

Nils Soguel  
Gilles A. Léchet

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

**Rapport concernant l'analyse stratégique**  
à l'attention des Conseils communaux des villes du Locle et de  
La Chaux-de-Fonds,  
Lausanne & Neuchâtel - Rapport FP 40-2005

# Table des matières

<i>CONDENSE</i>	<i>I</i>
<i>1 INTRODUCTION</i>	<i>1</i>
1.1 Termes de référence	1
1.2 Contexte de l'étude	1
1.3 Objectifs de l'analyse	2
1.4 Démarche d'analyse	2
1.5 Structure du rapport	3
1.6 Remerciements	1
<i>2 DESCRIPTION DE L'APPROCHE METHODOLOGIQUE</i>	<i>2</i>
2.1 Formes de rapprochement considérées	2
2.2 Axes d'analyses retenus	3
2.3 Modalités d'évaluation des résultats agrégés	5
2.4 Formulation d'une recommandation stratégique	7
<i>3 AXE D'ANALYSE DEVELOPPEMENT ET PROMOTION</i>	<i>9</i>
3.1 Critères d'analyse – axe Développement et promotion	9
3.2 Etat de situation – axe Développement et promotion	10
3.3 Résultats de l'analyse multicritère – axe Développement et promotion	15
3.4 Opportunité et forme d'un rapprochement – axe Développement et promotion	17
<i>4 AXE D'ANALYSE OPINION PUBLIQUE</i>	<i>19</i>
4.1 Critères d'analyse – axe Opinion publique	19
4.2 Etat de situation – axe Opinion publique	20
4.3 Résultats de l'analyse multicritère – axe Opinion publique	24
4.4 Opportunité et forme d'un rapprochement – axe Opinion publique	26
<i>5 AXE D'ANALYSE FINANCES</i>	<i>27</i>
5.1 Critères d'analyse – axe Finances	27
5.2 Etat de la situation – axe Finances	28

5.3	Résultats de l'analyse multicritère – axe Finances	30
5.4	Opportunité et forme d'un rapprochement – axe Finances	31
6	<i>AXE D'ANALYSE PRESTATIONS – DECISION</i>	33
6.1	Critères d'analyse – axe Prestations-décision	33
6.2	Etat de situation – axe Prestations-décision	34
6.3	Résultats de l'analyse multicritère – axe Prestations-décision	34
6.4	Opportunité d'un rapprochement – axe Prestations-décision	38
7	<i>AXE D'ANALYSE PRESTATIONS – PRODUCTION</i>	39
7.1	Critères d'analyse – axe Prestations-production	39
7.2	Etat de situation – axe Prestations-production	40
7.3	Résultats de l'analyse multicritère – axe Prestations-production	41
7.4	Opportunité d'un rapprochement – axe Prestations-production	45
8	<i>RECOMMANDATION D'UNE OPTION STRATEGIQUE</i>	47
8.1	Considérants principaux	47
8.2	Résultats de l'analyse multicritère – cinq axes	48
8.3	Recommandation d'une option stratégique	51
9	<i>CONCLUSION</i>	53
10	<i>ANNEXES</i>	56
	Annexe 1 Motion proposée par la Commission de collaboration intercommunale	56

## Condensé

**Contexte.** Le présent rapport est remis en janvier 2005 au Comité de pilotage chargé par les Conseils communaux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds de préparer une réponse à la motion intitulée « Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration ». Il relate les résultats d'un travail d'analyse mené par les responsables politiques et administratifs des deux villes, ainsi que par le Prof. N. Soguel (IDHEAP) et le Dr G. Léchoy (Compas).

**Objectif.** L'objectif principal de l'analyse consiste à élaborer une recommandation stratégique quant à l'opportunité et, le cas échéant quant à la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Il convient pour ce faire de considérer les différentes voies de collaboration imaginables (voie solitaire, collaboration intercommunale ponctuelle, collaboration intercommunale étendue, agglomération, fusion) et d'en évaluer la pertinence dans le contexte urbain des Montagnes neuchâteloises. Cette évaluation fait référence aux conséquences positives et négatives de chaque voie imaginable, à leurs implications notamment financières, juridiques et institutionnelles, à leurs enjeux dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, la culture ou l'économie ainsi qu'à leur faisabilité.

**Méthodologie.** Dans cette perspective, il importe de répondre à diverses questions clés organisées en cinq axes d'analyse :

- **Axe d'analyse Développement et promotion.** Un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds permet-il d'améliorer leurs perspectives de développement respectives ? Quelles sont les formes de rapprochement les mieux adaptées ?
- **Axe d'analyse Opinion publique.** Les orientations politiques, sociales et culturelles ainsi que les identités locales des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont-elles compatibles ? Quelles sont les formes de rapprochement possibles ?
- **Axe d'analyse Finances.** Les situations financières des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont-elles compatibles ? Quelles sont les formes de rapprochement possibles ?
- **Axe d'analyse Prestations-décision.** Un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds permet-il, par une prise de décision plus

efficace, d'augmenter le degré de satisfaction des bénéficiaires des prestations servies par lesdites villes ? Quelles sont les formes de rapprochement les mieux adaptées ?

- **Axe d'analyse Prestations-production.** Un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds permet-il, par un mode de production plus efficient, de satisfaire les besoins des bénéficiaires des prestations servies par lesdites villes à moindres coûts ? Quelles sont les formes de rapprochement les mieux adaptées ?

**Résultats par axe d'analyse.** Les travaux effectués pour chacun de ces axes d'analyse permettent d'arriver aux conclusions suivantes :

- **Axe d'analyse Développement et promotion.** Les stratégies de développement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont très largement compatibles. Un rapprochement permettrait de renforcer leur capacité à réaliser de « grands projets » (infrastructures, programmes stratégiques) et, dans une certaine mesure, de renforcer leur attractivité et de mieux promouvoir et défendre leurs intérêts. L'impact d'une collaboration serait moindre au niveau de l'aménagement du territoire, exception faite des zones « limitrophes » (Crêt-du-Locle) ;
- **Axe d'analyse Opinion publique.** L'analyse des opinions publiques des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds montre certaines différences pour les élections et votations communales. Les différences sont par contre faibles à insignifiantes pour les élections/votations cantonales/fédérales ;
- **Axe d'analyse Finances.** Les situations financières des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont largement compatibles en termes de force fiscale et de coefficient d'impôt. Les différences sont légèrement plus grandes en termes d'endettement et de marge d'autofinancement. L'impact d'un rapprochement sur la péréquation financière intercommunale apparaît pour sa part positif ;
- **Axe d'analyse Prestations-décision.** Les effets de débordement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont faibles en termes de consommation de prestations servies par les administrations communales desdites villes. Par contre, la similitude des besoins et, de manière légèrement moins nette, le besoin de coordination entre les deux villes sont avérés ;
- **Axe d'analyse Prestations-production.** Globalement, les processus de production des administrations communales des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont compatibles. Un rapprochement permet d'escompter des gains de productivité appréciables résultant de l'exploitation d'économies d'échelle. L'importance accordée à la proximité dans la mise à disposition d'un nombre conséquent de prestations plaide par ailleurs, pour lesdites prestations, en faveur d'un mode de production décentralisé.

**Recommandation stratégique.** Compte tenu des éléments ci-dessus, l'opportunité d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds apparaît de manière claire. En effet, la notation pondérée des cinq axes d'analyse s'élève à 3.7 pour la Ville du Locle et à 3.8 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds, ceci sur un total maximum de 5.0. La frontière de rapprochement, c'est-à-dire la notation en-dessus de laquelle un rapprochement se justifie pleinement, se situe quant à elle à 3.0. Sur

une échelle « scolaire » (notation de 1 à 6), le rapprochement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds obtiendrait donc une note de 4.44, respectivement de 4.56... soit une note largement suffisante ! Quant à la forme dudit rapprochement, il apparaît un :

- **Résultat synthétique des axes Développement et promotion, Opinion publique et Finances.** Les résultats des notations pour les axes d'analyse Développement et promotion, Opinion publique et Finances sont clairement supérieurs à 3.0. Ceci invalide en principe les trois options stratégiques voie solitaire, collaboration intercommunale ponctuelle et collaboration intercommunale étendue. Les deux options stratégiques agglomération et fusion sont en effet bien plus favorables à la mise en place d'une stratégie de développement commune et sont tout à fait en ligne avec des opinions publiques et des situations financières compatibles ;
- **Résultat synthétique des axes Prestations-décision et Prestations-production.** Les prestations pour lesquelles les notations des deux axes sont supérieures à 3.0 sont au nombre de 26 sur 31 pour la Ville du Locle et de 24 sur 31 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Ceci correspond à des pourcentages respectifs de 84% et de 77%. Ces pourcentages sont largement supérieurs à 66% et invalident donc une option stratégique de type agglomération pour ne laisser ouverte que l'option d'une fusion entre les deux villes.

Les résultats des analyses effectuées plaident donc en faveur d'un **rapprochement fort pouvant avantageusement aller jusqu'à une fusion entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds**. Bien sûr, une fusion ne constitue pas l'unique voie de rapprochement viable. Cependant, toute autre forme de collaboration, par exemple la multiplication des collaborations intercommunales ponctuelles ou étendues, ne permet qu'une exploitation partielle, aléatoire et laborieuse des avantages d'un rapprochement entre les deux villes.

**Remarques finales.** Dans la perspective d'un rapprochement pouvant avantageusement aller jusqu'à une fusion entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, il convient de conserver à l'esprit les éléments suivants :

- **Se garder de croire à une amélioration automatique des perspectives de développement**, car le rapprochement joue plus sur les similitudes que sur les complémentarités ;
- **Respecter les sensibilités locales**, puisque c'est là qu'apparaissent certaines différences en termes d'opinion publique ;
- **Prendre garde aux divergences en termes de politique d'investissement**, ceci dans la perspective des investissements liés au rôle de pôle urbain des Montagnes neuchâteloises ;
- **Intégrer les espaces de consommation** en favorisant une consommation (des prestations servies par les administrations communales) dans les deux villes par les habitants des deux villes ;
- **Respecter les besoins en termes de proximité** en conservant un mode de fourniture décentralisé où cela est pertinent.

## 1.1 Termes de référence

Le présent rapport a été remis en janvier 2005 au Comité de pilotage chargé par les Conseils communaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds de préparer leur réponse à la motion émanant de leurs Conseils généraux respectifs et intitulée « Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration ». Ce rapport a été préparé par Nils Soguel –professeur à l’Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l’Université de Lausanne – et par Gilles Léchet – directeur du cabinet de conseil Compas Management Services Sàrl<sup>1</sup> à Neuchâtel. Alexandre Tangerini et Simon Iogna-Prat ont apporté leur collaboration<sup>2</sup>. Le présent rapport fait suite au rapport de mise sur pied du projet remis au Comité de pilotage en décembre 2003.

## 1.2 Contexte de l’étude

La volonté de travailler de manière efficace et efficiente, la proximité géographique, la communauté de destin et la fonction de pôle urbain des Montagnes neuchâteloises ont amené les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds à développer de nombreuses collaborations bilatérales ou multilatérales. Plusieurs domaines sont concernés, ceci par des collaborations finalisées ou en cours de réalisation. Le mouvement de collaboration entre les deux villes continue par ailleurs à se développer. Au-delà de ces collaborations sectorielles, il existe une volonté d’intensifier et de systématiser ladite collaboration et d’explorer les différentes voies praticables, y compris la fusion des deux villes. C’est ainsi que les Conseils généraux des deux villes ont accepté une motion proposée par la Commission de collaboration intercommunale. Le libellé de ladite motion est présenté à l’Annexe 1. Suite à ces éléments, les Conseils

---

<sup>1</sup> Compas Management Services Sàrl, Case postale 2029, CH-2001 Neuchâtel, tél./fax 032.730.16.00, [glechet@bluewin.ch](mailto:glechet@bluewin.ch)

<sup>2</sup> Les auteurs remercient également Mmes Coraline Chapatte et Béatrice Hausmann pour leur soutien logistique.

communaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds se voient confier la tâche d'explorer les différentes voies de collaboration envisageables entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

### 1.3 Objectifs de l'analyse

Conformément aux termes de la motion mentionnée ci-dessus et aux discussions menées avec les Conseils communaux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, le projet poursuit les objectifs suivants :

- **Objectif 1.** Pour l'ensemble des prestations et axes d'analyse considérés dans l'étude, fournir les éléments analytiques nécessaires à déterminer si un renforcement de la collaboration entre les deux villes est souhaitable et, si oui, quelle est la forme la plus efficiente et la plus efficace d'un tel rapprochement ;
- **Objectif 2.** Mettre en évidence pour chaque prestation et axe d'analyse les conséquences positives et négatives de ces différentes voies;
- **Objectif 3.** Expliciter les implications, notamment financières, et institutionnelles desdites voies;
- **Objectif 4.** Identifier les enjeux desdites voies dans d'autres domaines tels que l'aménagement du territoire, la culture ou l'économie (développement et défense d'intérêts, opinion);
- **Objectif 5.** Mettre en lumière les éventuels obstacles à la réalisation desdites voies et les possibilités de les surmonter.

