANTE</b>                          |                                       |                    |   |                        |
| 440 Soins ambulatoires                  | 2'670.00                              | 0.00               | 2'670.00                                      | 2'000.00               |
| 460 Service médical des écoles          | 72'220.00                             | -7'220.00          | 65'000.00                                     | 65'000.00              |
| 470 Contrôle des denrées                | 0.00                                  | 0.00               | 0.00  | 0.00                   |
| 490 Ambulance SIS NE                    | 463'452.00                            | 0.00               | 463'452.00                                    | 463'000.00             |
| <b>Total Santé</b>                      | <b>538'342.00</b>                     | <b>-7'220.00</b>   | <b>531'122.00</b>                             | <b>530'000.00</b>      |

|                             |  |                       |                      |                       |                       |
|-----------------------------|--|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>5 PREVOYANCE SOCIALE</b> |  |                       |                      |                       |                       |
| 530                         | Assurances prestations sociales                | 35'517.00             | 0.00                 | 35'517.00             | 36'000.00             |
| 540                         | Structure d'accueil petite enfance             | 1'289'150.00          | 0.00                 | 1'289'150.00          | 1'289'000.00          |
| 541                         | Protection de la jeunesse                      | 21'860.00             | 0.00                 | 21'860.00             | 22'000.00             |
| 542                         | Structure parascolaire                         | 122'240.00            | 80'000.00            | 202'240.00            | 202'000.00            |
| 560                         | Aide communale au logement                     | 24'000.00             | 0.00                 | 24'000.00             | 24'000.00             |
| 580                         | Personnes âgées                                | 57'500.00             | 0.00                 | 57'500.00             | 57'000.00             |
| 581                         | Action sociale                                 | 4'936'241.00          | 0.00                 | 4'936'241.00          | 4'936'000.00          |
| 582                         | Office du travail                              | 880'749.00            | 0.00                 | 880'749.00            | 881'000.00            |
| 589                         | Autres tâches d'assistance                     | 50'152.00             | 0.00                 | 50'152.00             | 50'000.00             |
|                             | <b>Total Prévoyance sociale</b>                | <b>7'417'409.00</b>   | <b>80'000.00</b>     | <b>7'497'409.00</b>   | <b>7'497'000.00</b>   |
| <b>6 TRAFIC</b>             |  |                       |                      |                       |                       |
| 620                         | Routes communales TP                           | 3'814'314.00          | -345'225.00          | 3'469'089.00          | 3'469'000.00          |
| 650                         | Trafic régional                                | 823'189.00            | 0.00                 | 823'189.00            | 823'000.00            |
|                             | <b>Total Trafic</b>                            | <b>4'637'503.00</b>   | <b>-345'225.00</b>   | <b>4'292'278.00</b>   | <b>4'292'000.00</b>   |
| <b>7 ENVIRONNEMENT</b>      |  |                       |                      |                       |                       |
| 700                         | Approvisionnement en eau                       | 0.00                  | 0.00                 | 0.00                  | 0.00                  |
| 710                         | Epuration des eaux                             | 0.00                  | 0.00                 | 0.00                  | 0.00                  |
| 711                         | Evacuation eaux claires                        | 0.00                  | 0.00                 | 0.00                  | 0.00                  |
| 720                         | Déchets  | 0.00                  | 0.00                 | 0.00                  | 0.00                  |
| 721                         | Déchetterie                                    | 664'836.00            | 0.00                 | 664'836.00            | 665'000.00            |
| 740                         | Cimetière                                      | 53'918.00             | -12'718.00           | 41'200.00             | 41'000.00             |
| 780                         | Edicules                                       | 21'050.00             | -2'105.00            | 18'945.00             | 19'000.00             |
| 790                         | Aménagement du territoire                      | 201'206.00            | -102'729.00          | 98'477.00             | 98'000.00             |
|                             | <b>Total Environnement</b>                     | <b>941'010.00</b>     | <b>-117'552.00</b>   | <b>823'458.00</b>     | <b>823'000.00</b>     |
| <b>8 ECONOMIE PUBLIQUE</b>  |  |                       |                      |                       |                       |
| 800                         | Agriculture                                    | 17'390.00             | -2'420.00            | 14'970.00             | 15'000.00             |
| 812                         | Sylviculture                                   | -40'913.00            | -131'200.00          | -172'113.00           | -172'000.00           |
| 830                         | Tourisme                                       | 64'076.00             | -2'776.00            | 61'300.00             | 61'000.00             |
| 860                         | Electricité                                    | -870'900.00           | -208'800.00          | -1'079'700.00         | -1'080'000.00         |
| 861                         | Gaz  | -101'500.00           | -28'500.00           | -130'000.00           | -130'000.00           |
| 862                         | Chauffage (à distance)                         | 40'602.00             | 0.00                 | 40'602.00             | 41'000.00             |
| 870+1                       | Exploitation artisanale                        | -630.00               | 630.00               | 0.00                  | 0.00                  |
|                             | <b>Total Economie publique</b>                 | <b>-891'875.00</b>    | <b>-373'066.00</b>   | <b>-1'264'941.00</b>  | <b>-1'265'000.00</b>  |
| <b>9 FINANCES ET IMPOTS</b> |  |                       |                      |                       |                       |
| 900                         | Impôts   | -36'051'250.00        | -1'607'090.00        | -37'658'340.00        | -35'083'000.00        |
|                             | Personnes physiques - revenus                  | -29'165'000.00        | -                    | -29'165'000.00        | -26'589'000.00        |
|                             | Personnes physiques - fortune                  | -2'075'500.00         | -85'220.00           | -2'160'720.00         | -2'161'000.00         |
|                             | Personnes physiques - prest. en capital        | -202'000.00           | -13'000.00           | -215'000.00           | -215'000.00           |
|                             | Personnes morales - bénéfice                   | -2'127'000.00         | -873'000.00          | -3'000'000.00         | -3'000'000.00         |
|                             | Personnes morales - capital                    | -420'000.00           | -85'000.00           | -505'000.00           | -505'000.00           |
|                             | Impôt corporation droit public (foncier)       | -132'580.00           | -67'420.00           | -200'000.00           | -200'000.00           |
|                             | Autres impôts                                  | -1'929'170.00         | -483'450.00          | -2'412'620.00         | -2'413'000.00         |
|                             | <i>dont Taxe d'exemption du service du feu</i> | <i>-247'200.00</i>    | <i>-483'450.00</i>   | <i>-730'650.00</i>    | <i>-731'000.00</i>    |
| 920                         | Péréquation financière                         | 75'646.00             | -1'249'646.00        | -1'174'000.00         | -1'174'000.00         |
| 930                         | Quotes-parts aux recettes                      | -24'950.00            | -4'450.00            | -29'400.00            | -29'000.00            |
| 940                         | Intérêts                                       | 1'850'754.35          | -390'000.00          | 1'460'754.35          | 1'461'000.00          |
| 942                         | Immeubles patrimoine financier                 | -1'948'838.05         | 0.00                 | -1'948'838.05         | -1'949'000.00         |
| 943                         | Immeubles administratifs                       | 419'714.38            | -7'421.38            | 412'293.00            | 412'000.00            |
|                             | <b>Total Finances et Impôts</b>                | <b>-35'678'923.32</b> | <b>-3'258'607.38</b> | <b>-38'937'530.70</b> | <b>-36'362'000.00</b> |
|                             | <b>Excédent charges/revenus</b>                | <b>1'696'307.18</b>   | <b>-4'282'303.88</b> | <b>-2'585'996.70</b>  | <b>-12'000.00</b>     |

