



VILLE DU LOCLE



VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

RAPPORT DES CONSEILS COMMUNAUX

à propos de l'analyse stratégique en réponse à la motion « Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration » et à l'appui d'une demande de crédit de CHF 240'000.- pour une campagne d'information et de consultation de la population des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sur le rapprochement entre les deux villes

(du 21 mars 2005)

AUX CONSEILS GENERAUX DU LOCLE ET DE LA CHAUX-DE-FONDS

Madame la Présidente, Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères générales, Messieurs les Conseillers généraux,

1. Introduction

Le 10 février 2004, vos deux Conseils, réunis en séance commune, ont approuvé une demande de crédit de CHF 122'500.- pour l'octroi d'un mandat d'étude sur le rapprochement entre les Villes du Locle et La Chaux-de-Fonds. L'étude en question constituait une étape de plus dans le processus de collaboration initié en 1994 par la constitution de la commission de collaboration intercommunale, puis en 2002 par la réunion commune de vos Conseils et par la motion « étudier la fusion pour faire avancer la collaboration » qui date elle de 2002. L'étude dont vous avez approuvé le mandat en février 2004 devait durer toute l'année 2004 et donner lieu à un rapport de synthèse, qui a été remis aux Conseils communaux en janvier dernier.

Par le présent rapport, les Conseils communaux rappellent brièvement le contexte dans lequel est intervenue cette étude et la méthode retenue pour la conduire. Ils vous en résument ensuite les résultats, le rapport complet livré par les experts vous étant remis en annexe. Enfin et principalement, ce rapport vise à vous faire part des conclusions auxquelles sont arrivés les deux Exécutifs après avoir pris connaissance des résultats de cette étude et à vous soumettre une demande de crédit de CHF 240'000.- pour la mise en place

d'une importante démarche d'information, d'échange et de consultation entre les autorités et la population.

Cette démarche permettra notamment d'orienter et d'alimenter les études opérationnelles que les Exécutifs souhaitent mener après la première étude stratégique, et au sujet desquelles ils pensent vous adresser un nouveau rapport en automne 2005.

2. Origine de l'étude

L'étude confiée à l'association de partenaires que forment l>IDHEAP (Institut de Hautes Etudes en Administration publique), par M. Nils Soguel, et l'entreprise de conseil Compas Management Services Sàrl, par M. Gilles Léchet, visait à répondre à la motion "étudier la fusion pour faire avancer la collaboration", adoptée lors de la première séance commune de vos Conseils, le 6 novembre 2002.

Le texte de cette motion était le suivant :

Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration

De longue date, les Conseils généraux du Locle et de La Chaux-de-Fonds ont exprimé leur volonté d'une collaboration renforcée entre les deux Villes des Montagnes neuchâteloises.

Malgré de nombreuses réalisations communes, la nécessité se fait sentir d'accroître encore cette collaboration. Dans son dernier rapport sur le développement régional, l'IRER affirmait la nécessité de réaliser la fusion des deux villes, alors que le sondage effectué par les Rencontres de décembre attestait d'une volonté de la population des Montagnes neuchâteloises de voir au moins la collaboration s'intensifier.

Par ailleurs, selon les projets de développement progressivement avancés par les autorités cantonales, les districts du Littoral et les Montagnes neuchâteloises pourraient progressivement être appréhendés comme un seul réseau urbain neuchâtelois (RUN). Cela impose que soient rapidement étudiés les voies et moyens de renforcer le pôle des Montagnes neuchâteloises dans ce développement du canton.

Compte tenu de ce qui précède, les Conseils communaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont priés de procéder à un inventaire détaillé :

- *Des différentes voies permettant de faire progresser de façon significative la collaboration des deux communes, y compris la fusion;*
- *Des conséquences positives et négatives de ces différentes voies;*
- *De leurs implications, notamment financières, juridiques et institutionnelles;*

- *De leurs enjeux dans d'autres domaines tels que l'aménagement du territoire, la culture ou l'économie;*
- *Des éventuels obstacles à leur réalisation et des possibilités de les surmonter.*

Les Conseils communaux pourront présenter les fruits de leurs travaux sous la forme de rapports sectoriels avant d'en présenter une synthèse définitive.

Le débat des Conseils généraux relatif au projet de mandat d'étude, le 10 février 2004, n'a pas donné lieu à d'importantes remarques quant à l'orientation projetée, les principales préoccupations exprimées ayant trait au mode de financement de l'étude (répartition du coût et subvention de l'Etat), à la façon dont les administrations, la commission intercommunale et la population seraient associées au processus, au calendrier très serré prévu pour l'étude et aux garanties à donner à l'administration quant au maintien de l'emploi en cas de rapprochement. Une remarque a été faite pour demander que l'étude ne soit pas centrée uniquement sur la production de prestations par l'administration, mais qu'elle intègre des aspects historiques, culturels et politiques.

De façon générale, le projet a suscité enthousiasme et approbation et le mandat d'étude a été accepté sans opposition, par 26 voix par le Conseil général du Locle et 29 voix par le Conseil général de La Chaux-de-Fonds. Le coût de l'étude a finalement fait l'objet d'une subvention de 100 % du fonds cantonal prévoyant l'encouragement des collaborations et fusions entre communes, de sorte que ni Le Locle ni La Chaux-de-Fonds n'ont dû utiliser le crédit sollicité.

3. Condensé de l'étude

3.1 Méthode retenue

La méthode adoptée a retenu principalement cinq axes d'analyses, à savoir :

- **Axe 1 : Développement et promotion**
Sous cet aspect, il s'agissait de déterminer si les deux Villes pourraient tirer avantage d'un rapprochement, en termes de perspectives de développement et d'image, en s'appuyant sur des données relatives à l'aménagement du territoire, à l'attractivité, à la capacité de mener de grands projets, et aux stratégies de développement.