Il s'agit donc d'explicitier les éléments nécessaires à la fixation d'une option stratégique relative au rapprochement des deux villes. Il est clair que l'analyse se fait sans *a priori* aucun. L'entier de la gamme des possibilités de collaboration entre les deux villes est pris en compte. Pour ce faire, il s'agit de considérer avec attention les prestations fournies et les ressources consommées par les deux administrations communales, les perspectives de développement (accueil de population, implantation de nouvelles entreprises, développement de l'offre de prestations publiques, etc.), les aspects financiers (économies résultant de synergies, impact en termes de péréquation financière intercommunale, etc.) ainsi que des aspects plus identitaires ou culturels.

### 1.4 Démarche d'analyse

Pour atteindre ces objectifs, la réalisation de la présente étude stratégique a été scindée en six phases :

- **Mise sur pied du projet.** Cette phase a consisté en l'organisation du projet (organisation des organes, répartition des responsabilités, etc.) et en la préparation d'un canevas d'analyse ;
- **Recueillir l'information pertinente.** Il s'est agit de considérer ici l'ensemble des prestations fournies par les administrations communales ainsi que les aspects relatifs aux perspectives de développement, aux opinions publiques et aux finances des villes sous revue. Cette phase s'est

terminée par la rédaction de documents de travail prenant la forme de rapports partiels. Ceux-ci ont été validés auprès des personnes directement concernées. Ces rapports de travail ne sont en principe pas publiés ;

- **Définir les pondérations des critères d'analyse et attribuer les notations pour chacun desdits critères.** A partir des rapports partiels et avec l'aide des responsables administratifs directement concernés, il s'agit ensuite d'attribuer un poids à chaque critère d'analyse, et de noter lesdits critères ;
- **Proposer une option stratégique quant à un regroupement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds.** Il s'agit enfin d'agrèger l'ensemble des notations retenues pour aboutir à la proposition d'une option stratégique. Cette phase se termine par la rédaction du présent rapport et sa présentation aux diverses parties prenantes.

## 1.5 Structure du rapport

Le présent rapport est structuré comme suit :

- **Chapitre 1.** Introduction ;
- **Chapitre 2.** Bref rappel méthodologique ;
- **Chapitre 3.** Présentation des résultats pour l'axe d'analyse Développement et promotion ;
- **Chapitre 4.** Présentation des résultats pour l'axe d'analyse Opinion publique ;
- **Chapitre 5.** Présentation des résultats pour l'axe d'analyse Finances ;
- **Chapitre 6.** Présentation des résultats pour l'axe d'analyse Prestations-décision ;
- **Chapitre 7.** Présentation des résultats pour l'axe d'analyse Prestations-production ;
- **Chapitre 8.** Recommandation d'une option stratégique quant au rapprochement des villes sous revue ;
- **Chapitre 9.** Conclusion ;
- **Annexes.** Diverses annexes ;
- **Recueil de documents de travail.** Un recueil de documents de travail (donc des documents non destinés à une publication) relatif aux prestations analysées a été élaboré, mais n'est pas intégré au présent rapport.

## 1.6 Remerciements

Les analyses nécessaires à la détermination d'une option stratégique quant au renforcement de la collaboration entre deux villes telles que Le Locle et La Chaux-de-Fonds ont été possibles grâce à un engagement considérable de toutes les parties prenantes. Nous tenons à exprimer ici nos plus vifs remerciements à toutes les personnes qui ont participé à la démarche. Nous remercions en particulier les membres des Conseils communaux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, les membres du Comité de pilotage, les responsables administratifs, les deux coordinateurs ainsi que les collaborateurs ayant participé à la démarche. Toutes et tous ont fait preuve de dynamisme, d'enthousiasme, de capacité de coopération et d'une grande ouverture d'esprit.

# 2

## Description de l'approche méthodologique

**Objectif.** L'objectif du présent chapitre consiste à décrire l'articulation du raisonnement qui permet de répondre à la question de l'opportunité et, le cas échéant de la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

**Plan du chapitre.** Le présent chapitre débute par un rappel synthétique des formes de rapprochement considérées. Il détaille ensuite les axes d'analyse permettant de caractériser la situation des deux villes sous revue et de préparer les éléments nécessaires à la formulation d'une recommandation stratégique. Le chapitre se termine par une présentation de l'algorithme de décision permettant, à partir des éléments d'analyse, de formuler ladite recommandation stratégique.

### 2.1 Formes de rapprochement considérées

Schématiquement, la formulation d'une recommandation stratégique quant à l'opportunité et, le cas échéant quant à la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds revient à considérer cinq options stratégiques principales : la voie solitaire, la collaboration intercommunale ponctuelle, la collaboration intercommunale étendue, l'agglomération ainsi que la fusion de communes :

- **Voie solitaire.** La voie solitaire correspond à une autonomie complète des deux villes considérées. Chaque ville travaille et fonctionne de manière isolée, sans aucune relation avec l'autre ville. Dans la pratique, cette situation est rare. Les collaborations intercommunales, sous diverses formes, sont en effet nombreuses ;
- **Collaboration intercommunale ponctuelle.** La collaboration intercommunale ponctuelle peut prendre diverses formes relevant du droit privé (contrat d'achat, contrat de partenariat, établissement intercommunal, fondation privée ou d'intérêt public, société simple, société en

nom collectif, société à responsabilité limitée, société anonyme, société coopérative, etc.) ou de droit public (sans personnalité juridique - convention, conférence régionale, ou avec personnalité juridique - association à but unique, etc.). Dans le cadre d'une collaboration intercommunale ponctuelle, chaque ville reste politique et institutionnellement autonome. Cependant, certaines tâches ou prestations ponctuelles sont effectuées en commun ;

- **Collaboration intercommunale étendue.** Les formes que peut prendre une collaboration intercommunale étendue sont pour l'essentiel comparables à celles d'une collaboration intercommunale ponctuelle. Chaque ville conserve son autonomie politique et institutionnelle. Cependant des groupes de tâches ou de prestations « proches » sont effectuées en commun. Les deux villes collaborent sur des « domaines d'activités », par exemple dans le cadre d'une association à but multiple ;
- **Agglomération (modèle fribourgeois).** L'agglomération constitue une collectivité publique supracommunale qui se substitue aux communes en faisant partie des domaines de compétence qui lui sont attribués. Elle est indépendante dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées<sup>3</sup>. Les organes de l'agglomération sont calqués sur ceux qui caractérisent les communes parties prenantes, les mécanismes démocratiques étant comparables (corps électoral, droits populaires, etc.). L'agglomération de droit fribourgeois correspond en fait à une « fusion partielle », mais n'existe pas en droit neuchâtelois ;
- **Fusion de communes.** Enfin, la fusion de communes consiste en un regroupement des territoires institutionnels de deux (ou plusieurs) juridictions de niveau hiérarchique semblable en une seule entité nouvelle. Elle aboutit à la disparition des entités initiales au profit d'une entité nouvelle dont les attributions sont en tous points identiques à celles des entités de départ.

D'autres formes de collaboration intercommunale telles que le district où la région ne sont pas envisagées dans le cadre de la présente analyse. La question de la production en propre des prestations ou de la sous-traitance n'est pas non plus traitée.

## 2.2 Axes d'analyses retenus

Le choix entre les diverses options stratégiques ci-dessus nécessite une appréhension large de la situation des deux villes sous revue. Concrètement, le fil rouge de l'analyse s'articule autour de la mission, de la raison d'être d'une collectivité publique telle qu'une commune.

---

<sup>3</sup> Elle constitue en quelque sorte une voie médiane entre la collaboration intercommunale et la fusion de communes puisque les entités politiques initiales subsistent, mais qu'une nouvelle entité politique est créée.

**Mission d'une collectivité publique telle qu'une commune.** De manière quelque peu schématique, la raison d'être d'une collectivité publique telle qu'une commune consiste à fournir aux personnes physiques et morales domiciliées sur son territoire des prestations, des perspectives de développement ainsi que des conditions-cadres les plus adéquates possibles (par rapport aux besoins exprimés), ceci à un coût raisonnable. Dans cette perspective, une collaboration intercommunale, quelle qu'elle soit, doit permettre aux villes ou communes parties prenantes **de mieux remplir ladite mission**. Concrètement, l'analyse est organisée comme suit :

- **Axe d'analyse Développement et promotion.** Un rapprochement entre les deux villes sous revue permet-il d'améliorer leurs perspectives de développement respectives ? Quelles sont les formes de rapprochement les mieux adaptées ?
- **Axe d'analyse Opinion publique.** Les orientations politiques, sociales et culturelles ainsi que les identités locales des deux villes sont-elles compatibles ? Quelles sont les formes de rapprochement possibles ?
- **Axe d'analyse Finances.** Les situations financières des deux villes sont-elles compatibles ? Quelles sont les formes de rapprochement possibles ?
- **Axe d'analyse Prestations-décision.** Un rapprochement entre les deux villes permet-il, par une prise de décision plus efficace, d'augmenter le degré de satisfaction des bénéficiaires des prestations servies ? Quelles sont les formes de rapprochement les mieux adaptées ?
- **Axe d'analyse Prestations-production.** Un rapprochement entre les deux villes permet-il, par un mode de production plus efficient, de satisfaire les besoins des bénéficiaires à moindres coûts ? Quelles sont les formes de rapprochement les mieux adaptées ?

Pour répondre à ces questions, nous utilisons une batterie de critères détaillés dans les chapitres suivants. Sur la base d'un état de situation élaboré par les mandataires de concert avec les responsables des villes sous revue, chaque ville a donné une appréciation pour chacun des critères retenus. Les notations ont été effectuées sur une échelle de 1 à 5. Elles ont été effectuées par les responsables politiques, ceci avec l'appui des responsables administratifs concernés. L'importance de chaque indicateur a également été déterminée par l'ensemble des responsables politiques. Pour chaque axe d'analyse, 100 points ont été répartis entre les différents critères. Les axes d'analyse ont aussi été pondérés (répartition de 100 points entre lesdits axes). L'agrégation des notations à l'aide des pondérations nous a permis d'aboutir à une appréciation synthétique pour chaque axe d'analyse et, *in fine*, d'élaborer une recommandation quant à la meilleure forme de rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-fonds. Logiquement, l'option de collaboration à privilégier est celle qui apporte l'amélioration la plus importante en termes d'accomplissement de la mission de collectivités publiques telles que lesdites villes.

## 2.3 Modalités d'évaluation des résultats agrégés

L'interprétation des résultats synthétiques de chaque axe d'analyse en termes d'opportunité et de forme de rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds s'effectue comme suit :

- **Axe d'analyse Développement et promotion.** Une notation supérieure à 3.0 plaide pour un rapprochement étroit, une notation inférieure ou égale à 3 contre ledit rapprochement. Une notation élevée correspond en effet à une situation où les stratégies de développement des deux villes sont susceptibles de se renforcer l'une et l'autre (défense d'intérêts, capacité concurrentielle et attractivité, aménagement du territoire, grands projets). A l'opposé, une notation basse identifie des stratégies sinon antagonistes, du moins peu susceptibles de dégager entre elles des synergies importantes;
- **Axe d'analyse Opinion publique.** Une notation supérieure à 3.0 plaide pour un rapprochement étroit, une notation inférieure ou égale à 3.0 contre ledit rapprochement. Des notations élevées pour les indicateurs de l'axe Opinion publique indiquent en effet une similitude dans les orientations de la population des deux villes. Des notations basses traduisent des orientations divergentes, qu'il serait donc difficile de faire cohabiter harmonieusement;
- **Axe d'analyse Finances.** Une notation supérieure à 3.0 plaide pour un rapprochement étroit, une notation inférieure ou égale à 3.0 contre ledit rapprochement. Plus les notations sont élevées, moins les différences quant à la situation financière des deux villes sont grandes (force fiscale par habitant, coefficient d'impôt communal, péréquation financière, poids des intérêts nets et degré d'autofinancement). Par contre, des différences importantes (et donc des notations basses) traduisent des situations financières peu compatibles qu'il serait difficile d'intégrer ;
- **Axe d'analyse Prestations–décision.** Une notation supérieure à 3.0 plaide pour un rapprochement étroit, une notation inférieure ou égale à 3.0 contre ledit rapprochement. Une notation élevée résulte d'effets de débordements importants, d'un fort besoin de coordination dans la prise de décisions et d'une similitude des besoins des citoyens (ceci pour la globalité des prestations) ;
- **Axe d'analyse Prestations–production.** En principe, une notation supérieure à 3.0 plaide pour un rapprochement étroit, une notation inférieure ou égale à 3 contre ledit rapprochement. Une notation élevée correspond à des économies d'échelle importantes, à un besoin relativement faible de proximité dans la fourniture de la prestation et à des processus de production largement compatibles.