# 7 - Convention de fusion

## 7.1 Préparation des conditions de fusion

Marge de manœuvre laissée aux nouvelles autorités

Le comité de fusion souhaite laisser une marge de manœuvre aux nouvelles autorités : ce sont elles qui seront chargées de mettre en place la nouvelle entité communale et parachever les travaux initiés par les quinze communes. Le comité de fusion propose des institutions qui, elles, seront légitimées pour décider de l'avenir de la commune unique.

Large discussion sur le mode d'élection du Conseil communal et sa professionnalisation

Les éléments de la fusion sont issus du scénario de fusion. Le plus souvent, les Conseils communaux adhèrent aux propositions formulées à l'unanimité des communes présentes. Le mode d'élection du Conseil communal, le nombre de ses membres et sa professionnalisation à 100 % suscitent en revanche des débats nourris, tant au comité de fusion que lors des séances des Conseils généraux.

Nouvelles armoiries

La population est invitée à participer au choix du nom et des armoiries par le biais d'un concours lancé en septembre 2010. Le nom « Val-de-Ruz » est plébiscité ; il fait l'unanimité du comité de fusion également. Compte tenu des règles applicables en matière de blason, le comité de fusion fait appel à un spécialiste en héraldique (M. Eric Nusslé), pour appuyer les réflexions du groupe de travail spécifique. A regret, il ne peut uniquement se fonder sur les propositions de la population. Le comité de fusion est consulté sur six variantes le 26 janvier 2011. Il retient les armoiries suivantes au terme d'un vote :



Blasonnement : *De gueules à une ombre de soleil d'or accompagnée d'un épi du même en pointe, chaussé de sinople à la fasce ondée d'argent.*

Le vert (sinople) symbolise la liberté et représente le Val-de-Ruz verdoyant ; le rouge (gueules), symbole de passion, de sincérité, et de volonté, représente la vallée (Val-de-Ruz). Les cours d'eau qui parcourent le Val-de-Ruz sont symbolisés par une fasce ondée d'argent. L'épi de blé d'or représente l'activité humaine historique de l'agriculture. Enfin, l'ombre de soleil d'or représente la source de chaleur, de lumière, de vie et de prospérité.

Vigilance financière requise

*Budget prévisionnel*  
Le budget prévisionnel, révisé à la suite du retrait de la commune de Valangin, fait l'objet de présentations détaillées par le groupe de travail Finances. Les communes sont invitées à le consulter, à formuler des remarques ou à solliciter des compléments.  
L'élaboration de ce budget sensibilise le comité de fusion aux aspects financiers de la fusion. Pour assurer dans la durée le coefficient fiscal au



taux retenu, une gestion rigoureuse des finances est de mise, et ce même avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le comité de fusion décide d'imposer aux communes fusionnées une obligation d'information réciproque pour les crédits d'investissement et en cas d'engagement de collaborateurs pour une durée indéterminée. Le comité de fusion rend également obligatoire un mécanisme de maîtrise des finances et de limite de l'endettement. Avec ces dispositions, il souhaite rendre attentifs les exécutifs et les législatifs communaux que le coefficient de 61 points requiert la vigilance de chacun sur le court et le long terme.

## 7.2 Consultation des Conseils généraux

Lors de leur consultation à fin janvier 2011, les Conseils généraux se prononcent avant tout sur le mode d'élection du Conseil communal, son nombre et son taux d'occupation. Une majorité se dégage pour une élection par le Conseil général alors que le comité de fusion avait au départ souhaité une élection par le peuple. Les Conseils généraux se déterminent majoritairement en faveur d'une composition à cinq conseillers communaux à plein temps ; cette organisation vaut pour la première législature et sera susceptible d'être revue ultérieurement.