- **Axe 2 : Opinion publique**
Sous cet angle, l'objectif de la démarche consistait à s'interroger sur la compatibilité des opinions publiques des deux Villes en ce qui concerne les enjeux sociétaux actuels, qu'ils s'agissent des orientations politiques, des composantes socio-culturelles ou encore de l'identité locale.
- **Axe 3 : Finances**
Ce troisième axe devait déterminer si les situations financières des Villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds – au plan non seulement des résultats de fonctionnement, mais aussi de la politique d'investissement, du niveau d'endettement et de l'impact de la péréquation – sont compatibles et s'il existerait un avantage financier à se rapprocher.
- **Axe 4 : Prestations – Décision**
Ce chapitre devait quant à lui permettre d'identifier les améliorations qu'un rapprochement pourrait apporter en termes de prise de décision et de satisfaction des bénéficiaires des prestations communales.
- **Axe 5 : Prestations – Production**
Enfin, cette dernière dimension devait répondre à la question de l'efficacité dans la production de la prestation, en identifiant notamment les économies d'échelles possibles.

Pour chacun de ces axes, il s'agissait non seulement de déterminer si un rapprochement peut s'avérer positif, mais encore de définir la meilleure forme de collaboration pour obtenir les avantages envisageables.

L'étude a été menée dans les deux Villes de façon parallèle et sur la base du même canevas d'analyse, mais de manière indépendante, de façon à obtenir des résultats répondant aux questions ci-dessus non seulement de façon générale, mais aussi pour chacune des deux Villes.

Pour l'axe 1 Développement et promotion, les forces et les faiblesses de chacune des deux villes dans la perspective de leur rayonnement et de leur développement ont été recensées et comparées sur la base de la stratégie de développement et de l'analyse exposée par chacune d'elles.

Pour l'axe 2 Opinion publique, les résultats des votations fédérales, cantonales et communales et ceux des élections, également aux niveaux fédéral, cantonal et communal ont été analysés.

Pour l'axe 3 Finances, l'analyse a porté principalement sur la comparaison des indicateurs traditionnels que sont la force fiscale, le coefficient d'impôts, le niveau de la dette, la marge d'autofinancement et l'impact de la péréquation.

Pour l'axe 4 Prestations – Décision, l'appréciation s'est attachée notamment à identifier les effets dits "de débordement" (la prestation bénéficie à un cercle d'usagers plus grand que celui des contribuables qui la financent), les besoins de coordination dans la prise de décision ainsi que les similitudes des besoins exprimés par les habitants de chaque ville.

Pour l'axe 5 Prestations – Production, les processus de production ont été comparés, la proportionnalité entre quantité de ressources (ressources humaines, biens, services et marchandises, équipements) et quantités de prestations servies (potentiel d'économies d'échelle) a été analysée et l'importance de la proximité dans la manière de servir la prestation évaluée.

Si les informations souhaitées étaient disponibles pour les axes 1 à 3, pour chacune des prestations (axes 4 et 5), des entretiens individuels avec les responsables administratifs ont été conduits pour permettre aux auteurs de l'étude de bien cerner les contours de la prestation et les exigences auxquelles elle devait répondre. Ces entretiens ont donné lieu à une première série de rapports, que les responsables administratifs ont été appelés à valider.

Les dix membres des exécutifs (issus des élections de juin 2004) ont pour leur part été invités à pondérer les critères retenus pour chacun des 5 axes, puis à se prononcer sur l'impact des résultats de l'analyse effectuée dans la perspective d'un rapprochement. Cette analyse a été menée dans les derniers mois de l'année 2004, de sorte que les nouvelles autorités disposaient déjà d'un certain recul pour procéder à cet exercice.

3.2 Résultats de l'étude

Au terme de cette analyse, les résultats obtenus peuvent être résumés de la façon suivante :

Axe 1 (rapport p. 18ss)

Les deux exécutifs attribuent une importance relative très similaire aux différents critères retenus dans ce chapitre, chacun des critères recevant par ailleurs un poids comparable aux autres, sous réserve du critère "aménagement du territoire" qui laisse penser que les deux villes disposent de réserves de terrains suffisantes pour que le rapprochement n'apporte pas de bénéfice particulier sur ce point.

Sur cent notes recueillies (échelle de 1 à 5, la note 3 étant retenue comme limite au-dessus de laquelle le rapprochement est jugé favorablement), une seule est située en-dessous de la note trois. Les notes recueillies donnent lieu à un résultat d'ensemble très proche et favorable au rapprochement, avec une moyenne de 3,9 pour Le Locle et de 4,1 pour La Chaux-de-Fonds. Par critère, l'écart entre les moyennes calculées pour Le Locle et La Chaux-de-Fonds n'excède jamais 0,4 point.

Axe 2 (rapport p. 26ss)

Les deux exécutifs attribuent une importance relative plus forte aux résultats des scrutins cantonaux et communaux qu'aux votes fédéraux. Ce phénomène est plus marqué au Locle, qui attribue également plus de poids aux élections (par rapport aux votations) que La Chaux-de-Fonds.

Sur cent-vingt notes recueillies, quatre seulement sont inférieures à la note 3. Elles sont réparties de façon égale entre les deux Villes et s'expriment sur des scrutins communaux, qui se déroulent par définition dans un contexte difficilement comparable. Le résultat d'ensemble reste très proche, avec une moyenne de 3,9 pour Le Locle et de 4 pour La Chaux-de-Fonds. Par critère, l'écart entre les moyennes calculées pour Le Locle et La Chaux-de-Fonds ne dépasse jamais 0,4 point.