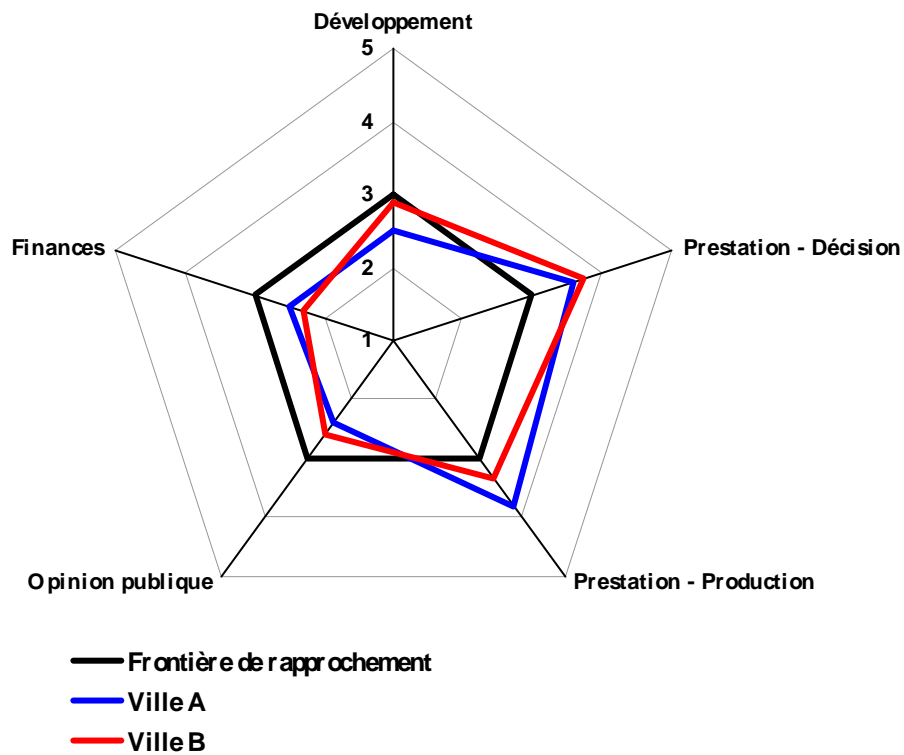
La figure 2-1 propose une représentation graphique de l'algorithme de décision. Cette vision graphique peut être interprétée comme suit :

- **Aire du pentagone de chaque ville.** Plus l'aire du pentagone formé par la liaison entre les notations de chaque axe est importante, plus grande est l'opportunité d'un rapprochement entre les villes considérées. A l'inverse,

plus ladite aire est restreinte, plus une option stratégique de type voie solitaire s'impose;

- **Equilibre du pentagone de chaque ville.** Plus l'aire du pentagone est équilibrée (« pentagone équilatère»), meilleures sont la qualité et la faisabilité de l'option de rapprochement retenue. Les risques liés à une option stratégique sont bien évidemment plus grands si la différence d'appréciation entre les cinq indicateurs synthétiques est importante ;
- **Similitude des pentagones de chacune des deux villes.** Plus la comparaison des pentagones des deux villes montre de similitudes, plus grandes sont la qualité et la faisabilité de l'option de rapprochement retenue. La similitude s'entend ici en termes d'identité des aires et de forme desdits pentagones.

Figure 2-1  
Algorithme de décision : présentation graphique (exemple)

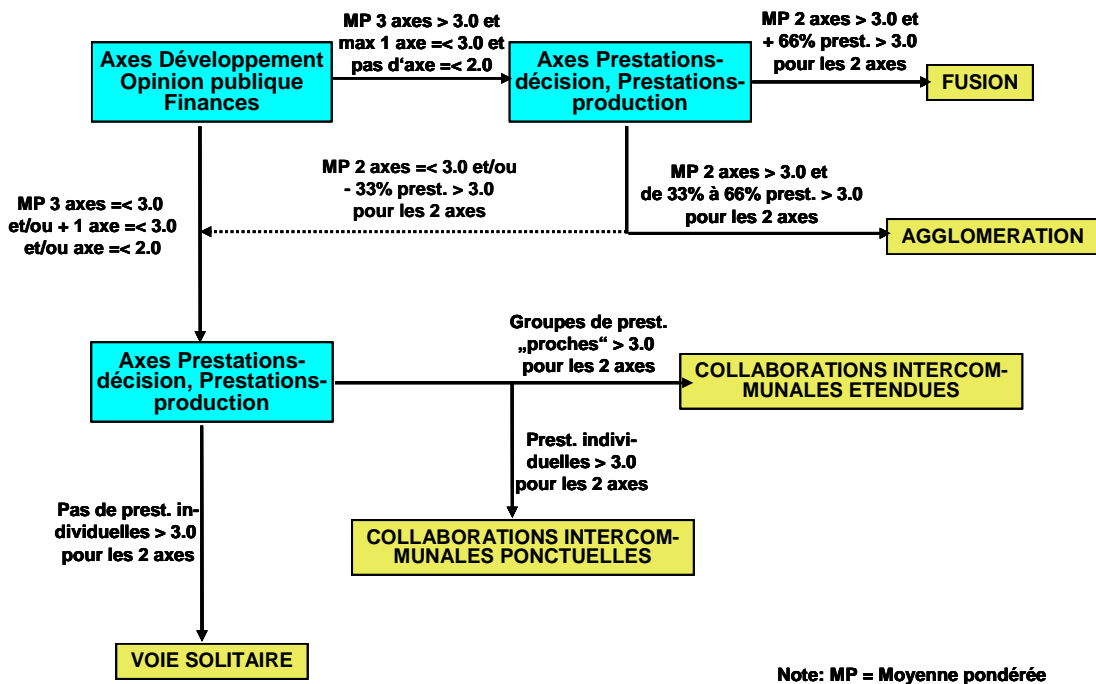


## 2.4 Formulation d'une recommandation stratégique

Pour aboutir à une recommandation stratégique, il convient d'agrèger les résultats obtenus pour chaque axe d'analyse. Pour ce faire, nous utilisons l'algorithme de décision décrit à la figure 2-2. Celui-ci s'articule en deux phases:

- **Résultats synthétiques des axes (1) Développement et promotion, (2) Opinion publique et (3) Finances.** La première interrogation concerne l'opportunité d'un rapprochement en termes de développement et promotion, d'opinion publique et de finances. Une moyenne pondérée des résultats des trois axes inférieure à 3.0 rend impossible une option stratégique de type fusion ou agglomération. Un résultat synthétique pour l'un des trois axes inférieur à 2.0, ou encore plus d'un résultat synthétique inférieur à 3.0, invalident également ladite option. C'est alors une option stratégique de type voie solitaire, collaboration intercommunale ponctuelle ou collaboration intercommunale étendue qui s'applique ;
- **Résultat synthétique des axes (1) Prestations-décision et (2) Prestations-production.** La seconde question à se poser concerne l'opportunité d'un rapprochement en termes de décision et de production des prestations. Un résultat supérieur à 3.0 pour chacun des deux axes et supérieur à 3.0, toujours pour les deux axes, pour plus de 66% des prestations plaide pour une fusion. Si la proportion des prestations, ayant pour chacun des deux axes un résultat supérieur à 3.0, se situe entre 33% et 66%, la solution de l'agglomération est la mieux adaptée. Si des groupes de prestations « proches » ont un résultat supérieur à 3.0 pour les deux axes, il est possible d'envisager des collaborations intercommunales étendues. Des collaborations intercommunales ponctuelles sont adaptées à une situation où des prestations isolées obtiennent pour les deux axes des notations supérieures à 3.0. Pour les cas de figures restants, la voie solitaire est la mieux adaptée.
- **Il est par ailleurs évident que, pour être valide, l'option stratégique retenue doit être identique dans les deux villes !**

Figure 2-2  
 Algorithme de décision quant à la formulation d'une option stratégique



# 3

## Axe d'analyse Développement et promotion

**Objectif.** L'objectif de l'axe d'analyse Développement et promotion consiste à déterminer si un renforcement de la collaboration entre Le Locle et La Chaux-de-Fonds est susceptible d'améliorer les perspectives de développement des deux villes et de renforcer leur capacité à promouvoir et défendre leurs intérêts.

**Plan du chapitre.** Pour ce faire, nous commençons par une brève présentation des critères utilisés pour l'analyse. Nous poursuivons par une caractérisation synthétique de la situation des deux villes sous revue en termes de développement et de promotion. Nous passons ensuite à la présentation des résultats de l'analyse multicritère. Le chapitre se termine par une discussion quant à l'opportunité et, le cas échéant, quant à la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, ceci dans la perspective de l'axe d'analyse Développement et promotion.

### 3.1 Critères d'analyse – axe Développement et promotion

L'analyse de l'opportunité et, le cas échéant de la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds dans la perspective d'une amélioration en termes de perspectives de développement nécessite le recours à cinq critères :

- **Compatibilité des stratégies de développement.** Plus la compatibilité entre les stratégies de développement des villes sous revue est importante (similitudes ou complémentarités), plus leurs perspectives de développement sont améliorées par une collaboration ;
- **Amélioration de la capacité à défendre et promouvoir ses intérêts,** au niveau régional, cantonal et supracantonal. Plus la capacité des deux villes à défendre leurs intérêts est renforcée par une collaboration, plus grande est l'amélioration de leurs perspectives de développement ;

- **Renforcement de la capacité concurrentielle et de l'attractivité.** Les perspectives de développement des deux villes sous revue dépendent de leur capacité à se positionner dans un environnement concurrentiel et à développer un profil spécifique. Une collaboration peut notablement renforcer ladite capacité ;
- **Synergies en termes d'aménagement du territoire.** Une mise en commun des réserves de terrains disponibles et l'élaboration d'une politique conjointe en termes d'aménagement du territoire ouvrent de nouvelles perspectives. Elles sont donc à même d'influencer favorablement le développement des deux villes sous revue ;
- **Capacité à réaliser de grands projets.** Les perspectives de développement sont également conditionnées par la capacité à réaliser de « grands projets » (infrastructures indivisibles, programmes stratégiques, etc.). Le regroupement des forces inhérent à un renforcement de la collaboration entre les deux villes peut à cet égard avoir une influence très favorable.

## 3.2 Etat de situation – axe Développement et promotion

Il ne s'agit pas d'élaborer ici une stratégie de développement, mais plutôt de recueillir les principaux constituants de la stratégie de développement actuelle des deux villes sous revue. Pour ce faire, nous reprenons la structure des critères d'analyse présentés ci-dessus.

### 3.2.1 Situation stratégique initiale et stratégie de développement

En termes stratégiques, la situation initiale et l'évolution récente des deux villes sous revue peuvent être brièvement résumées au travers des quelques éléments suivants :

- **Dynamisme démographique et économique relativement faible au niveau de la région.** L'Arc jurassien est caractérisé par un dynamisme relativement faible, en termes de croissance de la population et de l'emploi notamment<sup>4</sup>. Il n'est pas un « réceptacle naturel » de croissance, mais constitue plutôt une région devant se battre pour se développer.

---

<sup>4</sup> L'Arc jurassien se caractérise par les éléments suivants : importance du secteur secondaire (horlogerie, machine-outil, microtechnique, domaine technico-médical, etc.), faiblesse du secteur tertiaire (banque, assurances, service aux entreprises, etc.), situation en marge des grands axes de communication. Comparativement aux régions métropolitaines (Région zurichoise, Arc lémanique, etc.), son dynamisme en termes de croissance de la population ou de l'emploi est relativement faible.

L'évolution démographique difficile des deux villes sous revue illustre ce constat<sup>5</sup> ;

- **Fonction de place centrale dans une région morcelée.** Dans leur région, les deux villes considérées jouent un rôle de place centrale. Elles constituent deux pôles principaux de l'Arc jurassien<sup>6</sup>. La possibilité de polarisation des deux villes sous revue est cependant contrainte par la taille de la région (Montagnes neuchâteloises et régions limitrophes) ainsi que par un relatif morcellement (frontières nationales et cantonales, topographie, etc.) ;
- **Dynamisme de l'emploi industriel.** Le secteur secondaire est proportionnellement très important dans les deux villes sous revue, ceci en particulier en Ville du Locle où le nombre d'emplois industriels est nettement plus important que le nombre d'emplois tertiaires<sup>7</sup> ! Il fait preuve d'un dynamisme remarquable<sup>8</sup>. Par contre, le dynamisme du secteur des services est faible – voire très faible en Ville du Locle, ceci notamment en raison de la concentration sur les grands centres urbains des secteurs bancaires et de l'assurance ;
- **Ressources financières réduites.** Les deux villes sont caractérisées par une force financière relativement faible. Les capacités contributives, tant pour la population que pour les entreprises, sont en effet limitées. Ceci résulte de la conjonction de plusieurs éléments relatifs à la composition socio-économique de la population (sous-représentation de certaines

---

<sup>5</sup> Selon le Recensement fédéral de la population, la Ville du Locle comptait 13'762 hab. en 1960, 14'452 hab. en 1970, 12'039 hab. en 1980, 11'313 hab. en 1990 et 10'529 hab. en 2000. En 1960, 0.25% de la population résidante en Suisse habitait la Ville du Locle. Cette proportion s'élevait à 0.14% en 2000. La Ville de La Chaux-de-Fonds comptait 38'906 hab. en 1960, 42'347 hab. en 1970, 37'234 hab. en 1980, 36'894 hab. en 1990 et 37'016 hab. en 2000. En 1960, 0.72% de la population résidante en Suisse habitait la Ville de La Chaux-de-Fonds. Cette proportion s'élevait à 0.51% en 2000. Le manque de dynamisme démographique est donc plus aigu en Ville du Locle qu'en Ville de La Chaux-de-Fonds.