Mode d'élection  
du Conseil communal  
et taux d'activité  
largement débattus

L'organisation de l'administration, les armoiries, le droit de cité des nouveaux habitants, la date de fusion, le transfert du personnel font également l'objet de prises de position ponctuelles, tout comme l'impôt foncier, le mécanisme du frein à l'endettement, et le devoir d'information réciproque des communes en cas d'investissement. La proposition de créer un registre des liens d'intérêts des élus est également demandée. Un législatif souhaite insérer une disposition sur les associations d'intérêts des villages et sur la desserte en transports publics qui doit être préservée en l'état.

Conséquence  
de la fusion  
sous l'angle pratique  
également discutée

Cette consultation des autorités législatives ne porte pas sur le budget prévisionnel ; ce dernier est encore en cours d'amendement suite à son examen par les Conseils communaux. Certaines communes le présentent néanmoins à leur Conseil général : quelques remarques sont formulées à cet égard.

## 7.3 Contenu de la convention de fusion

### *Éléments traités*

Le processus de fusion est le fruit d'un travail intense et d'une collaboration soutenue entre les communes qui désirent se regrouper ; les travaux des groupes en attestent. La convention qui codifie ces intentions ne résume pas ces échanges : elle se limite à énoncer les éléments essen-



# 7 - Convention de fusion suite

tiels, en se fondant sur les exigences du droit cantonal<sup>23</sup>. Le comité de fusion se permet néanmoins d'y ajouter des dispositions jugées comme importantes.

Eléments normatifs  
de la convention

La convention de fusion aborde les éléments suivants : le nom de la commune, les armoiries, le mode d'élection des autorités, le statut du Conseil communal, la dissolution de nombreuses collaborations intercommunales, l'internalisation de certaines entités intercommunales, le droit de cité, les obligations des nouvelles autorités face aux collaborateurs des anciennes communes, le transfert des biens et des engagements, les finances et la fiscalité (budget prévisionnel, coefficient d'impôt, impôt foncier, aide à la fusion, mécanisme de frein à l'endettement), un registre des liens d'intérêts, la mise en œuvre de la convention, un devoir d'information réciproque entre communes ainsi que la validité temporelle et territoriale des actes législatifs existants.

Elément fondamental d'une fusion, la dimension sociétale n'est pas mentionnée dans la convention ; elle ne saurait en effet se réduire à une seule expression juridique. Elle figure au point 1 du présent rapport.

## 7.4 Commentaire de la convention de fusion article par article

La convention de fusion est commentée article par article pour faciliter sa compréhension.

---

<sup>23</sup> Article du règlement d'application de la loi sur le fonds d'aide aux communes (RALFAC), du 22 octobre 2003 (RSN 172.410), à savoir la date de fusion, le nom de la nouvelle commune, les autorités et leur mode d'élection, le transfert des biens et des engagements, le droit de cité, les finances (notamment coefficient fiscal et budget prévisionnel) et les dispositions transitoires et finales (passation des pouvoirs entre les différentes autorités et validité des règlements des anciennes communes).



| Note marginale                  | Contenu de l'article   | Explications  |
|---------------------------------|--|---|
| <b>Chapitre 1 - Généralités</b> |  |   |
| Date de la fusion               | <b>Art. 1</b><br>Les communes de Boudevilliers, de Cernier, de Chézard-Saint-Martin, de Coffrane, de Dombresson, d'Engollon, de Fenin-Vilars-Saules, de Fontainemelon, de Fontaines, des Geneveys-sur-Coffrane, des Hauts-Geneveys, de Montmollin, du Pâquier, de Savagnier, de Villiers (ci-après: les anciennes communes) fusionnent en une seule commune (ci-après: la nouvelle commune) dès le 1 <sup>er</sup> janvier 2013.   | <i>Article énumérant les communes qui fusionnent et fixant la date de la fusion.</i>  |
| Nom                             | <b>Art. 2</b><br><sup>1</sup> Le nom de la nouvelle commune est Val-de-Ruz.<br><br><sup>2</sup> Les noms des communes de Boudevilliers, de Cernier, de Chézard-Saint-Martin, de Coffrane, de Dombresson, d'Engollon, de Fenin-Vilars-Saules, de Fontainemelon, de Fontaines, des Geneveys-sur-Coffrane, des Hauts-Geneveys, de Montmollin, du Pâquier, de Savagnier, de Villiers cessent d'être ceux d'une commune pour devenir les noms des villages sis sur le territoire de la nouvelle commune.<br><br><sup>3</sup> Les habitants et les habitantes, les citoyens et les citoyennes de la nouvelle commune sont désignés sous le terme les « Vaudruziens et Vaudruziennes ». | <i>Le nom « Val-de-Ruz » est retenu à l'unanimité du comité de fusion, suite au concours organisé au sein de la population.</i><br><br><i>Pour des motifs de clarté, le comité de fusion décide de mentionner dans la convention le nom de ses habitants ou citoyens.</i> |
| Territoire                      | <b>Art. 3</b><br>Le territoire de la commune de Val-de-Ruz est formé de la réunion des communes de Boudevilliers, de Cernier, de Chézard-Saint-Martin, de Coffrane, de Dombresson, d'Engollon, de Fenin-Vilars-Saules, de Fontainemelon, de Fontaines, des Geneveys-sur-Coffrane, des Hauts-Geneveys, de Montmollin, du Pâquier, de Savagnier et de Villiers.  | <i>Disposition indiquant que le territoire de la commune est composé de l'addition de ceux des communes qui fusionnent.</i>   |