Axe 3 (rapport p. 32ss)

Les deux exécutifs attribuent une importance relative comparable à trois critères sur cinq (endettement, autofinancement et péréquation), mais divergent légèrement quant à l'importance à accorder aux deux autres critères. Le Locle attribue une importance plus grande au critère de la force fiscale, alors que La Chaux-de-Fonds met un poids plus grand à celui du coefficient fiscal. Les deux villes font toutefois figurer le critère du coefficient fiscal au premier ou deuxième rang des 5 critères retenus.

Sur cent notes recueillies, seules deux (une fois au Locle et une fois à La Chaux-de-Fonds) sont inférieures à la note 3 et sont attribuées en relation au critère de l'endettement, sur lequel un rapprochement ne peut avoir un impact qu'à long terme. Le résultat d'ensemble est identique, avec une moyenne de 3,9 de part et d'autre. Par critère, l'écart entre les moyennes calculées pour Le Locle et La Chaux-de-Fonds ne dépasse jamais 0,4 point.

Axe 4 (rapport p. 37ss)

Les deux exécutifs accordent une importance relative plus faible au critère dit "de débordement", qui peut s'expliquer par la taille déjà relativement importante des deux communes. Les deux autres critères reçoivent des notes plus importantes, relevant le souci apporté aux

besoins de coordination et aux besoins exprimés par les bénéficiaires des prestations. Le Locle attache plus d'importance que La Chaux-de-Fonds au critère des besoins de coordination alors que l'inverse se produit pour les effets de débordement¹.

Sur cent quatre-vingt six notes recueillies, trente-six sont inférieures à la note 3 (19 pour Le Locle et 17 pour La Chaux-de-Fonds). A noter que toutes ces notes "négatives" sont recueillies sur le critère "effets de débordement", qui obtient une moyenne de 2,3 dans les deux Villes, attestant que les effets positifs du rapprochement ne sont pas à attendre de la suppression de tels effets. Les critères "besoins de coordination" et "similarité des besoins" obtiennent eux des notes nettement supérieures à 3, avec une appréciation légèrement plus positive (+ 0,3 point) de La Chaux-de-Fonds dans les deux cas. Le résultat d'ensemble reste très proche pour les deux Villes, avec une note de 3,5 pour Le Locle et de 3,7 pour La Chaux-de-Fonds. Par critère, l'écart entre les moyennes calculées pour Le Locle et La Chaux-de-Fonds ne dépasse jamais 0,3 point.

Axe 5 (rapport p. 44ss)

Les poids relatifs accordés à chaque critère par les deux Exécutifs sont assez équilibrés, à l'exception du poids plus important accordé par La Chaux-de-Fonds au critère de la proximité.

Sur trois cent dix notes recueillies, 39 (dont 19 au Locle et 20 à La Chaux-de-Fonds) recueillent une note inférieure à la note 3, principalement sur les critères "compatibilité des processus" (10) et "proximité" (25). Seul le dernier critère reçoit toutefois une note d'ensemble inférieure à 3, tant au Locle (2,8) qu'à La Chaux-de-Fonds (2,9), indiquant notamment qu'en cas de rapprochement, la possibilité de maintenir des points multiples de fourniture de la prestation devra faire l'objet d'une attention particulière. Des économies d'échelles importantes sont toutefois mises en évidence par les résultats obtenus pour les autres critères. Le résultat d'ensemble est très proche pour les deux Villes, avec une note de 3,3 pour le Locle et 3,4 pour La Chaux-de-Fonds. Par critère, l'écart entre les moyennes calculées pour Le Locle et La Chaux-de-Fonds ne dépasse jamais 0,2 point.

Ensemble des cinq axes (rapport p. 51)

Le poids le plus important est accordé à l'axe 1 "développement" (24 %), notamment en raison du poids que lui attribue la Ville du Locle. C'est donc avant tout à des préoccupations liées au développement que répondrait un rapprochement. Les pondérations attribuées aux deux

¹ Par « effet de débordement », il faut entendre le fait que les contribuables d'une commune financent une prestation qui profite largement aux habitants de communes alentours. Tel est par exemple le cas d'un Théâtre ou d'un Musée s'il n'est financé que par sa commune siège et que les prix d'entrée sont les mêmes pour les habitants de cette commune que pour les externes. Les effets de débordement sont en général plus importants entre une commune importante et les petites communes qui l'entourent qu'entre deux communes de taille relativement importante telles que Le Locle et La Chaux-de-Fonds.

axes s'attachant aux prestations sont en revanche plus faibles, attestant du fait qu'un rapprochement ne répondrait que dans une moindre mesure à des préoccupations de fonctionnement des administrations.

Le résultat d'ensemble fournit des notes très proches, de 3,7 au Locle et de 3,8 à La Chaux-de-Fonds, traduisant un résultat favorable au rapprochement. Pour aucun des cinq axes, l'écart entre la note du Locle et de La Chaux-de-Fonds n'est supérieur à 0,2 point. Toutes les notes d'ensemble sont supérieures à la note 3.

3.3 Conclusions des experts²

Au terme de cette étude et en s'appuyant sur les résultats résumés ci-devant, les experts mandatés concluent notamment que :

Axe 1 – Développement et promotion

Les stratégies de développement des deux Villes sont compatibles, qu'un rapprochement permettrait de renforcer leur capacité à réaliser de grands projets et leur attractivité et de mieux défendre leurs intérêts. L'impact est plus faible en matière d'aménagement du territoire, sous réserve de ce qui concerne la zone intermédiaire du Crêt-du-Locle.