<sup>6</sup> Ainsi, l'Office fédéral de la statistique (OFS, 1988) classe la Ville de La Chaux-de-Fonds dans les Centres Moyens (CM) et la Ville du Locle dans les Petits Centres (CP). Notons à cet égard l'importante proportion d'emplois localisés dans les deux villes sous revue et occupés par des non-résidents. Le rapport Emplois/Population résidante s'établit à 58.6% pour la Ville du Locle et à 56.7% pour la Ville de La Chaux-de-Fonds (moyenne cantonale neuchâteloise de 50.8%). La dotation en emplois tertiaires laisse supposer que la Ville de La Chaux-de-Fonds joue plus largement la fonction de pôle régional et de place centrale que la Ville du Locle.

<sup>7</sup> Le Recensement fédéral des entreprises (OFS, 2001) indique que la Ville du Locle compte 118 emplois dans le secteur primaire, 3'857 emplois dans le secteur secondaire et 2'194 emplois dans le secteur tertiaire, ceci pour l'année 2001 (respectivement 2000 pour l'emploi dans le secteur primaire). La Ville de La Chaux-de-Fonds compte pour sa part 387 emplois dans le secteur primaire, 9'533 emplois dans le secteur secondaire et 11'084 emplois dans le secteur tertiaire, toujours pour l'année 2001 (respectivement 2000 pour l'emploi dans le secteur primaire).

<sup>8</sup> Cet emploi industriel se fonde sur des secteurs tels que l'horlogerie, la machine-outil, la microtechnique ou, plus récemment, le domaine technico-médical. De nombreuses entreprises de renom mondial sont installées au Locle ou à La Chaux-de-Fonds. Certains développements récents montrent un renforcement de leur présence dans les deux villes sous revue (Cartier, Breitling, etc.).

catégories socioprofessionnelles, notamment dans les catégories moyennes et aisées) et aux caractéristiques du tissu économique (sous-représentation de certaines activités tertiaires à forte valeur ajoutée, notamment dans les services aux entreprises).

### 3.2.2 Capacité concurrentielle et attractivité

Dans ce contexte, les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds peuvent s'appuyer sur les forces et doivent compenser les faiblesses suivantes :

- **Force – Milieu favorable au développement de l'emploi industriel.** Les deux villes sous revue constituent un milieu favorable au développement d'activités industrielles, en particulier dans des secteurs tels que l'horlogerie, la machine-outil, la microtechnique ou encore le domaine technico-médical<sup>9</sup> ;
- **Force – Position centrale et principal centre urbain de l'Arc jurassien.** Les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds constituent le pôle urbain principal de l'Arc jurassien, notamment dans la fourniture de services généraux (commerces, etc.) ainsi qu'au niveau de l'offre culturelle et sportive. Elles sont situées au centre de l'Arc jurassien (nœud dans les réseaux de transports locaux et régionaux), ainsi que sur une des principales voies le traversant (Route des microtechniques) ;
- **Force – Centre urbain et qualité de vie.** Les deux villes permettent, du fait de leur taille notamment, un style de vie urbain sans les désavantages de la « grande ville » (« une vie familiale en ville... et à un prix avantageux ! »)<sup>10</sup> ;
- **Faiblesse – Déficit en termes d'image** – Les deux villes sous revue souffrent d'une faiblesse caractérisée en termes d'image, principalement vis-à-vis de l'extérieur<sup>11</sup> ;
- **Faiblesse – Position géographiquement excentrée.** Les deux villes sous-revue souffrent d'une position géographiquement excentrée. Elles

---

<sup>9</sup> Des éléments tels que le marché du travail régional, la disponibilité d'une infrastructure de recherche et de formation (Ecole d'ingénieur, Ecole d'art, CIFOM, Neode, etc.), une tradition industrielle solidement établie représentent quelques points clés de ce milieu favorable.

<sup>10</sup> Elles disposent des infrastructures (culturelles, sportives, commerces, etc.) nécessaires et d'un patrimoine urbain intéressant mais atypique. Il convient cependant de pondérer cet élément par une relative faiblesse au niveau du parc immobilier (nombreux appartements trop petits ou « non actualisés », manque d'appartements de moyen standing, etc.), par un manque relatif au niveau de certains services urbains (« Au Locle, le secteur « distribution – denrées alimentaires » est bon, mais pour le secteur « distribution – autres biens », c'est moins bien ! ») ainsi que par les contraintes résultant de leur situation géographique (climat, altitude, etc.). L'état du centre-ville, notamment en Ville du Locle avec le passage d'environ 22'000 véhicules par jour, constitue par ailleurs un élément peu favorable à la qualité de vie.

<sup>11</sup> L'image de villes industrielles situées dans une région difficile (climat, conjoncture économique, etc.) constitue certainement un frein à leur développement. Cela induit par exemple un manque de confiance des banques qui, en conséquence, rechignent à y soutenir l'investissement. Il semble cependant possible de combler ce déficit en termes d'image, ceci en s'appuyant notamment sur la notoriété des entreprises sises dans les deux villes.

sont en effet relativement éloignées de régions « métropolitaines » telles que la Région zurichoise ou l'Arc lémanique<sup>12</sup> ;

- **Faiblesse – Polarisation d'une région fragmentée et peu dynamique en termes démographique.** Les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds ne disposent pas d'une ceinture urbaine. Elles ne peuvent donc appuyer leur développement sur une agglomération. L'Arc jurassien constitue par ailleurs et comparativement à des régions telles que la Région zurichoise ou l'Arc lémanique, une région dont le dynamisme démographique est faible.

Dans ce contexte, la capacité concurrentielle et l'attractivité des deux villes sous revue reposent sur le développement des compétences distinctives suivantes:

- **Capacité à soutenir et à stimuler le dynamisme industriel, ainsi que les effets induits.** Les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds s'appliquent à forger un cadre favorable au développement du secteur industriel, et à en maximiser les effets induits (services aux entreprises, etc.). Elles doivent être capables mieux que d'autres d'entretenir, de stimuler et de développer leur « milieu » industriel (environnement, conditions cadres, etc.) ;
- **Capacité à favoriser le développement de la fonction de place centrale de l'Arc jurassien.** Les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds s'attachent à renforcer leur rôle de pôle urbain de l'Arc jurassien en remplissant l'ensemble des fonctions de type place centrale. Elles veulent également affermir leur position dans un réseau de villes plus large. Une fonction de place centrale se construit, ceci en particulier au niveau des infrastructures (communication, culture, formation, sport, etc.) et des services;
- **Capacité à favoriser la dynamique résidentielle.** Les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds ont pour ambition d'être à la fois un lieu de travail, un lieu de loisir et un lieu de résidence. Il s'agit en particulier de favoriser l'implantation sur le territoire des deux villes des personnes y travaillant. Ceci passe par le développement de la qualité de vie urbaine (« nous pouvons développer un habitat novateur, dans l'esprit Minergie par exemple »), la mise en avant de certains avantages « méconnus » (ex. prix des terrains, prix de la construction, etc.) et la maîtrise de certains désavantages (ex. niveau de la fiscalité, etc.). La qualité de vie urbaine au Locle et à La Chaux-de-Fonds intègre certes des aspects « difficiles » (climat, altitude, etc.) mais comporte aussi de réels atouts (« vie urbaine sans les inconvénients de la grande ville »).

---

<sup>12</sup> Dans ce contexte, le développement des voies de communication ainsi que l'insertion dans un réseau urbain plus large (RUN- Réseau Urbain Neuchâtelois, agglomération suisse, etc.) constituent deux enjeux essentiels.

### 3.2.3 Capacité à promouvoir et défendre ses intérêts

Une autre composante de la capacité à mettre en œuvre la stratégie décrite ci-dessus repose sur la capacité des deux villes sous revue à promouvoir et à défendre leurs intérêts. Dans ce contexte, l'autonomie communale est vitale pour les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, en particulier dans les relations avec le niveau cantonal. Celles-ci ont en effet des intérêts spécifiques à défendre. Cette capacité à défendre et à promouvoir ses intérêts s'exerce principalement aux niveaux régional (Arc jurassien) et cantonal, ainsi que dans le cadre de réseaux de villes et d'agglomération (RUN- Réseau Urbain Neuchâtelois), avec une position plus forte pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Globalement, la capacité à promouvoir et à défendre ses intérêts est plutôt faible au niveau national. La Ville du Locle dispose d'un rayonnement régional propre, mais qui s'inscrit pour partie dans le sillage de celui de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

### 3.2.4 Aménagement du territoire

Dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement, les réserves de terrains encore disponibles constituent parfois une ressource rare. En termes d'aménagement du territoire, les deux villes sous revue disposent cependant de réserves de terrains considérables (zones résidentielles, zones industrielles, autres zones) certes pas toujours immédiatement mobilisables. En Ville de La Chaux-de-Fonds, plusieurs plans de quartier sont sanctionnés ou en cours de sanctionnement alors que plusieurs zones sont « disponibles » en Ville du Locle. En termes d'aménagement du territoire, il existe par ailleurs un important potentiel de développement commun dans la zone située entre les deux localités (Crêt-du-Locle).

### 3.2.5 Capacité à réaliser de « grands projets »

La concrétisation d'une stratégie nécessite souvent la réalisation de « grands projets » (investissements indivisibles, programmes stratégiques). La capacité à réaliser lesdits projets est donc cruciale. Or, les deux villes sous revue disposent de ressources limitées, en raison notamment de la relative faiblesse de la population et des entreprises locales en termes de capacité contributive. La question d'une réalisation en commun de « grands projets » se pose donc avec une acuité certaine. A titre indicatif, mentionnons les grands projets suivants :

- **Revalorisation et promotion de l'image des villes des Montagnes neuchâteloises.** La région de l'Arc jurassien ainsi que les villes des Montagnes neuchâteloises sont relativement mal considérées (« image de région périphérique où il fait froid »). Pourtant, elles disposent d'atouts importants aux niveaux urbanistiques, architecturaux ou encore historiques

et peuvent par ailleurs s'appuyer sur le rayonnement du secteur industriel<sup>13</sup> ;

- **Aménagement et promotion de l'espace urbain.** Il s'agit notamment de l'aménagement du centre-ville, de la revalorisation du patrimoine urbain, du développement/renouvellement de grandes infrastructures (sportives, etc.) et de la promotion active des villes sous revue comme lieu d'habitation ;
- **Développement de la promotion et de la défense d'intérêts.** Du fait de l'orientation fortement exportatrice de leur tissu économique, les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds ont eu tendance à négliger leurs relations avec le Canton de Neuchâtel et la Confédération suisse (« nous avons cru que nous pouvions nous économiser les relations avec Neuchâtel et Berne »)<sup>14</sup> ;
- **Développement d'infrastructures et de projets communs.** Au niveau des grandes infrastructures, le développement de la zone du Crêt-du-Locle (zone industrielle et de loisirs) ou la réalisation de projets tels que le contournement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds constitue des éléments où la convergence d'intérêts entre les deux cités semble évidente.

### 3.3 Résultats de l'analyse multicritère – axe Développement et promotion

A partir de ce bref état de situation, il est possible de passer à l'analyse multicritère – axe Développement et promotion. Le tableau 3-1 ci-dessous présente les résultats chiffrés des notations effectuées par les responsables politiques, ceci pour les deux villes et les cinq critères considérés.

---

<sup>13</sup> Pour revaloriser cette image, il s'agit en premier lieu de cibler les habitants des deux villes sous revue, de travailler ensuite aux niveaux régional et cantonal et enfin de toucher l'extérieur de la région et du canton. Le développement d'un événement culturel de niveau romand/national pourrait à cet égard constituer un élément important et fortement fédérateur.

<sup>14</sup> L'importance de cette défense d'intérêts est notamment évidente au niveau du développement des infrastructures et réseaux de transport ainsi que de la promotion économique.