## 7 - Convention de fusion suite

Armoiries

### Art. 4

Les armoiries de la nouvelle commune se blasonnent comme suit :

*De gueules à une ombre de soleil d'or accompagnée d'un épi du même en pointe, chaussé de sinople à la fasce ondulée d'argent.*



*Ces armoiries reprennent des éléments forts de la vie du Val-de-Ruz. Le vert (sinople) symbolise la liberté et représente le Val-de-Ruz verdoyant; le rouge (gueules), symbole de passion, de sincérité, et de volonté, représente la vallée (Val-de-Ruz).*

*Les cours d'eau qui parcourent le Val-de-Ruz sont symbolisés par une fasce ondulée d'argent.*

*L'épi de blé d'or représente l'activité humaine historique de l'agriculture.*

*Enfin, l'ombre de soleil d'or à 16 rayons représente la source de chaleur, de lumière, de vie et de prospérité.*

Organisation de l'administration

### Art. 5

<sup>1</sup> L'organisation administrative de la nouvelle commune est déterminée au moment de la fusion en fonction des locaux disponibles.

<sup>2</sup> Elle est partiellement centralisée sur trois ou quatre sites répartis géographiquement de manière équitable sur l'ensemble du territoire, qui serviront de guichets de prestations et d'information.

*Le comité de fusion souhaite laisser aux nouvelles autorités la marge de manœuvre nécessaire à la réorganisation de l'administration; il s'est donc abstenu de préciser la localisation des offices et services, se bornant à prévoir le principe du regroupement sur trois ou quatre sites.*

## Chapitre 2 - Autorités

|   |   |  |
|---|---|--|
| Conseil général<br>a) nombre de membres et mode d'élection  | <b>Art. 6</b><br>Le Conseil général de la nouvelle commune compte 41 membres, élus selon le système de la représentation proportionnelle.   | <i>Selon l'article 91 de la loi cantonale sur les droits politiques du 17 octobre 1984, le système de la représentation proportionnelle est obligatoire pour les communes de plus de 750 habitants.</i>  |
| b) garantie d'un siège                                      | <b>Art. 7</b><br>Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2013 jusqu'à la fin de la législature 2016-2020, les anciennes communes bénéficient de la garantie d'un siège au Conseil général pour autant que le village présente une candidate ou un candidat. | <i>Cette disposition garantit à chaque village pendant les deux législatures qui suivent la fusion sa représentation au sein du Conseil général, pour autant que le village présente un candidat (solution offerte par la loi cantonale sur les droits politiques du 17 octobre 1984). Le droit cantonal ne permet pas de prévoir cette possibilité pour la troisième législature.</i> |
| Conseil communal<br>a) nombre de membres et mode d'élection | <b>Art. 8</b><br>Le Conseil communal de la nouvelle commune est composé de 5 membres élus par le Conseil général.   | <i>L'alternative d'un exécutif composé de trois membres est examinée, mais n'est pas retenue pour des raisons pratiques. L'empêchement de l'un des membres pour cause de maladie ou son absence signifierait une gestion de la</i>   |

## 7 - Convention de fusion suite

b) fonction  
à plein temps

### Art. 9

<sup>1</sup> Occupés à plein temps, les membres du Conseil communal ne sont pas autorisés à exercer d'autre profession.

<sup>2</sup> Le taux d'occupation des conseillers communaux sera réexaminé à la fin de la première législature.

<sup>3</sup> Les salaires des conseillers communaux au bénéfice de rentes sont plafonnés au salaire ordinaire qui prévaudra.

*commune à deux membres. Le comité de fusion estime que cela n'est pas souhaitable. Le système électoral fait également l'objet de longues discussions au sein du comité de fusion et des Conseils généraux, avec la volonté au départ du comité de fusion d'une élection par la population. Suite à la consultation des Conseils généraux, une claire majorité se dégage en faveur de l'élection par le législatif. Ce système s'avère plus simple, moins coûteux et garantit un meilleur équilibre politique. Le mode d'élection s'impose dans ce cas de figure : c'est une élection au système majoritaire.*

*Pour le comité de fusion, la réorganisation des quinze communes et la mise en place du projet sociétal nécessitent une professionnalisation de l'autorité exécutive, en tous les cas durant la première législature. Cette approche est partagée par une majorité des Conseils généraux. Le souci de limiter les*



|                               |  |  |
|-------------------------------|--|--|
|                               |  | <p>salaires des conseillers communaux au bénéfice de rentes (par ex. AVS) est également exprimé: ces derniers ne pourront pas cumuler le montant de leur rente et les classes salariales auxquelles ils pourraient avoir droit.</p>  |
| <p>Transfert des pouvoirs</p> | <p><b>Art. 10</b></p> <p><sup>1</sup> Les autorités des anciennes communes cessent leurs fonctions le 31 décembre 2012.</p> <p><sup>2</sup> Les autorités de la nouvelle commune entrent en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2013.</p> <p><sup>3</sup> Après adoption de la convention de fusion par les populations concernées, les autorités de la nouvelle commune peuvent, une fois leur élection validée, se réunir mais les actes qu'elles adoptent et les décisions qu'elles prennent ne sont applicables qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.</p> | <p><i>Juridiquement, il n'est pas possible d'avoir plusieurs autorités politiques en fonction sur un même territoire.</i></p> <p><i>Le changement des autorités intervient à la date de la fusion. Les autorités élues de la nouvelle commune peuvent préparer leur entrée en fonction, prendre des décisions sur le fonctionnement futur de la nouvelle entité. Mais les actes qu'elles votent ne déploieront leurs effets qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.</i></p> |