Un rapprochement des deux Villes permet donc d'améliorer leurs perspectives de développement.

Axe 2 – Opinion publique

Des différences faibles à insignifiantes sont à prendre en compte dans les résultats des élections fédérales et cantonales, alors que ces différences sont moyennes au niveau des scrutins communaux.

Les orientations politiques, sociales et culturelles ainsi que les identités locales des deux Villes sont donc jugées compatibles.

Axe 3 – Finances

Les différences entre Villes sont considérées comme faibles à nulles pour deux critères financiers (force fiscale et coefficient d'impôt) sur cinq et un peu plus importantes sur deux autres critères (dette et autofinancement). Un rapprochement serait positif sur la péréquation financière.

Les situations financières des deux Villes sont donc jugées compatibles.

² Ce chapitre constitue le résumé de la position des experts eux-mêmes, dont le détail figure en pages 53 et suivantes du rapport complet. Les termes utilisés sont, dans la mesure du possible, tirés du rapport en question.

Axe 4 – Prestations – décision

Un rapprochement des deux Villes ne provoquerait pas de bénéfice dans la suppression d'effets de débordement³. Les besoins des habitants sont similaires et la nécessité de coordination est avérée.

Un rapprochement des Villes permet donc, par une prise de décision plus efficace, d'augmenter le degré de satisfaction des bénéficiaires des deux administrations.

Axe 5 – Prestations – production

Les processus de production des deux Villes sont globalement compatibles et permettent d'envisager certaines économies d'échelle et donc de fournir les mêmes prestations à moindre coût. L'importance de la proximité met en évidence la nécessité de disposer de plusieurs points de fournitures pour plusieurs prestations.

Les deux experts recommandent dès lors d'abandonner les options "voie solitaire", "collaboration intercommunale ponctuelle", "collaboration intercommunale étendue" et "agglomération" envisagées au début de l'étude. Ils estiment en effet que, si les deux options "*agglomération*" et "*fusion*" sont bien plus favorables que les autres à la mise en place d'une stratégie de développement commune et tout à fait en ligne avec des opinions publiques et des situations financières compatibles, les résultats obtenus pour les axes "*prestations – décision*" et "*prestations – production*" invalident l'option "agglomération" pour ne laisser ouverte que l'option d'une fusion entre les deux Villes.

Ils soulignent encore que la fusion ne constitue pas la seule option de rapprochement viable, mais que toute autre forme de collaboration ne permettrait qu'une exploitation partielle, aléatoire et laborieuse des avantages d'un rapprochement des deux Villes.

4. Analyses et propositions des Conseils communaux

4.1 Analyse de la position des experts

Pour les conseils communaux, les résultats de l'étude constituent à la fois une confirmation et une surprise.

Les conclusions des experts confirment en effet ce que les deux Exécutifs pressentaient, à savoir qu'une forme de collaboration plus étroite que celle qui s'est progressivement mise en place sur des objets ponctuels est envisageable aujourd'hui entre les deux Villes.

Parmi les surprises, il faut admettre que les Conseils communaux n'attendaient pas que l'étude aboutisse à des conclusions aussi nettes

³ Définition des effets de débordement : voir note no 1 ci-avant.

et homogènes. Non seulement les résultats obtenus dans chacune des deux villes sont très favorables à un rapprochement fort, mais ils sont encore très proches d'une ville à l'autre et aucun des secteurs étudiés ne fait véritablement exception.

Par ailleurs, l'étude peut également surprendre en montrant que, contrairement à l'idée habituellement avancée, une fusion de communes ne doit pas obligatoirement se traduire par la concentration de chaque prestation sur un seul site et que les avantages à en attendre ne relèvent pas principalement des économies d'échelle qui peuvent en découler.

Au contraire même, les experts démontrent que le rapprochement peut être envisagé d'abord parce que les populations ont des attentes similaires et expriment des opinions proches lorsqu'elles sont appelées à voter. Ils concluent en outre que le principal bénéfice que les villes ont à tirer d'un rapprochement fort tient au renforcement de leur potentiel de développement, c'est à dire à l'accroissement de leur attractivité, à une capacité accrue de défense de leurs intérêts et à la possibilité de mener de grands projets.

Quant au potentiel d'économies d'échelle, il existe certes, mais ne constitue pas le principal avantage à faire valoir en faveur d'un rapprochement, irait-il jusqu'à une fusion. L'étude montre par ailleurs qu'il convient d'être attentif à la proximité dans la fourniture de certaines prestations et plaide, dans quelques cas, pour le maintien de plusieurs "guichets".

Cette approche a par exemple déjà été retenue pour la "nouvelle Lugano" qui, en fusionnant neuf communes et en centralisant la conduite des services, a maintenu dans chacune des anciennes communes un lieu d'accès à certaines prestations (sorte de guichet généraliste). Pour La Chaux-de-Fonds et Le Locle, cette approche confirme également qu'une éventuelle fusion devrait tenir compte de l'organisation géographique actuelle, autour de deux pôles distincts, et qu'il serait certainement faux de vouloir imaginer une nouvelle commune organisée autour d'un nouveau centre commun, par exemple au Crêt-du-Loche. Cette réflexion sera davantage développée dans le rapport que les Conseils communaux entendent vous soumettre au sujet de l'aménagement de cette zone.

En outre, le maintien de plusieurs lieux de fourniture pour certaines prestations ne s'avère pas contradictoire avec les principaux avantages à tirer d'une fusion dans la mesure où ceux-ci ne résident pas prioritairement dans le potentiel d'économies d'échelle, mais dans les perspectives de développement issues du rapprochement.