Tableau 3-1  
Présentation des résultats synthétiques pour l'axe Développement et promotion

Développement et promotion	Ville	Indicateurs										Moy. pond.	Rapprochement	
		Strat. dév.		Capac. nég.		Attrac-tivité		Amén. terr.		Grands projets				
		P	N	P	N	P	N	P	N	P	N			
Conseiller comm. 1	LL	20	5	23	3	20	4	16	2	21	5	3.9	oui	
	LCDF	22	5	20	3	22	3	15	3	21	4	3.6	oui	
Conseiller comm. 2	LL	20	4	23	4	20	3	16	4	21	4	3.8	oui	
	LCDF	22	4	20	5	22	5	15	5	21	4	4.6	oui	
Conseiller comm. 3	LL	20	4	23	3	20	3	16	5	21	4	3.7	oui	
	LCDF	22	4	20	4	22	4	15	4	21	4	4.0	oui	
Conseiller comm. 4	LL	20	4	23	4	20	5	16	3	21	4	4.0	oui	
	LCDF	22	5	20	4	22	3	15	4	21	5	4.2	oui	
Conseiller comm. 5	LL	20	4	23	4	20	4	16	3	21	4	3.8	oui	
	LCDF	22	5	20	4	22	3	15	3	21	4	3.8	oui	
Axe 3 Développement (moy. arith. ensemble des conseillers comm.)		LL	20	4.2	23	3.6	20	3.8	16	3.4	21	4.2	3.9	oui
		LCDF	22	4.6	20	4.0	22	3.6	15	3.8	21	4.2	4.1	oui
Rapprochement		LL		oui		oui		oui		oui		oui	oui	
		LCDF		oui		oui		oui		oui		oui	oui	
Note: P=pondération (de 0 à 100%), N=notation (de 1 à 5)														
LL=Le Locle, LCDF=La Chaux-de-Fonds														

**Pondération des critères de l'analyse.** La pondération des critères reflète l'importance relative en termes de perspectives de développement et de renforcement de la capacité à défendre ses intérêts. Les pondérations retenues appellent les commentaires suivants :

- **Identité de vue entre les deux villes.** Les pondérations retenues par les responsables politiques de deux villes sont très proches. La différence la plus importante est inférieure à 3.0 points. Cela traduit une remarquable identité de vue quant à l'importance des différents critères ;
- **Pondération pratiquement identique pour quatre critères.** Les critères (1) Compatibilité des stratégies de développement, (2) Amélioration de la capacité à défendre et promouvoir ses intérêts (capacité de négociation), (3) Renforcement de la capacité concurrentielle et de l'attractivité et (4) Capacité à réaliser de grands projets reçoivent une pondération quasiment identique, aux alentours de 21% ;
- **Sous-pondération du critère Synergies en termes d'aménagement du territoire.** Le critère Synergies en termes d'aménagement du territoire est sous-pondéré par rapport aux autres critères, avec une pondération aux alentours de 15%. Les réserves de terrains potentiellement disponibles contribuent certainement à expliquer la faible importance relative accordée à ce critère.

**Résultats de l'analyse multicritère.** En termes d'amélioration des perspectives de développement, l'impact d'un renforcement de la collaboration entre les deux villes sous revue peut s'apprécier comme suit :

- **Compatibilité des stratégies de développement.** Les stratégies de développement sont considérées comme plutôt compatibles à totalement compatibles avec des notations supérieures à 4.0, ceci pour les deux villes ;
- **Amélioration de la capacité à défendre et promouvoir ses intérêts.** Cette capacité serait moyennement à fortement renforcée par une collaboration accrue entre les deux villes (notations entre 3.5 et 4.0), ceci

bien évidemment à condition que celles-ci soient capables de « se mettre d'accord » quant aux intérêts à défendre. La notation de la Ville du Locle est inférieure à celle de la Ville de La Chaux-de-Fonds, ce qui peut être mis en relation avec le souci de défense d'intérêts spécifiques. ;

- **Renforcement de la capacité concurrentielle et de l'attractivité.** La capacité concurrentielle et l'attractivité seraient plutôt renforcées dans l'hypothèse d'un accroissement de la collaboration entre les deux villes (notations entre 3.5 et 4.0). Le renforcement de la capacité concurrentielle est certainement plus difficile à concrétiser dans un contexte de similitude que de complémentarité. Or, les deux villes sont plus similaires que complémentaires ;
- **Synergies en termes d'aménagement du territoire.** Une collaboration accrue n'est susceptible de dynamiser que dans une mesure faible, voire dans une mesure insignifiante, l'aménagement du territoire des deux villes (notations aux alentours de 3.5). Ceci peut notamment s'expliquer par les réserves de terrains disponibles qui ne constituent pas une réelle contrainte ;
- **Capacité à réaliser de grands projets.** La capacité à réaliser de grands projets serait par contre plutôt renforcée par un renforcement de la collaboration entre les deux villes (notation légèrement supérieure à 4.0). Ceci sous-entend bien évidemment que les deux villes peuvent s'accorder quant aux grands projets à réaliser !

### 3.4 Opportunité et forme d'un rapprochement – axe Développement et promotion

Du point de vue des perspectives de développement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, l'analyse permet d'arriver aux conclusions suivantes quant à l'opportunité et à la forme d'un rapprochement :

- **Potentiel de développement appréciable, très large compatibilité en termes stratégiques.** Un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds est tout à fait opportun. En effet, la moyenne pondérée des cinq critères utilisés se situe aux alentours de 4.0 (3.9 pour la Ville du Locle, 4.1 pour la Ville de La Chaux-de-fonds). Ce rapprochement peut s'appuyer sur des stratégies de développement partiellement à totalement compatibles. Il est notamment susceptible de renforcer la capacité à réaliser de grands projets. De ce point de vue, un rapprochement entre les deux villes est donc tout à fait opportun ;
- **Moyenne pondérée très élevée.** Quant à la forme dudit rapprochement, aucune possibilité n'est à exclure (collaboration intercommunale ponctuelle, collaboration intercommunale étendue, fusion de communes, etc.). Une moyenne pondérée aux alentours de 4.0, ceci pour les deux villes, sans critère inférieur à 3.0, n'exclut aucune option de collaboration. Compte tenu de l'amélioration notable des perspectives de développement que laisse augurer l'analyse, il apparaît cependant préférable de privilégier

un rapprochement étroit. Par ailleurs, cinq critères sur cinq sont favorables à un rapprochement, ceci pour les deux villes sous revue ;

- **Rapprochement de villes semblables.** Ledit rapprochement joue sur les similarités plus que sur les complémentarités. Une simple mise en commun ne suffit donc pas à tirer parti des avantages d'un rapprochement en termes de perspectives de développement. La redéfinition d'une stratégie de développement commune est indispensable. Celle-ci devra prendre garde à ce que chacune des deux villes « trouve son compte » dans ladite stratégie.

L'analyse de l'axe Développement et promotion montre clairement qu'un rapprochement étroit entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds est opportun. Un tel rapprochement est susceptible d'améliorer les perspectives de développement des deux villes sous revue.

# 4

## Axe d'analyse Opinion publique

**Objectif.** L'axe d'analyse Opinion publique a pour objectif de déterminer la compatibilité des orientations politiques, sociales et culturelles des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

**Plan du chapitre.** Après une brève présentation des critères utilisés pour l'analyse, nous nous consacrons à la description de la situation des deux villes en termes d'opinion publique. Nous passons ensuite à la présentation des résultats de l'analyse multicritère. Nous terminons par une discussion relative à l'opportunité, et le cas échéant à la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, ceci dans la perspective de l'axe d'analyse Opinion publique.

### 4.1 Critères d'analyse – axe Opinion publique

L'appréciation de l'opportunité, et le cas échéant de la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds en termes de compatibilité des opinions publiques, nécessite la prise en compte des six critères suivants :

- **Résultats des votations fédérales.** Il s'agit de comparer les résultats des votations fédérales pour les derniers scrutins populaires de niveau fédéral (initiatives et/ou référendums). Plus la différence entre les résultats des deux villes est importante, plus grand est le clivage en termes d'opinion publique, et plus lâche doit être la forme de collaboration retenue ;
- **Résultats des votations cantonales.** Mêmes remarques que pour les votations fédérales, mais en considérant les votations cantonales ;
- **Résultats des votations communales** Mêmes remarques que pour les votations fédérales, mais en considérant les votations communales. Notons que seules des votations portant sur le même objet et ayant lieu en même temps peuvent être valablement intégrées à l'analyse ;

- **Centre de gravité politique – élections fédérales.** Il s'agit ici de comparer les résultats des élections fédérales les plus récentes, ceci pour le Conseil national. Un indicateur synthétique, le Centre de gravité politique, est construit à partir des suffrages obtenus par chaque parti et du positionnement desdits partis sur une échelle gauche-droite. Plus grande est la différence entre les deux villes en termes de centre de gravité politique, plus grand est le clivage en termes d'opinion publique, et plus lâche doit être la forme de collaboration retenue ;
- **Centre de gravité politique – élections cantonales.** Mêmes remarques que pour le Centre de gravité politique – élections fédérales, mais en considérant les résultats des dernières élections au Grand Conseil ;
- **Centre de gravité politique – élections communales.** Mêmes remarques que pour le Centre de gravité politique – élections fédérales, mais en considérant les résultats des dernières élections au Conseil général.

## 4.2 Etat de situation – axe Opinion publique

Les considérations ci-dessous se concentrent sur des aspects essentiellement politiques. Elles constituent donc une approximation de l'état de l'opinion publique des deux villes.

### 4.2.1 Résultats des votations fédérales

Concernant les résultats des votations fédérales, l'analyse porte sur les 20 derniers scrutins populaires tenus au niveau fédéral (initiatives et/ou référendums). Les résultats sont présentés dans le tableau 4-1 ci-dessous.

Tableau 4-1  
Présentation des résultats des votations populaires – 20 derniers scrutins fédéraux, pourcentage de voix favorables

Objet	La Chaux-de-Fonds	Le Locle	Différence en valeur absolue
1) Naturalisation des jeunes étrangers de la 2ème génération	64.43	62.60	1.83
2) Aquisition de la nationalité par les étrangers de la 3ème génération	71.58	69.55	2.03
3) Services postaux pour tous (initiative)	68.77	68.57	0.20
4) Loi sur les allocations pour perte de gain	76.22	75.23	0.99
5) Marché de l'électricité (référendum)	33.24	33.27	0.03
6) Abus du droit d'asile (initiative)	45.74	45.45	0.29
7) Loi assurance-chômage (référendum)	40.06	43.81	3.75
8) Révisions droits populaires (arrêté fédéral)	76.23	78.57	2.34
9) Loi sur coûts hospitaliers (référendum)	81.88	78.63	3.25
10) Loi sur l'armée (référendum)	79.61	78.52	1.09
11) Protection population et PCi (référendum)	84.63	82.86	1.77
12) Pour des loyers loyaux (initiative)	56.87	53.27	3.60
13) Dimanche sans voitures (initiative)	37.00	31.94	5.06
14) Santé à un prix abordable (initiative)	47.56	47.28	0.28
15) Droits égaux pour handicapés (initiative)	50.86	49.87	0.99
16) Sortir du nucléaire (initiative)	45.74	44.10	1.64
17) Moratoire-plus (initiative)	49.70	49.87	0.17
18) Places d'apprentissage (initiative)	51.66	50.85	0.81
19) Avanti pour autoroutes (contre-projet)	32.39	37.85	5.46
20) Bail à loyer (Code des obligations)	15.24	18.57	3.33
Moyenne arithmétique simple	<b>55.47</b>	<b>55.03</b>	<b>0.44</b>
Nombre d'acceptations	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>1</b>

Lors des 20 dernières votations fédérales, le taux d'acceptation de la Ville du Locle est, en moyenne, de 55.03%. Le pourcentage moyen de voix favorables de la Ville de La Chaux-de-Fonds est de 55.47%. L'écart absolu s'élève en moyenne à 0.44% (somme des différences en valeur absolue au cours des 20 scrutins). Par ailleurs, dans le cadre de ces scrutins, les deux villes ont accepté et refusé les mêmes objets à l'exception d'un objet (droits égaux pour handicapés). L'issue – positive ou négative – au vote a donc été la même dans 19 cas sur 20.

#### 4.2.2 Résultats des votations cantonales

Concernant les résultats de votations cantonales, l'analyse porte sur les 10 derniers scrutins populaires tenus au niveau cantonal (initiatives et/ou référendums). Les résultats sont présentés dans le tableau 4-2 ci-dessous.

Tableau 4-2  
Présentation des résultats des votations populaires – 10 derniers scrutins cantonaux, pourcentage de voix favorables

Objet	La Chaux-de-Fonds	Le Locle	Différence en valeur absolue
1) Taxes des véhicules (référéndum)	30.26	26.95	3.31
2) Structures d'accueil pour la petite enfance	82.10	78.70	3.40
3) Loi sur l'école enfantine	80.89	76.20	4.69
4) Réduction des impôts (initiative)	35.97	33.88	2.09
5) Coefficient d'impôt (contre-projet)	37.90	37.47	0.43
6) Contribution éducative (initiative)	32.15	34.61	2.46
7) Loi sur les contributions (contre-projet)	38.07	34.28	3.79
8) Assurance-maternité (initiative)	44.56	43.47	1.09
9) Faune sauvage (référéndum)	51.16	46.24	4.92
10) Faune aquatique (référéndum)	49.35	45.60	3.75
Moyenne arithmétique simple	<b>48.24</b>	<b>45.74</b>	<b>2.50</b>
Nombre d'acceptations	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Lors des 20 dernières votations cantonales, le taux d'acceptation de la Ville du Locle est, en moyenne, de 45.74%. Le pourcentage moyen de voix favorables de la Ville de La Chaux-de-Fonds est de 48.24%. L'écart absolu s'élève en moyenne à 2.50% (somme des différences en valeur absolue au cours des 10 scrutins). Par ailleurs, dans le cadre de ces scrutins, les deux villes ont accepté et refusé les mêmes objets à l'exception d'un objet (Faune sauvage). L'issue – positive ou négative – au vote a donc été la même dans 9 cas sur 10.