**Chapitre 3 - Transfert des biens et des engagements**

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>Transfert des biens des communes</p>                 | <p><b>Art. 11</b></p> <p>Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, tous les actifs et passifs des anciennes communes sont repris par la nouvelle commune.</p>   | <p><i>La nouvelle commune devient créancière et débitrice des engagements des anciennes communes.</i></p> |
| <p>Transfert des biens des entités extra-communales</p> | <p><b>Art. 12</b></p> <p>Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, tous les actifs et passifs des anciennes communes dans les entités extra-communales, dissoutes lors de l'entrée en vigueur de la</p> | <p><i>Elle se substitue aux obligations et aux devoirs des anciennes collecti-</i></p>                    |



## 7 - Convention de fusion suite

|                            |   |  |
|----------------------------|---|--|
|                            | fusion (syndicats intercommunaux, associations, sociétés anonymes, sociétés coopératives, fondations, etc.), sont repris par la nouvelle commune.   | <i>Elle est la «successeure» en droit des anciennes communes.</i>  |
| Dissolutions               | <p><b>Art. 13</b></p> <p>La disposition ci-dessus s'applique aux entités extra-communales suivantes, dissoutes au 1<sup>er</sup> janvier 2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Syndicat intercommunal des sapeurs-pompiers Val-de-Ruz Nord (SPVDRN) ;</li><li>- Syndicat régional du Val-de-Ruz (Multiruz) ;</li><li>- Syndicat intercommunal des eaux de Coffrane, Les Geneveys-sur-Coffrane et Montmollin ;</li><li>- Syndicat intercommunal pour l'épuration des eaux usées de Coffrane et des Geneveys-sur-Coffrane ;</li><li>- Centre scolaire secondaire du Val-de-Ruz (Fontenelle).</li></ul>   | <i>Dès lors, elle reprend également les droits et obligations que les communes fusionnées ont contractés antérieurement dans le cadre de la collaboration intercommunale (syndicats intercommunaux, sociétés anonymes, coopératives, etc.).</i>  |
| Internalisation            | <p><b>Art. 14</b></p> <p><sup>1</sup> Les entités intercommunales suivantes ont vocation à être dissoutes et intégrées dans la structure de la nouvelle commune ou d'une commune partenaire :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Syndicat intercommunal des sapeurs-pompiers Val-de-Ruz Ouest (SPVDRO) ;</li><li>- Syndicat intercommunal Centre de secours du Val-de-Ruz ;</li><li>- Syndicat intercommunal de la piscine du Val-de-Ruz (SPIVAL) ;</li><li>- Syndicat intercommunal pour le traitement des eaux usées Montmollin-Rochefort.</li></ul> <p><sup>2</sup> Dès l'acceptation de la présente convention par la population des quinze communes, les autorités des communes signataires définissent le calendrier de l'internalisation des entités intercommunales et règlent les modalités de participation des autres communes membres, d'entente avec celles-ci et conformément aux statuts des syndicats.</p> | <i>Le retrait de la commune de Valangin ne permet plus de dissoudre immédiatement les syndicats intercommunaux auxquels appartient cette collectivité. Leurs activités peuvent être reprises par la future commune Val-de-Ruz. Il y a dès lors lieu de prévoir les démarches à mener pour cette internalisation.</i> |
| Reprise des participations | <p><b>Art. 15</b></p> <p>La nouvelle commune reprend intégralement les participations des anciennes communes aux</p>  |  |





|   |   |   |
|---|---|---|
| Transfert des droits et des obligations | <p>entités extra-communales dont l'existence est maintenue lors de l'entrée en vigueur de la fusion.</p> <hr/> <p><b>Art. 16</b></p> <p><sup>1</sup> La nouvelle commune reprend toutes les conventions publiques et privées existant dans les anciennes communes, ainsi que tous les engagements écrits légalement consentis par l'une ou l'autre commune avant la fusion.</p> <p><sup>2</sup> Il en va de même pour toutes les conventions publiques et privées existant dans les entités extra-communales dissoutes, ainsi que pour tous les engagements écrits qu'elles ont légalement consentis avant la fusion.</p> |   |
| Transfert du personnel                  | <p><b>Art. 17</b></p> <p><sup>1</sup> Les rapports de service du personnel des anciennes communes et de chacune des entités inter-communales dissoutes par la présente convention sont intégralement transférés à la nouvelle commune.</p> <p><sup>2</sup> Le pourcentage d'activité et la valeur nominale des salaires applicables au moment de l'entrée en force de la fusion sont garantis.</p>  | <p><i>La nouvelle commune reprend également les obligations et les droits des anciennes communes en ce qui concerne les rapports de travail qui lient les collaborateurs actuels aux communes d'aujourd'hui. Les rapports de service sont transférés dans leur intégralité, qu'il s'agisse du taux d'occupation (à plein-temps ou à temps partiel), de la valeur nominale de salaire, des droits spécifiques et obligations des collaborateurs et employeurs selon les réglementations communales applicables jusqu'au moment de la fusion. Cependant, le maintien de chaque collaborateur dans une fonction identique à celle exercée jusqu'au 31 décembre</i></p> |

## 7 - Convention de fusion suite

*2012 ne peut être garanti, car de nombreuses tâches sont identiques dans chaque commune. Les responsabilités des collaborateurs peuvent être appelées à être modifiées. La classification salariale restera cependant inchangée, même en cas de changement de poste. Une procédure de postulation interne sera organisée pour tous les collaborateurs.*

---

### Chapitre 4 - Droit de cité

---

Droit de cité

**Art. 18**

Les personnes au bénéfice du droit de cité de chacune des anciennes communes acquièrent le droit de cité de la nouvelle commune.