Par ailleurs, les Conseils communaux relèvent que, par rapport aux objectifs fixés par la motion et par le précédent débat des Conseils généraux, l'étude a certes permis de répondre aux aspects liés aux perspectives de développement et aux opinions publiques des deux villes, à leur situation financière et aux aspects techniques et administratifs de la fourniture de prestations aux citoyens. Certains aspects culturels économiques et institutionnels, de même que les dimensions historiques et politiques n'ont en revanche pas été encore abordés. Ils devront l'être dans les étapes suivantes que nous vous proposons.

Enfin, les Conseils communaux constatent également que les dimensions émotionnelles d'un rapprochement doivent être prises en compte. La crainte, par exemple, pourrait exister chez certains citoyens de la plus petite des deux communes de voir un rapprochement se traduire par une simple absorption par la Ville de plus grande taille. Si les Conseils communaux des deux Villes ne partagent pas une telle crainte, notamment à la lumière des relations équilibrées et de qualité qu'ils entretiennent, ils sont d'avis que de tels éléments ne doivent pas être ignorés, mais au contraire être pris en compte dans la suite de la démarche. Certaines des étapes que nous vous proposons ci-après doivent donc aussi permettre à de tels sentiments de s'exprimer et de préparer des réponses concrètes illustrant la volonté des autorités de ne pas réduire leurs efforts de rapprochement à une simple absorption.

4.2 Suites à donner

Devant la clarté des conclusions de cette étude – dont il faut toutefois rappeler qu'elle ne constitue qu'une étude d'orientation stratégique et pas une étude de faisabilité sur une forme ou une autre de rapprochement – les Conseils communaux estiment qu'il convient aujourd'hui de poursuivre le travail de rapprochement, en l'appuyant sur les trois piliers suivants :

- poursuite des collaborations ponctuelles sur le modèle connu aujourd'hui;
- information et dialogue avec la population sur l'idée d'un rapprochement plus fort;
- mise en œuvre des études opérationnelles au sujet de la fusion, pour en mesurer la faisabilité concrète.

4.2.1 Poursuivre les collaborations ponctuelles

La collaboration existe aujourd'hui entre les deux villes dans de nombreux domaines et des projets continuent de naître pour étendre encore cette collaboration à de nouveaux secteurs.

Quelle qu'en soit l'issue, un rapprochement plus fort entre les deux villes prendra du temps et, de l'avis des Conseils communaux, on ferait

fausse route en stoppant tout projet de collaboration ponctuelle au motif qu'il faut désormais donner la priorité à un processus plus large et plus ambitieux.

Les Conseils communaux sont toutefois conscients du danger qu'il y aurait à se limiter à une approche par secteur, en attendant par exemple que la plupart des services de l'administration collaborent étroitement pour envisager un rapprochement plus important.

Premièrement et comme l'avaient déjà relevés vos Conseils lors du débat de février 2004, il convient de rappeler qu'une commune ne se limite pas aux services de son administration. L'étude a d'ailleurs démontré à ce sujet que l'analyse devait également prendre en compte des dimensions comme les opinions publiques, les attentes de la population, les perspectives de développement et l'attractivité de la région.

Deuxièmement, la poursuite des seules collaborations ponctuelles risquerait également de permettre un rapprochement sur tous les aspects "faciles à réaliser", en laissant de côté les questions plus délicates. Le moment venu, un rapprochement plus large ne réunirait alors plus que les "questions difficiles" et serait condamné à l'échec.

Troisièmement, la multiplication des collaborations ponctuelles alourdit progressivement le processus de décision et de direction et risquerait, à terme, de nuire à la capacité d'adaptation de nos institutions. Des solutions existent certes qui permettent d'éviter une telle évolution, en particulier avec la constitution d'entités intercommunales indépendantes, mais elles comportent souvent le défaut d'un déficit démocratique et conduisent à vider les institutions, en particulier les Conseils généraux, de leur substance.

Pour ces motifs, les Conseils communaux envisagent de poursuivre les collaborations ponctuelles, mais n'entendent pas se limiter à cette seule orientation.

4.2.2 Associer la population à l'idée d'un rapprochement plus fort

En conduisant la réflexion sur les suites à donner à l'étude, les Conseils communaux ont été amenés à constater que celle-ci avait associé jusqu'ici les Conseils généraux, les Conseils communaux et les chefs de services des deux administrations.

Vos Conseils sont en effet les auteurs de la motion à l'origine du mandat d'étude, qu'ils ont également adopté en acceptant la demande de crédit y relative et vous êtes aujourd'hui saisis des résultats de cette étude.

Les exécutifs ont quant à eux été chargés de mener l'étude avec l'appui des consultants externes, d'en fixer les limites et vous rendent aujourd'hui les conclusions de cette étude, accompagnées de leur propre analyse.

Enfin, les chefs de services ont été étroitement associés à une grande partie du processus, en étant appelés à décrire les prestations qu'ils mettent en œuvre et à porter une appréciation technique sur les conséquences d'un rapprochement dans leur domaine.

Force est de constater que la population, en revanche, n'a pas encore été associée à cette démarche, quand bien même une multitude d'initiatives citoyennes (regroupement d'associations locales, Rencontres de décembre, etc.) démontrent qu'elle n'est pas insensible à la problématique.

Dès lors que l'on entend dépasser la seule collaboration entre services administratifs pour évaluer les possibilités concrètes d'un rapprochement plus étroit entre nos deux collectivités, le processus doit désormais associer l'ensemble de la population. Celle-ci doit avoir l'occasion d'exprimer aussi bien ses craintes que ses attentes positives par rapport à la perspective d'un rapprochement.