### 4.2.3 Résultats des votations communales

Concernant les résultats des votations communales, l'analyse porte sur les 2 derniers scrutins populaires tenus au niveau communal et identiques dans chacune des deux villes sous revue (initiatives et/ou référendums). Les résultats sont présentés dans le tableau 4-3 ci-dessous.

Tableau 4-3  
Présentation des résultats des votations populaires – 2 derniers scrutins communaux, pourcentage de voix favorables

Objet	La Chaux-de-Fonds	Le Locle	Différence en valeur absolue
1) Scrutin sur la fiscalité communale (référéndum)	40.66	38.91	1.75
2) Election du Conseil communal par le peuple (initiative)	76.23	60.36	15.87
Moyenne arithmétique simple	<b>58.45</b>	<b>49.64</b>	<b>8.81</b>
Nombre d'acceptations	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Lors des 2 dernières votations communales identiques dans les deux villes, le taux d'acceptation de la Ville du Locle est, en moyenne, de 49.64%. Le taux

d'acceptation moyen de la Ville de La Chaux-de-Fonds est de 58.45%. L'écart absolu s'élève en moyenne à 8.81% (somme des différences en valeur absolue au cours des 2 scrutins). Par ailleurs, dans le cadre de ces scrutins, les deux villes ont accepté ou refusé les mêmes objets.

#### 4.2.4 Centre de gravité politique – élections fédérales

Concernant les résultats des dernières élections au Conseil national (élections fédérales au Conseil national du 19 octobre 2003), les suffrages obtenus par chacun des partis en lice dans chacune des deux villes sous revue sont présentés dans le tableau 4-4 ci-dessous.

Tableau 4-4  
Présentation des résultats des dernières élections fédérales – Centre de gravité fédéral (CGF)

Parti	PdT	PES	PS	AdI	PEP	PDC	Divers	PRD	PL	UDC	DS	PDL		
<b>Indice</b>	11	28	35	57	59	60	64	74	83	83	84	89	Total	CGF
<b>LCDF - Suffrages</b>	7.5	15.9	32.6					8.0	10.5	25.7			100.0	52.5
<b>LL - Suffrages</b>	11.0	11.9	30.6					6.6	18.5	21.4			100.0	53.2

Sur une échelle de 0% (extrême gauche) à 100% (extrême droite), le centre de gravité de la Ville du Locle pour les élections fédérales se situe à 53.2%. La Ville de La Chaux-de-Fonds a pour sa part un centre de gravité fédéral de 52.5%.

#### 4.2.5 Centre de gravité politique – élections cantonales

Concernant les résultats des dernières élections au Grand Conseil (élections cantonales au Grand Conseil du 8 avril 2001), les suffrages obtenus par chacun des partis en lice dans chacune des deux villes sous revue sont présentés dans le tableau 4-5 ci-dessous.

Tableau 4-5  
Présentation des résultats des dernières élections cantonales – Centre de gravité cantonal (CGC)

Parti	PdT	PES	PS	AdI	PEP	PDC	Divers	PRD	PL	UDC	DS	PDL		
<b>Indice</b>	11	24	28	49	50	57	59	72	72	83	84	89	Total	CGC
<b>LCDF - Suffrages</b>	15.1	12.4	32.9					14.4	25.2				100.0	42.3
<b>LL - Suffrages</b>	25.6	8.0	25.8					8.8	31.9				100.0	41.2

Sur une échelle de 0% (extrême gauche) à 100% (extrême droite), le centre de gravité de la Ville du Locle pour les élections cantonales se situe à 41.2%. La Ville de La Chaux-de-Fonds a pour sa part un centre de gravité cantonal de 42.3%.

#### 4.2.6 Centre de gravité politique – élections communales

Concernant les résultats des dernières élections au Conseil général (élections communales au Conseil général du 6 juin 2004), les suffrages obtenus par

chacun des partis en lice dans chacune des deux villes sous revue sont présentés dans le tableau 4-6 ci-dessous.

Tableau 4-6  
Présentation des résultats des dernières élections communales – Centre de gravité communal (CGC)

Parti	PdT	PES	PS	Adl	PEP	PDC	Divers	PRD	PL	UDC	DS	PDL		
<b>Indice</b>	11	24	28	49	50	57	59	72	72	83	84	89	Total	CGC
<b>LCDF - Suffrages</b>	12.2	15.0	31.1					8.4	12.9	20.5			100.0	46.0
<b>LL - Suffrages</b>	31.1	7.7	22.9					26.0	12.4				100.0	40.6

Sur une échelle de 0% (extrême gauche) à 100% (extrême droite), le centre de gravité de la Ville du Locle pour les élections communales se situe à 40.6%. La Ville de La Chaux-de-Fonds a pour sa part un centre de gravité cantonal de 46.0%.

### 4.3 Résultats de l'analyse multicritère – axe Opinion publique

Le bref état de situation ci-dessus constitue la base sur laquelle se fonde l'analyse multicritère – axe Opinion publique. Le tableau 4-7 ci-dessous présente les résultats chiffrés des notations effectuées par les responsables politiques, ceci pour les deux villes et les six critères considérés.

Tableau 4-7  
Présentation des résultats synthétiques pour l'axe Opinion publique

Opinion publique	Ville	Indicateurs												Moy. pond.
		Vot. féd.		Vot. cant.		Vot. comm.		Elec. féd.		Elec. cant.		Elec. comm.		
		P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	
<b>Conseiller comm. 1</b>	LL	8	5	21	5	21	3	9	5	21	5	22	3	4.2
	LCDF	15	5	20	5	22	3	11	4	16	5	18	3	4.1
<b>Conseiller comm. 2</b>	LL	8	5	21	4	21	4	9	4	21	4	22	4	4.1
	LCDF	15	5	20	5	22	3	11	4	16	4	18	3	4.0
<b>Conseiller comm. 3</b>	LL	8	5	21	4	21	3	9	5	21	5	22	3	3.9
	LCDF	15	5	20	4	22	2	11	4	16	4	18	2	3.4
<b>Conseiller comm. 4</b>	LL	8	5	21	5	21	4	9	5	21	5	22	4	4.6
	LCDF	15	5	20	4	22	4	11	4	16	4	18	4	4.1
<b>Conseiller comm. 5</b>	LL	8	4	21	3	21	2	9	4	21	4	22	2	2.9
	LCDF	15	5	20	4	22	4	11	5	16	4	18	4	4.3
<b>Axe 1 Opinion publique</b> (moyenne arith. ensemble des conseillers comm.)	LL	8	4.8	21	4.2	21	3.2	9	4.6	21	4.6	22	3.2	3.9
	LCDF	15	5.0	20	4.4	22	3.2	11	4.2	16	4.2	18	3.2	4.0
<b>Rapprochement</b>	LL		oui		oui		oui		oui		oui		oui	<b>oui</b>
	LCDF		oui		oui		oui		oui		oui		oui	<b>oui</b>
Note: P=pondération (de 0 à 100%), N=notation (de 1 à 5)														
LL=Le Locle, LCDF=La Chaux-de-Fonds														

**Pondération des critères d'analyse.** La pondération des critères traduit leur importance relative dans la détermination de la compatibilité des opinions publiques des deux villes. Les pondérations retenues appellent les commentaires suivants :

- **Primauté des niveaux cantonaux et surtout communaux.** Les critères relatifs aux votations et élections communales et cantonales obtiennent très nettement la pondération la plus élevée. Les votations et élections

fédérales sont fortement sous-pondérées. Cela montre bien l'importance des sensibilités et enjeux locaux dans une problématique de rapprochement intercommunal. Un rapprochement entre les deux villes sous revue n'est pas affaire d'idéologie ou de contexte national, mais plutôt de sensibilité et de contexte locaux, voire régionaux, où la proximité joue un rôle important ;

- **Divergence entre les deux villes dans la pondération relative des niveaux communal, cantonal et fédéral.** La tendance décrite au point précédent est nettement plus marquée pour la Ville du Locle que pour la Ville de la Chaux-de-Fonds<sup>15</sup> ;
- **Divergence entre les deux villes dans la pondération relative des élections et des votations.** La Ville de La Chaux-de-Fonds accorde un poids sensiblement plus important aux votations (poids cumulé de  $56.3\% = 14.8\% + 19.8\% + 21.7\%$ ) qu'aux élections (poids cumulé de  $43.7\% = 10.6 + 15.6 + 17.5$ ). C'est le contraire pour la Ville du Locle, quoique la différence de pondération soit moins marquée (poids cumulé des votations de  $48.9\% = 7.7\% + 20.5\% + 20.7\%$  ; poids cumulé des élections de  $51.1\% = 10.6\% + 20.5\% + 21.7\%$ ).

**Résultats de l'analyse multicritère.** En termes de compatibilité des opinions publiques, l'analyse permet de dégager les éléments suivants :

- **Différences insignifiantes en termes de résultats des votations fédérales.** Les notations sont de 4.8 pour la Ville du Locle et de 5.0 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds !
- **Différences faibles en termes de résultats des votations cantonales.** Les notations sont supérieures à 4.0 pour les deux villes. Elles traduisent donc des différences faibles ;
- **Différences moyennes en termes de résultats des votations communales.** Avec une notation de 3.2 pour chacune des deux villes, c'est là que la différence est la plus marquée, bien que ladite différence reste considérée comme moyenne. L'impact politique peut cependant être important, notamment lorsque le résultat de la votation est proche de la parité;
- **Différences faibles voire insignifiantes pour le centre de gravité politique – élections fédérales.** Les notations sont supérieures à 4.0 pour les deux villes, avec une notation de 4.6 pour la Ville du Locle !
- **Différences faibles voire insignifiantes pour le centre de gravité politique – élections cantonales.** Ici également les notations sont supérieures à 4.0, avec de nouveau une notation de 4.6 pour la Ville du Locle !

---

<sup>15</sup> Le poids cumulé des votations et élections fédérales pour la Ville du Locle est en effet de  $16.6\% (7.7\% + 8.9\%)$  alors qu'il est de  $25.4\% (14.8\% + 10.6\%)$  pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Logiquement, l'importance du contexte local est plus grande dans la ville de plus petite taille. Le poids des votations et élections communales est de  $42.4\% (20.7\% + 21.7\%)$  pour la Ville du Locle et de  $39.2\% (21.7\% + 17.5\%)$  pour la Ville de La Chaux-de-Fonds.

- **Différences moyennes pour le centre de gravité politique – élections communales.** La notation est pour les deux villes légèrement supérieure à 3.0. Cette différence traduit notamment le poids relatif différent du Parti Ouvrier Populaire et de l'Union Démocratique du Centre dans les Conseils généraux des deux villes sous revue.

#### 4.4 Opportunité et forme d'un rapprochement – axe Opinion publique

Du point de vue de la compatibilité des opinions publiques des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, l'analyse permet d'arriver aux conclusions suivantes quant à l'opportunité et la forme d'un rapprochement :

- **Large compatibilité des opinions publiques.** La moyenne pondérée des six critères relatifs à l'axe d'analyse Opinion publique est de 3.9 pour la Ville du Locle, et de 4.0 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Les différences sont donc faibles et la compatibilité très large. Il est cependant important de noter que les différences sont plus importantes au niveau des élections et votations communales avec des notations proches de 3.0 ;
- **Moyenne pondérée très élevée.** Avec une moyenne pondérée très proche ou égale à 4.0 pour les deux villes, toutes les options de rapprochement sont ouvertes. Il n'y a pas de réelle impossibilité ou incompatibilité au niveau des opinions publiques. Une moyenne pondérée très élevée pour chacune des deux villes plaide bien évidemment pour un rapprochement étroit. Par ailleurs, cinq critères sur cinq sont favorables à un rapprochement, ceci pour les deux villes sous revue ;
- **Importance des sensibilités locales.** Comme déjà mentionné plus haut, la compatibilité est moins élevée au niveau des votations et élections communales, mais reste bonne puisque supérieure à 3.0. Il convient cependant de prendre garde à cet élément, ceci d'autant plus que les pondérations ont montré l'importance des critères communaux (et cantonaux), ceci en particulier pour la Ville du Locle. Cet élément ne constitue cependant pas un élément rédhibitoire, même pour un rapprochement fort, puisque la notation qui lui a été attribuée est supérieure à 3.0 pour les deux villes.

Malgré le « bémol » mentionné ci-dessus, l'analyse de l'axe Opinion publique met clairement en exergue l'opportunité d'un rapprochement étroit entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Les opinions publiques, et plus particulièrement les sensibilités politiques sont en effet largement compatibles.