*Même si chaque commune devenue village conservera son nom, la fusion implique un changement fondamental pour le droit de cité de ses ressortissants. La nouvelle commune deviendra aussi celle d'origine de ces derniers. Leur origine changera par conséquent.*

*Ce changement ne conduira pas à des frais de renouvellement des papiers d'identité; la nouvelle origine sera apposée sur les documents d'identité à l'échéance de leur validité.*

## Chapitre 5 - Finances et fiscalité

|                               |  |  |                  |            |                  |                        |              |  |
|-------------------------------|--|--|------------------|------------|------------------|------------------------|--------------|--|
| Compte des anciennes communes | <p><b>Art. 19</b></p> <p><sup>1</sup> Le bouclage des comptes 2012 des anciennes communes est effectué par la nouvelle commune.</p> <p><sup>2</sup> Il en va de même pour les comptes des entités intercommunales qui sont dissoutes de plein droit lors de l'entrée en vigueur de la fusion.</p> <p><sup>3</sup> Ces comptes sont adoptés par le Conseil général de la nouvelle commune.</p>  | <p><i>Même si cela peut paraître étrange à la première lecture, l'approbation des comptes sera effectuée par une autorité qui ne les aura pas votés. Cela est dû au fait que plusieurs autorités de même niveau ne peuvent être en fonction sur un même territoire. Dès l'entrée en fonction du nouveau Conseil général, celui des anciennes communes est dissous.</i></p> |                  |            |                  |                        |              |  |
| Budget prévisionnel           | <p><b>Art. 20</b></p> <p><sup>1</sup> Le budget prévisionnel de la nouvelle commune figure en annexe à la présente convention, dont il fait partie intégrante.</p> <p><sup>2</sup> Il comprend le budget de fonctionnement, qui se présente comme suit :</p> <table data-bbox="408 1458 1094 1570"><tr><td>Charges de</td><td>CHF 58'414'000.-</td></tr><tr><td>Revenus de</td><td>CHF 58'426'000.-</td></tr><tr><td>Excédent de revenus de</td><td>CHF 12'000.-</td></tr></table> | Charges de   | CHF 58'414'000.- | Revenus de | CHF 58'426'000.- | Excédent de revenus de | CHF 12'000.- | <p><i>Comme son nom l'indique, le budget prévisionnel repose sur des hypothèses estimées en 2011 pour les adapter au contexte qui devrait prévaloir en 2013 et les années suivantes, mais pour lequel toutes les informations ne peuvent être vérifiées.</i></p> <p><i>Pour élaborer ce budget, le comité de fusion se fonde sur les budgets 2011 des communes, après leur harmonisation pour qu'ils puissent être agrégés. Le budget est également confronté aux comptes réels 2009. Des hypothèses sont faites pour les paramètres endogènes. Enfin, l'op-</i></p> |
| Charges de                    | CHF 58'414'000.-   |  |                  |            |                  |                        |              |  |
| Revenus de                    | CHF 58'426'000.-   |  |                  |            |                  |                        |              |  |
| Excédent de revenus de        | CHF 12'000.-   |  |                  |            |                  |                        |              |  |

## 7 - Convention de fusion suite

|                                      |   |   |
|--------------------------------------|---|---|
|                                      |   | <p><i>tion est prise d'affecter l'aide à la fusion au remboursement complet des dettes des différentes communes. En raison de la complexité de l'exercice, le comité de fusion choisit de s'en tenir au budget de fonctionnement et renonce à tenter une évaluation des investissements qui pourraient ne pas résister à un examen approfondi.</i></p>                              |
| Coefficient d'impôt et impôt foncier | <p><b>Art. 21</b></p> <p><sup>1</sup> Dans la nouvelle commune, l'impôt direct communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques est calculé conformément au barème unique de référence prévu aux articles 40 et 53 de la loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000 (LCdir) (RSN 631.0), multiplié par un coefficient de 61 points, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013.</p> <p><sup>2</sup> Dans cette même commune et dès la même date, le taux de l'impôt foncier prévu à l'article 273 LCdir est de 1.5%.</p> | <p><i>Le coefficient proposé est fondé sur le budget prévisionnel, sur la base du produit de l'imposition du revenu des personnes physiques nécessaire à équilibrer les comptes. Précisons à ce sujet qu'un point d'impôt équivaut à CHF 474'840.-</i></p> <p><i>L'impôt foncier est repris au même taux que celui pratiqué par les communes qui le prélèvent actuellement.</i></p> |
| Frein à l'endettement                | <p><b>Art. 22</b></p> <p>Les nouvelles autorités communales sont tenues de mettre en place un mécanisme de maîtrise des finances et de limite de l'endettement permettant à la nouvelle commune d'atteindre durablement « l'équilibre financier ».</p>  | <p><i>Atteindre de manière durable l'équilibre financier est le souhait de toutes les collectivités publiques.</i></p> <p><i>Avec des finances saines, des investissements prévus par le projet de société sont possibles. Dans cette perspective, le comité de fusion demande qu'un</i></p>  |

|                  |   |  |
|------------------|---|--|
|                  |   | <p><i>mécanisme de maîtrise des finances et de limite de l'endettement soit mis en place. Conscient de la complexité de la tâche, il s'abstient cependant de proposer un modèle.</i></p>   |
| Aide à la fusion | <p><b>Art. 23</b><br/> <sup>1</sup> L'aide de l'Etat à la fusion sera déterminée une fois la convention adoptée par tous les Conseils communaux.<br/><br/> <sup>2</sup> Elle sera versée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.</p> | <p><i>Le montant de l'aide étatique est déterminé sur la base des critères suivants: population avec pondération selon coefficient d'impôt et revenu fiscal. En se référant au 30 avril 2010, compte tenu des paramètres précités, le canton verserait une aide ordinaire d'env. CHF 6'525'000.- doublée d'une aide extraordinaire de CHF 6'525'000.-, soit un total de CHF 13'050'000.- Pour des raisons de liquidité des fonds cantonaux concernés, le versement des aides pourrait intervenir par étapes, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.</i></p> |