La matière est toutefois encore insuffisante et aucune option assez claire n'est à ce jour dessinée pour permettre l'organisation d'une consultation sous la forme d'un scrutin officiel.

Une phase d'information sur le processus suivi jusqu'ici et sur les conclusions de l'étude que nous vous présentons est dès lors nécessaire avant de démarrer les études opérationnelles et de façon à orienter le contenu de celles-ci. Les Conseils communaux entendent toutefois dépasser le concept d'une simple campagne d'information et c'est donc un programme d'échange, de consultation et de concertation que nous nous proposons d'organiser (voir chapitre VI ci-après). De cette façon, la population des deux villes pourra être partie prenante et s'approprier véritablement la démarche qui doit être mise en œuvre à la suite de l'étude stratégique.

Bien plus que de chercher à convaincre sur telle ou telle option, ce dialogue doit également nourrir les réflexions qui seront menées dans le cadre des études suivantes, en montrant les préoccupations qui doivent être prises en compte dans la phase opérationnelle de l'analyse. Pour les Conseils communaux, il doit permettre de débattre aussi bien d'éléments objectifs que des dimensions émotionnelles de la question, qu'il s'agisse d'enthousiasme ou de craintes, dont certaines ont déjà été relevées ci-devant.

4.2.3 Entamer les études opérationnelles

L'objectif de la première étude – dite étude stratégique – dont les conclusions vous sont présentées aujourd'hui, était en quelque sorte de trier, parmi les options de collaboration envisageables, celles qui méritaient d'être étudiées de façon concrète et approfondie. On rappellera utilement ici que les options ouvertes au début du processus étaient les suivantes :

- voie solitaire;
- collaborations intercommunales ponctuelles;
- collaborations intercommunales étendues;
- agglomération;
- fusion.

Dès lors que ses conclusions excluaient la voie solitaire, cette première étude devait donc répondre davantage à la question "*dans quelle direction les études opérationnelles doivent-elles être menées ?*" qu'à l'interrogation "*faut-il mener des études opérationnelles ?*".

Compte-tenu des conclusions auxquelles aboutit cette première étape, les Conseils communaux estiment qu'il convient désormais de poursuivre le processus entamé par la mise en œuvre d'études de faisabilité et de privilégier la voie de la fusion pour orienter celles-ci dans le sens de la volonté exprimée par les motionnaires.

Nous insistons à ce stade sur le fait que la priorité donnée à la voie de la fusion pour orienter les études à venir ne constitue pas encore un choix en faveur de la fusion des deux villes. Au contraire, les études en question doivent permettre d'identifier les éléments concrets qui, le moment venu, permettront de se forger une opinion en toute connaissance de cause et de procéder alors seulement à un véritable choix.

Comme nous l'avons relevé ci-avant, il paraît d'ailleurs impératif que le processus d'échange avec la population, d'une part, et la mise en œuvre des études de faisabilité, d'autre part, se nourrissent mutuellement. Les études à venir, qui permettront de répondre aux questions de chacun, devront donc aussi intégrer progressivement les attentes et les préoccupations exprimées par la population parmi les éléments à prendre en considération.

4.2.4 Calendrier

Des réflexions résumées ci-dessus, il ressort principalement que les trois axes retenus sont interdépendants et doivent être suivis simultanément.

D'une part, en effet, les collaborations ponctuelles doivent être poursuivies, mais ne pas se multiplier sans limite, sous peine de compromettre la voie d'un rapprochement plus étroit.

D'autre part, au sein du processus menant à un rapprochement plus étroit, l'échange avec la population doit être entrepris parallèlement aux études opérationnelles pour que les deux démarches puissent s'enrichir mutuellement. Toutefois, un premier volet d'information sur les travaux menés jusqu'ici sera fait, avant que ne démarrent les études de faisabilité. Le contenu de celles-ci (mandats d'étude) doit en effet être défini soigneusement, ce qui implique que les Conseils communaux disposent de quelques mois pour ce faire.

Compte-tenu de ce qui précède, les points de repères suivants peuvent être fixés pour l'organisation des travaux à venir :

Dès mai 2005 :

Poursuite des collaborations ponctuelles selon le calendrier propre à chaque secteur. A ce titre, il conviendra notamment de mettre en œuvre la fusion des services forestiers qui devrait avoir été décidée en mars 2005 et de finaliser le projet de rapprochement des Etats civils, envisagé pour le premier semestre 2005. D'autres projets de collaboration sont à l'étude, notamment dans les domaines des musées, du patrimoine, de l'aménagement du territoire, de la communication, de la prévoyance professionnelle et des économats.

Mai à octobre 2005 :

Lancement du programme de consultation et d'échange avec la population, orienté d'abord sur l'information puis ouvert progressivement sur la consultation et l'échange. Les premières démarches devraient idéalement intervenir d'ici au mois de juin.

En fonction des conclusions de l'étude stratégique et des premières réactions enregistrées de la part de la population, ébauche des mandats d'études opérationnelles. Ces mandats prévoiront explicitement que le fruit de la démarche de consultation de la population devra être pris en compte pour mener les études en question.

Novembre 2005 à mars 2006 :

Mise en œuvre d'une deuxième partie du programme de consultation de la population, avec l'organisation d'une enquête d'opinion sur les attentes et les préoccupations à l'égard d'une fusion des deux villes (voir chapitre VI ci-après).

Finalisation des mandats d'étude et rédaction d'un rapport aux Conseils généraux. Débat de vos Conseils.

Dès avril 2006 :

Poursuite du programme de consultation et d'échange avec la population. La présentation des mandats proposés aux Conseils généraux durant l'hiver donnera notamment de nouvelles occasions de présentation et d'échange avec la population.