## Axe d'analyse Finances

**Objectif.** L'objectif de l'axe d'analyse Finances consiste à déterminer le degré de compatibilité des situations financières des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

**Plan du chapitre.** Le chapitre débute par une brève présentation des critères utilisés pour l'analyse. Il se poursuit par une caractérisation synthétique de la situation des deux villes sous revue en termes financiers. Pour arriver à la présentation des résultats de l'analyse multicritère. Il se termine par une discussion quant à l'opportunité et, le cas échéant, quant à la forme d'un rapprochement entre les deux villes sous revue, ceci dans la perspective de l'axe d'analyse Finances.

### 5.1 Critères d'analyse – axe Finances

Pour apprécier l'opportunité et, le cas échéant la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds en termes de compatibilité financière, le recours aux cinq critères suivants est nécessaire :

- **Force fiscale par habitant.** En considérant le volume des impôts prélevés par l'Etat auprès des habitants de chacune des villes sous revue et en rapportant ce volume au nombre d'habitants, il est possible d'apprécier la force fiscale des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Il s'agit ici d'apprécier la différence en termes de force fiscale des deux villes<sup>16</sup>. Moins ladite différence est importante, plus le rapprochement des deux villes peut être étroit ;
- **Coefficient d'impôt communal.** Le coefficient d'impôt communal représente le niveau de l'impôt communal exprimé en pourcentage de l'impôt cantonal. Il renseigne sur la pression fiscale de chacune des villes

---

<sup>16</sup> Pour rappel, la force fiscale par habitant correspond au produit de l'impôt direct cantonal – personnes physiques et morales, prélevé auprès des contribuables de la ville considérée et rapporté au nombre de ses habitants. La population prise en compte correspond à la population résidente au sens du recensement cantonal de la population.

considérées. Il s'agit d'apprécier la différence entre les deux villes au niveau du coefficient d'impôt communal. C'est-à-dire en utilisant l'effort fiscal demandé au citoyen-contribuable. Il va de soi que plus ladite différence est importante, moins un renforcement de la collaboration entre les deux villes apparaît opportun ;

- **Dette nette par habitant.** La dette nette par habitant représente la dette brute moins la valeur du patrimoine financier, rapportée au nombre d'habitants de la ville considérée. Il s'agit d'un indicateur qui renseigne donc sur le niveau d'endettement. Il reflète l'héritage financier des villes sous revue. Plus faible est la différence entre les deux villes, plus le renforcement de la collaboration peut être étroit ;
- **Marge d'autofinancement (sens large) par habitant.** La marge d'autofinancement représente la somme des amortissements et du solde de compte de fonctionnement, rapportée au nombre d'habitants de la ville considérée. Il s'agit donc d'un indicateur qui renseigne sur la capacité de ladite ville à dégager une épargne annuelle, sur la part des investissements nets que la collectivité peut financer par ses propres ressources, grâce à son autofinancement et sans avoir recours à l'emprunt. Cet indicateur témoigne de la situation financière immédiate des villes sous revue. Plus la différence entre les degrés d'autofinancement des deux villes est faible, plus le renforcement de la collaboration peut être étroit ;
- **Péréquation financière.** Nombre de dépenses et de recettes courantes communales font l'objet de corrections péréquatives (Etat, autres communes, syndicats intercommunaux, etc.). Ces recettes et dépenses dépendent notamment de la capacité financière (force fiscale et pression fiscale) de chaque ville considérée. Or, certaines formes de collaboration intercommunale ont un impact en termes de capacité financière et donc de flux péréquatifs. Plus cet impact est positif, plus grand est l'intérêt d'une collaboration étroite.

## 5.2 Etat de la situation – axe Finances

Les considérations ci-dessous se concentrent sur les aspects financiers directement en lien avec un rapprochement entre les deux villes. Les éléments chiffrés reposent sur les données disponibles les plus récentes au moment de l'analyse.

### 5.2.1 Force fiscale par habitant

En 2002, la Ville du Locle a bénéficié d'une force fiscale par habitant estimée à CHF 2'768.-, par comparaison, la force fiscale par habitant de la Ville de La Chaux-de-Fonds étant de CHF 2'965.-. La moyenne cantonale se situe à CHF 3'421.-, la commune la plus faible du canton (Les Bayards) à CHF 1'626.- et la plus forte (Vaumarcus) à CHF 11'284.-.

### 5.2.2 Coefficient d'impôt communal

En 2004, le coefficient d'impôt communal est de 100%, ceci tant pour la Ville du Locle que pour la Ville de La Chaux-de-Fonds ! Pour rappel, la moyenne intercommunale est de 92.6% pour le Canton de Neuchâtel. La commune où le coefficient est le plus élevé est celle de Noiraigue, avec un coefficient s'élevant à 118.00%. La commune où il est le plus faible est celle de Vaumarcus où il est de 63%.

### 5.2.3 Dette nette par habitant

La Ville du Locle supporte une dette nette par habitant s'élevant à CHF 9'231.- alors que la dette nette par habitant de la Ville de La Chaux-de-Fonds se monte à CHF 7'464.-. La « meilleure » commune du canton, la Commune de Vaumarcus, dispose d'un avoir net de CHF 13'610.-, alors que la commune se trouvant dans la situation la moins favorable est la Ville de Neuchâtel avec une dette nette de CHF 13'610.-. Par comparaison, la moyenne intercommunale pour le Canton de Neuchâtel s'élève à CHF 6'473.-.

### 5.2.4 Marge d'autofinancement par habitant

Au cours des trois derniers exercices, la Ville du Locle a épargné CHF 624.- par habitant, ceci en moyenne annuelle. La Ville de La Chaux-de-Fonds a quant à elle épargné CHF 486.-. Par comparaison, la commune se trouvant dans la situation la plus favorable, la Commune de Vaumarcus, a épargné CHF 3'427.-. La commune se trouvant dans la situation la moins favorable, la Commune de Brot-Plamboz, enregistre pour cette année 2002 une désépargne (autofinancement négatif) de CHF 600.-. La moyenne cantonale se situe toujours pour l'année 2002 à CHF 511.-.

### 5.2.5 Péréquation financière

Le montant perçu au titre de la péréquation (intercommunale) par la Ville du Locle est de CHF 4'020'000'000.- (moyenne des années 2002 et 2003). Le montant correspondant pour la Ville de La Chaux-de-Fonds est de CHF 14'120'000'000.-. Ceci représente pour les deux villes un montant total de 18'135'639'000.-. En cas de fusion (car seule une fusion aurait un impact en termes de péréquation financière !), ce montant serait augmenté à 19'317'290'000.-, soit une augmentation de 1'181'651'000.-. Rapportés en CHF par habitant, la Ville du Locle reçoit actuellement CHF 387.- par habitant, la Ville de La Chaux-de-Fonds CHF 378.- par habitant. La somme des deux villes, mais sans fusion, correspond à CHF 380.- par habitant. Avec fusion, la somme correspondante serait de CHF 405.-, soit une augmentation de 15.- par habitant.

## 5.3 Résultats de l'analyse multicritère – axe Finances

Partant des quelques éléments ci-dessus concernant la situation financière des deux villes sous revue, il est possible de passer à l'analyse multicritère – axe Finances. Le tableau 5-1 ci-dessous détaille les résultats chiffrés des notations effectuées par les responsables politiques, ceci pour les deux villes ou pour les cinq critères considérés.

**Pondération des critères d'analyse.** La pondération des critères traduit l'importance relative de chaque critère eu égard à la compatibilité des situations financières des villes du Locle et de la Chaux-de-fonds. Les pondérations retenues appellent les commentaires suivants :

- **Divergence en termes de poids relatifs de la force fiscale par habitant et de la charge fiscale.** La pondération de la force fiscale est de 23.2% pour la Ville du Locle et de 17.9% pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Les chiffres correspondants sont de 22.0% et de 25.4% pour la charge fiscale (coefficient d'impôt communal). Par contre, la pondération des trois autres critères révèle une identité de vue entre les deux villes ;
- **Importance primordiale de la charge fiscale (coefficient d'impôt communal).** La pondération retenue par les deux villes pour le critère de la charge fiscale indique que celui-ci est l'élément central permettant d'apprécier la compatibilité financière desdites villes. La péréquation financière intercommunale constitue également un élément important pour les deux villes ;
- **Sous-pondération du critère marge d'autofinancement par habitant.** Le critère marge d'autofinancement par habitant est nettement sous-pondéré par les deux villes (pondération de 14.2% pour la Ville du Locle et de 15.1% pour la Ville de La Chaux-de-Fonds).

Tableau 5-1  
Présentation des résultats synthétiques pour l'axe Finances

Finances	Ville	Indicateurs										Moy. pond.
		Force fisc.		Coeff. Impôt		Endet-tement		Auto-fin.		Péréq. fin.		
		P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	
<b>Conseiller comm. 1</b>	LL	23	4	22	5	20	2	14	3	21	3	3.5
	LCDF	18	4	25	5	19	4	15	4	23	4	4.3
<b>Conseiller comm. 2</b>	LL	23	4	22	5	20	4	14	4	21	3	4.0
	LCDF	18	4	25	5	19	2	15	3	23	4	3.7
<b>Conseiller comm. 3</b>	LL	23	4	22	5	20	4	14	4	21	4	4.2
	LCDF	18	4	25	5	19	3	15	3	23	3	3.7
<b>Conseiller comm. 4</b>	LL	23	5	22	5	20	4	14	3	21	4	4.3
	LCDF	18	4	25	5	19	3	15	3	23	4	3.9
<b>Conseiller comm. 5</b>	LL	23	3	22	5	20	3	14	3	21	4	3.6
	LCDF	18	4	25	5	19	3	15	3	23	4	3.9
Axe 2 <b>Finances</b> (moyenne arith. ensemble des conseillers comm.)	LL	23	4.0	22	5.0	20	3.4	14	3.4	21	3.6	3.9
	LCDF	18	4.0	25	5.0	19	3.0	15	3.2	23	3.8	3.9
<b>Rapprochement</b>	LL		oui		oui		oui		oui		oui	<b>oui</b>
	LCDF		oui		oui		<i>non</i>		oui		oui	<b>oui</b>
Note: P=pondération (de 0 à 100%), N=notation (de 1 à 5)												
LL=Le Locle, LCDF=La Chaux-de-Fonds												

**Résultats de l'analyse multicritère.** En termes de compatibilité des situations financières, l'analyse permet de dégager les éléments suivants :

- **Faible différence entre la force fiscale par habitant de chacune des deux villes.** Avec une notation de 4.0 identique pour les deux villes, les différences en termes de Force fiscale par habitant peuvent être considérées comme faibles. Les deux villes sont relativement « pauvres », puisque toutes deux sont situées en-dessous de la moyenne cantonale ;
- **Identité parfaite des coefficients d'impôts communaux.** Les coefficients d'impôts communaux s'élèvent pour les deux villes à 100% et sont donc strictement identiques. Ceci est très favorable à un rapprochement, car il y a absence de concurrence fiscale ;
- **Différence moyenne en termes de dette nette par habitant.** Les différences en termes d'endettement net sont considérées comme moyenne avec des notes proches de 3.0 pour les deux villes. Le niveau d'endettement dépend bien évidemment de la politique d'investissement (notamment des investissements réalisés dans l'une ou l'autre des deux villes et profitant à l'ensemble des Montagnes neuchâteloises) et des moyens disponibles;
- **Différence moyenne en termes de marge d'autofinancement par habitant.** Les différences en termes de marge d'autofinancement sont également considérées comme moyennes avec des notations proches de 3.0 pour les deux villes. En termes de marge d'autofinancement, la Ville de La Chaux-de-Fonds se situe proche de la moyenne cantonale alors que la Ville du Locle se situe en-dessus de ladite moyenne ;
- **Péréquation financière jugée favorablement.** En termes de péréquation financière enfin, la variation liée à un rapprochement (en fait à une fusion, car seule une fusion aurait un impact en termes de péréquation financière intercommunale) est jugé plutôt favorablement avec des notations se rapprochant de 4.0. L'influence subjective et politique de ce critère est plus importante que les montants concrètement en jeux.