## Chapitre 6 - Registre d'intérêts

|                               |   |   |
|-------------------------------|---|---|
| Registre des liens d'intérêts | <p><b>Art. 24</b><br/> La nouvelle commune tient un registre des liens d'intérêts de tous les élus.</p> | <p><i>Pour des motifs de transparence, le comité de fusion souhaite la création d'un registre recensant les liens d'intérêts de chaque élu.</i></p> |
|-------------------------------|---|---|

# 7 - Convention de fusion suite

## Chapitre 57 - Dispositions finales

|                                |   |   |
|--------------------------------|---|---|
| Mise en œuvre de la convention | <p><b>Art. 25</b></p> <p><sup>1</sup> En cas d'acceptation de la présente convention par la population de toutes les anciennes communes, les Conseils communaux de ces communes sont chargés de sa mise en œuvre jusqu'à l'élection des autorités de la nouvelle commune.</p> <p><sup>2</sup> Cette élection aura lieu dans les meilleurs délais après le vote du peuple.</p> <p><sup>3</sup> Dès la validation de leur élection, les autorités de la nouvelle commune peuvent se réunir et adopter des actes relatifs à son organisation et à son fonctionnement, conformément à l'article 10 al. 3.</p> | <p><i>Selon le planning arrêté du processus de fusion, les autorités de la nouvelle commune peuvent être élues en même temps que le renouvellement de celles des autres communes du canton (avril 2012). La fusion ne pouvant entrer en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les organes législatifs et exécutifs des anciennes communes seront appelés à prolonger de six mois leurs activités.</i></p> <p><i>En plus de la gestion courante de leur commune, les conseillers communaux des anciennes communes devront préparer la mise en œuvre de la convention de fusion, jusqu' à l'élection des nouvelles autorités. Dès que ces dernières sont connues, il leur appartiendra de poursuivre la mise en œuvre. Comme indiqué précédemment, les actes de ces dernières ne déploieront leurs effets qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.</i></p> |
| Devoir d'information           | <p><b>Art. 26</b></p> <p><sup>1</sup> Dès l'acceptation de la présente convention par la population des quinze communes, les autorités des communes signataires sont tenues de s'informer réciproquement des décisions d'investisse-</p>  | <p><i>Cet article garantit la circulation des informations en lien avec les investissements décidés par les</i></p>   |



ment qu'elles entendent soumettre à leur législatif respectif.

<sup>2</sup> Le même devoir existe notamment lors de l'engagement de personnel pour une durée indéterminée.

*communes qui vont fusionner. Il en va de même des dépenses qui peuvent avoir une influence importante sur les comptes communaux. Puisque les communes poursuivent désormais le même but, cet échange d'information ne devrait pas poser de difficultés.*

Validité temporelle et territoriale des actes législatifs existants

**Art. 27**

<sup>1</sup> Les réglementations des anciennes communes restent en vigueur à l'intérieur des anciennes limites communales jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation unifiée dans la nouvelle commune.

<sup>2</sup> Les règlements des entités intercommunales dissoutes par la présente convention sont applicables à la nouvelle commune jusqu'à ce que cette dernière édicte une nouvelle réglementation pour les domaines concernés.

<sup>3</sup> Les nouvelles réglementations entrent en vigueur au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

*Les textes réglementaires des anciennes communes sont applicables jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation unifiée adoptée par les nouvelles autorités. C'est ce texte qui va abroger les règlements des anciennes communes. La convention rappelle que les nouvelles réglementations ne peuvent entrer en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2013.*



## 8 - Conclusion

La fusion des communes de Boudevilliers, de Cernier, de Chézard-Saint-Martin, de Coffrane, de Dombresson, d'Engollon, de Fenin-Vilars-Saules, de Fontainemelon, de Fontaines, des Geneveys-sur-Coffrane, des Hauts-Geneveys, de Montmollin, du Pâquier, de Savagnier et de Villiers est un acte ambitieux : la réunion de ces quinze communes de petite et moyenne importance donne naissance à la troisième commune du canton. Au niveau suisse, ce projet est d'une envergure exceptionnelle puisqu'il s'agit du plus grand projet de fusion jamais réalisé.

Le retrait de la commune de Valangin est regrettable, car elle fait partie intégrante du Val-du-Ruz. Mais, les autres collectivités ne doivent pas douter : le futur passera par la fusion administrative des quinze autres communes du district.

Le présent processus est un acte réaliste. Il constitue la suite logique de la collaboration intercommunale et régionale entamée il y a plus de 30 ans avec la création de l'association régionale Val-de-Ruz. Les limites du système actuel sont atteintes : nombre démesuré d'entités extra-communales, direction politique transférée à ces entités, difficulté de renouvellement du personnel politique, absence de vision globale en raison de la diffraction du pouvoir, etc. Faut-il créer de nouveaux syndicats intercommunaux ou régionaux ? Cela ne conduirait qu'à déplacer le problème sans le résoudre ou sans répondre aux enjeux futurs. Ce n'est pas la solution à privilégier. Le défi consiste à mener la fusion en cours pour réaliser le projet de société qui est au cœur de cette démarche.