Mise en œuvre des études opérationnelles. Selon l'expérience des auteurs de la première étude, cette étape durerait deux à trois ans.

5. Position de la commission de collaboration intercommunale

La commission de collaboration intercommunale a pris connaissance des résultats de l'étude stratégique le 22 février 2005 et a exprimé à cette occasion de premières réactions relativement proches de l'analyse des Conseils communaux, résumée dans le présent rapport.

La commission se réunira à nouveau le 24 mars 2005 pour prendre position définitivement à ce sujet et exprimera cette position devant les Conseils généraux le 14 avril. Pour permettre aux Conseillers généraux de disposer de suffisamment de temps pour prendre connaissance du présent rapport et de ses annexes, il a été décidé de ne pas attendre jusqu'à cette date et de renoncer à mentionner ici la position définitive de la commission.

6. Objet de la demande de crédit

6.1 Programme de communication

Nous l'avons dit à plusieurs reprises ci-dessus et nous le répétons : l'aspect communication publique nous paraît déterminant, déjà à ce stade du projet. La population de nos deux villes ne comprendrait pas que sur un dossier aussi important (probablement l'un des plus importants de notre histoire régionale), elle ne soit informée et consultée que dans la phase finale.

Nous venons maintenant de passer le cap de l'étude d'orientation stratégique. Dans les derniers mois de cette année, nous aborderons l'étude de faisabilité sur une forme ou une autre de rapprochement. Entre deux, il s'agit de s'adresser à la population, en l'informant de ce que les autorités ont fait jusqu'ici dans ce dossier et des résultats de l'étude stratégique. Dans un même temps, il faut écouter les citoyennes et citoyens, répondre à leurs questions, prendre en considération leurs sentiments, leurs attentes ou leurs appréhensions, afin de modeler ce projet avec réalisme et respect de l'opinion publique. Nous pourrons alors réaliser ensuite une véritable enquête d'opinion (voir point VI-2 ci-après) pour savoir à quoi nous en tenir réellement et orienter ainsi l'étude de faisabilité.

A travers cette information doublée d'une écoute attentive, nous voulons aussi faire passer un message clair à la population de nos deux villes, à savoir que l'intégration des deux villes, si nous y arrivons, se fera forcément avec la participation active de toute la collectivité publique ou ne se fera pas.

Pour cette première étape d'information et de consultation (mai à novembre 2005), nous avons retenu un programme général qu'on peut résumer à travers les points suivants (entre parenthèse, le moment d'intervention) :

Phase informative :

- Lancement de la campagne de communication par une conférence de presse **(avril-mai)**
- Création de flyers simples et clairs pour inviter la population à s'intéresser au débat, pour rappeler succinctement la démarche des autorités, et pour encourager le dialogue en mentionnant les espaces d'échanges mis à disposition **(mai-juin)**.
- Réalisation d'une brochure explicative (information claire et objective sur l'étude réalisée, sur l'engagement des autorités, sur la phase de discussion en cours, sur les pistes possibles de développement et sur la volonté de favoriser une réflexion structurée et constructive) et distribution de celle-ci à tous les ménages des deux villes **(juin)**.
- Eventuelle création (et alors diffusion) de supports publicitaires pour renforcer l'impact des informations-consultations principales **(juin et octobre)**.
- Encouragement de divers acteurs collectifs ou privés désireux de conduire le débat et la réflexion publics **(juin)**.

Phase consultative :

- Présentation du projet, et prise en compte des sensibilités exprimées, devant des publics ciblés (lors de réunions, d'assemblées, de manifestations et de circonstances particulières impliquant des catégories professionnelles, des organisations associatives, etc.) **(septembre-octobre)**.
- Invitation du public à s'adresser aussi aux autorités par courrier **(juin à octobre)**.
- Mise en place d'un forum sur les deux sites Internet des villes, impliquant des réponses aux questions posées **(juin à octobre)**.
- Mise en place d'une ligne téléphonique spéciale (avec répondeur) pour permettre ce type d'expression simple et répondre, par écrit, aux questions posées **(juin à octobre)**.
- Suivi des avis exprimés publiquement, notamment dans les médias **(juin à octobre)**.

- Deux grands débats publics (à La Chaux-de-Fonds et au Locle) **(octobre)**.

Ce programme, établi avec la collaboration externe de spécialistes de la communication, sera évidemment souple et adaptable à toute circonstance nécessitant ou justifiant une intervention particulière.

6.2 Enquête d'opinion

Pour clore cette première étape d'information-consultation et impliquer de façon aussi large que possible la population des deux villes, nous envisageons la mise en œuvre d'une enquête d'opinion, qui interrogerait l'ensemble des citoyens âgés de plus de 18 ans sur les craintes et les attentes que suscite un projet de rapprochement des deux Villes.

Une telle enquête, outre le mérite d'associer encore une fois la population à la démarche, permettrait également de mieux identifier les caractéristiques des groupes exprimant certaines craintes, ou au contraire de l'enthousiasme par rapport à la direction envisagée, et les motifs invoqués à l'appui de leur position.

Les informations récoltées à ce stade permettront également d'orienter le contenu des études stratégiques, en montrant par des éléments concrets les options qui doivent être privilégiées dans l'organisation des futures prestations communes.

Cette enquête d'opinion serait donc composée d'une première partie recueillant l'avis général de la personne interrogée par rapport à l'option d'un rapprochement fort des deux villes. La deuxième partie questionnerait sur les attentes spécifiques des personnes sondées dans l'hypothèse d'une intégration des deux villes (prestations, identité, développement, fiscalité, etc.). Enfin, la troisième partie recueillerait les données personnelles (données socio-économiques usuelles) permettant de procéder à des regroupements par catégories lors du dépouillement des informations récoltées.

Idéalement, un maximum d'une trentaine de questions devrait être posé, de façon à favoriser un taux de réponse élevé.

Comme mentionné plus haut, l'objectif de cette enquête étant non seulement de recueillir de l'information, mais également d'associer la population à la démarche mise en œuvre, il sera vraisemblablement choisi de la mener auprès de l'ensemble des citoyens des deux villes plutôt que par un sondage auprès d'échantillons représentatifs.

6.3 Aspects financiers

Si les chargés de communication des deux Villes prendront une part active dans la mise en œuvre du programme d'information-consultation et du sondage, l'appui de spécialistes externes s'impose néanmoins vu à la fois la nature des démarches envisagées – qui nécessite de recourir à des compétences spécialisées – et leur ampleur, qui nécessite de recourir à des ressources supplémentaires.

En outre des frais d'impression pour le matériel d'information et de ports pour les différentes démarches prévoyant de s'adresser directement à l'ensemble de la population généreront des coûts d'une relative importance vu le volume.

Les ressources externes nécessaires à la mise en œuvre de ce programme ont dès lors été évaluées sur la base d'un premier appel d'offres réalisé auprès d'entreprises spécialisées. Elles peuvent être résumées de la façon suivante :

Elaboration et organisation de l'information-consultation	CHF	37'000.—
Elaboration et organisation de l'enquête d'opinion	CHF	80'000.—
Frais d'impression et de ports	CHF	77'000.—
Accompagnement du processus par les chargés de communication	CHF	40'000.—
Divers et imprévus	CHF	6'000.—

Total	CHF 240'000.—
--------------	----------------------

Comme pour le crédit précédent, il est prévu de solliciter l'intervention du fonds cantonal prévoyant l'encouragement des collaborations et fusions entre communes. Le solde à charge des deux villes sera pris en charge par parts égales. Les deux exécutifs ont estimé en effet que la dimension symbolique de la démarche, d'une part, et le fait que celle-ci ne constituait pas une prestation à la population qui pouvait être répartie en fonction du nombre d'habitants, d'autre part, justifiait cette clé de répartition.

7. Conclusions

Après avoir souhaité à deux reprises l'approfondissement de la question du rapprochement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds (discussion de la motion "étudier la fusion pour faire avances la collaboration", puis du projet d'étude portant le même titre), vos Conseils sont aujourd'hui saisis des résultats d'une première étude dite "stratégique" à ce sujet.

Celle-ci conclut de façon explicite que les deux villes auraient intérêt à envisager un rapprochement fort pouvant avantageusement aller jusqu'à la fusion, en particulier parce que leurs populations expriment des opinions comparables, parce que leurs situations financières sont compatibles et surtout parce que leur potentiel de développement, leur capacité à mener de grands projets et leur attractivité en seraient renforcés. L'étude met également en lumière la nécessité de prendre en considération les questions de proximité dans la fourniture au public de certaines prestations.

Les Conseils communaux estiment à ce stade qu'il est prématuré de procéder à un choix définitif qui conduirait à la fusion des deux communes, mais que, compte tenu des conclusions des experts, le processus entamé mérite d'être poursuivi.

Soucieux que le projet de rapprochement ne soit pas l'apanage des seules autorités politiques et administratives, ils souhaitent accompagner les études à venir d'un programme non seulement d'information, mais aussi de consultation et d'échange avec la population. Et ils souhaitent également que le fruit de ces échanges nourrissent les études en question, comme l'ont fait jusqu'ici des mouvements citoyens tels que les Rencontres de décembre, qui attestent aussi déjà de la volonté d'une partie de la population d'avancer sur la voie du rapprochement des deux Villes.

C'est dans cet esprit que nous vous demandons, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères générales, Messieurs les Conseillers généraux, de bien vouloir accepter l'arrêté n°1 en ce qui concerne le Conseil général du Locle et l'arrêté n°2 en ce qui concerne le Conseil général de La Chaux-de-Fonds et classer la motion "Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration".

VILLE DU LOCLE

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le Président: Denis de la Reussille
Le Chancelier: Jean-Pierre Franchon

VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

La Présidente: Claudine Stähli-Wolf
Le Chancelier: Sylvain Jaquenoud

Annexe : Analyse stratégique en réponse à la motion « Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration »

LE CONSEIL GENERAL
DE LA VILLE DU LOCLE

Vu un rapport du Conseil communal

arrête:

Article premier.- Un crédit de CHF 120'000.- est accordé au Conseil communal pour une campagne d'information et de consultation de la population des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sur le rapprochement entre les deux villes.

Article 2.- La dépense sera portée au compte 581.131.

Article 3.- Les modalités d'amortissement seront de 20%.

Article 4.- Le Conseil communal est autorisé à se procurer le financement du crédit.

Article 5.- Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté après les formalités légales.

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

La Présidente:

Christina Darcey

La Secrétaire:

Danièle Cramatte

LE CONSEIL GENERAL
DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

Vu un rapport du Conseil communal

arrête:

Article premier.- Un crédit de CHF 120'000.- est accordé au Conseil communal pour une campagne d'information et de consultation de la population des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sur le rapprochement entre les deux villes.

Article 2.- Le Conseil communal est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent arrêté.

Article 3.- Cet investissement sera amorti au taux de 50%.

Article 4.- Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté après les formalités légales.

AU NOM DU CONSEIL GENERAL
Le Président: La Secrétaire:
Pierre-Alain Thiébaud Françoise Ducommun