Fusionner est un acte fort pour l'avenir : c'est réfléchir ensemble au futur et prendre son destin en mains. Beaucoup d'inconnues existent car les communes actuelles ne peuvent pas s'engager à la place des autorités futures. Professionnalisées et s'appuyant sur une administration performante, elles devront définir les objectifs de la nouvelle commune. Pour les guider, elles se fonderont sur le projet de société, véritable boussole du futur. La population aura toujours son mot à dire : ce sont les citoyens qui choisiront les membres de législatif de Val-de-Ruz et ce dernier élira l'exécutif. Ils seront légitimés à dessiner les contours de la nouvelle commune et à donner les impulsions déterminantes.

Ne nous voilons pas la face : si certaines communes risquent de perdre des avantages, elles vont en gagner d'autres ! La fusion offre des opportunités qui contribueront à améliorer les prestations et à accroître le poids de la région au niveau cantonal. Le seuil critique de 10'000 habitants fréquemment cité pour parler de commune efficiente sera largement atteint. La nouvelle commune sera plus autonome dans ses choix. De nouvelles compétences pourront être revendiquées et de nouvelles prestations offertes à la population. Le nom des villages ne changera pas, pas plus que leur code postal. Si les citoyens de Val-de-Ruz deviendront les Vaudruziens, ils seront d'abord toujours les Malabars de Boudevilliers, les Eperviers de Cernier, les Gaguelets et les Couennes de lard de Chézard-Saint-Martin, les Anons de Coffrane, les Bourdons de Dombresson, les Renailles d'Engollon, les Bons Vezins, les Couennes de Lard et les Fourmis-rouges de Fenin-Vilars-Saules, les Bornicans de Fontainemelon, les Lèche-beurcannes de Fontaines, les Corbés du Pâquier, les Girafes des Geneveys-sur-Coffrane, les Geneveysans des Hauts-Geneveys, les Baveux de Montmollin, les Piems de Savagnier et les Puisoirs de Villiers.

L'analyse financière a reçu la caution de M. B. Dafflon, professeur en finances publiques et spécialiste des fusions de communes ; le service des communes a aussi préavisé favorablement le budget prévisionnel et le coefficient fiscal. Au terme de l'exercice, les prévisions financières sont très encourageantes. La fusion permet d'importantes économies d'échelle et prévoit des conditions financières attractives pour les quinze communes. De plus, l'aide cantonale à la fusion va assainir les finances communales et permettre un nouveau départ avec un endettement réduit.

Les craintes des collaborateurs communaux ont été entendues. Des assurances leur sont données quant à leur salaire et leur taux d'occupation future. Même s'il est impossible à ce jour de leur garantir que leur poste ne subira pas de changement, une procédure participative sera engagée et dans ce cadre-là, ils pourront faire valoir leurs souhaits. Ils pourront également formuler des propositions de réorganisation.

Ce sont toutes ces raisons qui conduisent les Conseils communaux de Boudevilliers, de Cernier, de Chézard-Saint-Martin, de Coffrane, de Dombresson, d'Engollon, de Fenin-Vilars-Saules, de Fontainemelon, de Fontaines, des Geneveys-sur-Coffrane, des Hauts-Geneveys, de Montmollin, du Pâquier, de Savagnier et de Villiers à vous demander d'accepter la convention de fusion par un oui massif en faveur de la fusion de leurs communes. L'accepter, c'est donner la possibilité à la population de se prononcer. Ce choix doit lui être laissé : c'est elle qui doit avoir le dernier mot. Refuser la convention aujourd'hui, c'est la priver de son droit le plus strict : décider de son futur.

Nous vous prions dès lors de bien vouloir accepter l'arrêté d'adoption de fusion entre les communes susmentionnées.

Veillez agréer, Madame la présidente, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les conseillers généraux, l'assurance de notre considération distinguée.

Boudevilliers, Cernier, Chézard-Saint-Martin, Coffrane, Dombresson, Engollon, Fenin-Vilars-Saules, Fontainemelon, Fontaines, Les Geneveys-sur-Coffrane, Les Hauts-Geneveys, Montmollin, Le Pâquier, Savagnier et Villiers, le 21 mars 2011.

Les Conseils communaux

# Annexes

- 1 Dimension sociétale I et II
- 2 Composition des comités de pilotage et de fusion, des groupes de travail et noms des mandataires
- 3 Collaborations intercommunales  
*Disponible sur le site internet [www.vaudruziens.ch](http://www.vaudruziens.ch) ou possible de l'obtenir gratuitement auprès des administrations communales*
- 4 Rapports de synthèse des groupes de travail  
*Disponible sur le site internet [www.vaudruziens.ch](http://www.vaudruziens.ch) ou possible de l'obtenir gratuitement auprès des administrations communales*
- 5 Rapport des finances communales dans le contexte du projet de fusion des communes du Val-de-Ruz par M. B. Dafflon  
*Disponible sur le site internet [www.vaudruziens.ch](http://www.vaudruziens.ch) ou possible de l'obtenir gratuitement auprès des administrations communales*
- 6 Rapport du groupe de travail Finances sur le budget prévisionnel, du 21 mars 2011 (rapport et commentaire)
- 7 Préavis du service cantonal des communes du 5 mars 2011