## 5.4 Opportunité et forme d'un rapprochement – axe Finances

Du point de vue de la compatibilité des situations financières des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, l'analyse permet d'arriver aux conclusions suivantes quant à l'opportunité et la forme d'un rapprochement:

- **Large compatibilité des deux villes en termes financiers.** La compatibilité des situations financières des deux villes sous revue est très large, les différences étant considérées comme faibles. Avec une notation moyenne pondérée de 3.9 tant pour la Ville du Locle que pour la Ville de La Chaux-de-Fonds, les différences constatées pour les divers indicateurs sont considérées comme faibles. Les notations sont particulièrement élevées pour la charge fiscale (coefficient d'impôt) ainsi que pour la force fiscale par habitant ;

- **Moyenne pondérée très élevée.** Compte tenu de la notation moyenne pondérée de 3.9 et de l'absence de notation inférieure à 3.0, toutes les options stratégiques de collaboration entre les Villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds demeurent ouvertes. Cependant, l'étendue de la compatibilité plaide bien évidemment pour un rapprochement étroit. Le fait que l'impact péréquatif soit positif (uniquement en cas de fusion) constitue à cet égard un élément dont l'importance symbolique est considérable. Par ailleurs, cinq critères sur cinq sont favorables à un rapprochement pour la Ville du Locle. Quatre critères sur cinq y sont favorables pour la Ville de La Chaux-de-Fonds ;
- **Vigilance quant aux critères dette nette par habitant et marge d'autofinancement par habitant.** Ces deux critères sont proches de 3.0, ce qui correspond à une différence et donc à une compatibilité financière moyenne. Ils traduisent dans une certaine mesure (mais dans une certaine mesure seulement !) l'ambition des villes considérées puisqu'ils dépendent notamment de la politique d'investissement et des prestations offertes. Ils dépendent bien évidemment également des recettes disponibles ainsi que de l'efficacité et de l'efficacé des structures communales ! Une différence croissante au niveau de ces deux indicateurs pourrait être le signe d'une divergence quant à l'ambition des deux villes en termes de pôle urbain des Montagnes neuchâteloises.

Il n'en demeure pas moins que l'analyse de l'axe Finances montre clairement qu'un rapprochement étroit entre les villes du Locle et de la Chaux-de-Fonds est possible. La situation financière des deux villes est en effet largement compatible.

# 6

## Axe d'analyse Prestations-décision

**Objectif.** L'axe d'analyse Prestations-décision a pour objectif de déterminer les avantages et les inconvénients d'un renforcement de la collaboration entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds en termes d'efficacité (satisfaction des besoins des utilisateurs). Il s'agit d'apprécier si les deux villes ont avantage à décider ensemble des prestations qu'elles mettent à disposition de leurs administrés.

**Plan du chapitre.** Le présent chapitre débute par une brève présentation des critères utilisés pour l'analyse. Il se poursuit par une présentation synthétique des prestations fournies par les administrations communales des deux villes sous revue pour poursuivre par une présentation des résultats de l'analyse multicritère. Il se termine par une discussion quant à l'opportunité et, le cas échéant, quant à la forme d'un rapprochement entre les deux villes sous revue, ceci dans la perspective de l'axe d'analyse Prestations-décision.

### 6.1 Critères d'analyse – axe Prestations-décision

L'appréciation de l'opportunité d'un rapprochement et, le cas échéant de la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds dans la perspective d'une amélioration en termes d'efficacité ou de satisfaction des besoins des bénéficiaires, nécessite le recours aux trois critères d'analyse ci-dessous :

- **Existence d'effets de débordement.** Il s'agit de repérer une non-concordance entre le cercle des utilisateurs, le cercle des décideurs et le cercle des payeurs de chacune des prestations servies par les administrations communales des deux villes sous revue. Une non-concordance constitue une situation inefficace. Plus les effets de débordement sont importants, plus l'incitation à un rapprochement est grande;

- **Existence d'un besoin de coordination.** Il s'agit d'isoler les situations où une décision concertée des deux villes sous revue permet d'atteindre un niveau de bien-être supérieur à une décision prise isolément dans chaque ville. Bien évidemment, plus les besoins en termes de coordination sont importants, plus grand est l'intérêt à se rapprocher ;
- **Similarité des besoins des bénéficiaires.** Le critère de similarité des besoins s'intéresse aux préférences des administrés des deux villes par rapport aux prestations qui leur sont proposées. Plus les préférences entre les administrés des deux villes sont similaires, plus il est opportun de se rapprocher. A l'inverse, il serait bien évidemment contre-productif de décider ensemble pour satisfaire des besoins fortement différenciés.

## 6.2 Etat de situation – axe Prestations-décision

Afin d'analyser l'opportunité et, le cas échéant la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, nous avons considéré l'ensemble des prestations fournies par les administrations communales des deux villes sous revue. Pour avoir une image exhaustive, nous avons donc également intégré les prestations pour lesquelles une collaboration, plus ou moins étroite selon les cas, existe déjà. Notons que certaines prestations considérées sont à usage interne, puisque leur fonction consiste à soutenir (ex. Finances, ressources humaines), respectivement à conduire (Institutions, nature politique) les administrations communales concernées. La liste des prestations considérées est relatée dans le tableau 6-1 ci-dessous. Les éléments détaillés propres à chaque prestation sont repris dans un recueil de documents de travail non intégré au présent rapport.

## 6.3 Résultats de l'analyse multicritère – axe Prestations-décision

Partant de l'état de situation relatif à l'ensemble des prestations servies par les administrations communales des villes sous revue, il est possible de passer à l'analyse multicritère – axe Prestations-décision. Le tableau 6-1 ci-dessous détaille les résultats chiffrés des notations effectuées par les responsables politiques, ceci pour les deux villes et les trois critères considérés.

Tableau 6-1  
Présentation des résultats synthétiques pour l'axe Prestations-décision

Prestation - Décision		Ville	Critères						Moy. pond.	Rapprochement
Code	Prestation		Débordement		Coordination		Similitude			
		P	N	P	N	P	N			
2.1	Affaires sociales	LL	30	1	34	4	36	5	3.5	oui
		LCDF	26	1	38	3	35	5	3.2	oui
2.2	Aménagement et urbanisme	LL	30	2	34	4	36	4	3.4	oui
		LCDF	26	2	38	4	35	5	3.8	oui
2.20	Assurances sociales	LL	30	2	34	4	36	5	3.8	oui
		LCDF	26	1	38	4	35	5	3.6	oui
2.21	Contrôle des habitants	LL	30	2	34	3	36	5	3.4	oui
		LCDF	26	2	38	3	35	5	3.4	oui
2.3	Culture	LL	30	4	34	4	36	5	4.4	oui
		LCDF	26	3	38	4	35	4	3.7	oui
2.4	Déchets	LL	30	2	34	4	36	5	3.8	oui
		LCDF	26	3	38	4	35	4	3.7	oui
2.5	Eau potable	LL	30	3.5	34	3.5	36	3.5	3.5	oui
		LCDF	26	3.5	38	3.5	35	3.5	3.5	oui
2.6	Eaux usées	LL	30	1	34	3	36	5	3.1	oui
		LCDF	26	1	38	3	35	5	3.2	oui
2.7	Ecoles	LL	30	1	34	4	36	5	3.5	oui
		LCDF	26	1	38	4	35	5	3.6	oui
2.8	Espaces verts	LL	30	2	34	3	36	4	3.1	oui
		LCDF	26	3	38	3	35	4	3.4	oui
2.24	Finances, ressources humaines	LL	30	2	34	3	36	4	3.1	oui
		LCDF	26	2	38	4	35	5	3.8	oui
2.9	Forêts et Agriculture	LL	30	4	34	4	36	5	4.4	oui
		LCDF	26	4	38	4	35	5	4.4	oui
2.30	Garage	LL	30	2	34	4	36	3	3.0	oui
		LCDF	26	1	38	4	35	5	3.6	oui
2.10	Gaz, électr., chauffage à dist., pol. éner.	LL	30	3.5	34	3.5	36	3.5	3.5	oui
		LCDF	26	3.5	38	3.5	35	3.5	3.5	oui
2.11	Gestion immeubles (patr. fin.) et dom.	LL	30	1	34	3	36	4	2.8	<i>non</i>
		LCDF	26	1	38	4	35	5	3.6	oui
2.12	Homes méd. et non méd.	LL	30	1	34	4	36	4	3.1	oui
		LCDF	26	1	38	4	35	5	3.6	oui

2.22	Information à la pop, accueil et réception	LL	30	3	34	3	36	4		3.4	oui
		LCDF	26	2	38	4	35	4		3.5	oui
2.31	Informatique	LL	30	1	34	4	36	4		3.1	oui
		LCDF	26	1	38	5	35	5		3.9	oui
2.25	Institutions, nature administrative	LL	30	2	34	3	36	4		3.1	oui
		LCDF	26	2	38	4	35	5		3.8	oui
2.26	Institutions, nature politique	LL	30	3	34	4	36	4		3.7	oui
		LCDF	26	2	38	4	35	5		3.8	oui
2.23	Intendance bâtiments (patr. admin.)	LL	30	1	34	3	36	5		3.1	oui
		LCDF	26	1	38	4	35	5		3.6	oui
2.13	Jeunesse	LL	30	2	34	5	36	5		4.1	oui
		LCDF	26	3	38	4	35	5		4.1	oui
2.14	Petite enfance	LL	30	1	34	3	36	5		3.1	oui
		LCDF	26	1	38	5	35	5		3.9	oui
2.15	Police	LL	30	3	34	4	36	3		3.3	oui
		LCDF	26	4	38	5	35	4		4.4	oui
2.16	Promotion écon., marketing urb.	LL	30	2	34	4	36	4		3.4	oui
		LCDF	26	4	38	5	35	5		4.7	oui
2.17	Protection civile	LL	30	3.5	34	3.5	36	3.5		3.5	oui
		LCDF	26	3.5	38	3.5	35	3.5		3.5	oui
2.18	Santé	LL	30	2	34	3	36	5		3.4	oui
		LCDF	26	1	38	4	35	5		3.6	oui
2.19	Service du feu et Service d'ambulances	LL	30	3.5	34	3.5	36	3.5		3.5	oui
		LCDF	26	3.5	38	3.5	35	3.5		3.5	oui
2.27	Sport	LL	30	3	34	3	36	5		3.7	oui
		LCDF	26	3	38	4	35	5		4.1	oui
2.28	Transports publics	LL	30	3.5	34	3.5	36	3.5		3.5	oui
		LCDF	26	3.5	38	3.5	35	3.5		3.5	oui
2.29	Voirie, routes	LL	30	3	34	4	36	5		4.1	oui
		LCDF	26	4	38	4	35	5		4.4	oui
	<b>Axe 4 Prestation - Décision</b> (moy. arith. ensemble des prestations)	LL	30	2.3	34	3.6	36	4.3		3.5	<b>oui</b>
		LCDF	26	2.3	38	3.9	35	4.6		3.7	<b>oui</b>
	<b>Rapprochement</b>	LL		non		oui		oui		<b>oui</b>	
		LCDF		non		oui		oui		<b>oui</b>	

Note: P=pondération (de 0 à 100%), N=notation (de 1 à 5)

LL=Le Locle, LCDF=La Chaux-de-Fonds

Par convention, une notation de 3.5 est appliquée à toutes les prestations services en commun par les deux villes

**Pondération des critères d'analyse.** La pondération des critères reflète leur importance en termes d'impact sur l'efficacité des administrations communales sous revue, ceci dans le cadre d'un rapprochement entre les deux villes. Les pondérations appellent les commentaires suivants :

- **Sous-pondération du critère effet de débordement.** Le critère effet de débordement reçoit une pondération moyenne de 28% (29.5% pour la Ville du Locle et 26.5% pour la Ville de La Chaux-de-Fonds). Cette sous-pondération peut peut-être s'expliquer par la taille et la situation des deux villes sous revue. La constellation des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds n'est en effet pas celle d'une ville-centre et d'une commune sub- ou péri-urbaine !

- **Sur-pondération des critères besoin de coordination et similarité des besoins.** La pondération des deux autres critères (besoin de coordination et similarité des besoins) est proche de 36%, donc une sur-pondération. Cela traduit d'une part l'importance accordée à la coordination, d'autre part le souci que la possible collaboration ne se fasse pas au détriment de la satisfaction des utilisateurs;
- **Divergence entre les deux villes pour la pondération de deux critères.** La Ville du Locle accorde une importance plus grande que la Ville de La Chaux-de-Fonds au critère effets de débordement. La Ville de La Chaux-de-Fonds accorde, comparativement à la Ville du Locle, une importance plus grande au critère besoin de coordination.

**Résultats de l'analyse multicritère.** En termes d'amélioration de l'efficacité des administrations communales, c'est-à-dire d'une amélioration de la satisfaction des utilisateurs, l'impact d'un renforcement de la collaboration entre les deux villes sous revue peut s'apprécier comme suit :

- **Faiblesse des effets de débordement.** Pour chacune des deux villes, les effets de débordement obtiennent une notation synthétique de 2.3, c'est-à-dire bien en-dessous de 3.0. Seules 6 prestations obtiennent une notation moyenne pour les deux villes supérieure à 3.0. Il s'agit des prestations Culture, Forêts et agriculture, Police, Promotion économique et marketing urbain, Sport, Voirie et routes. Les effets de débordement ne constituent donc pas une justification à un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds ;
- **Besoin de coordination avéré.** La notation synthétique de la Ville du Locle, quant au besoin de coordination, s'élève à 3.6 alors qu'elle est de 3.9 pour la Ville de La Chaux-de-fonds. Ces notations élevées traduisent une situation où une prise de décision en commun se traduirait par une légère incidence positive sur le niveau de bien-être des citoyens. Pour 15 prestations, une prise de décision commune aurait même une incidence légèrement à fortement positive sur le niveau de bien-être<sup>17</sup>. La notation se situe entre 3.0 et 3.9 pour 11 prestations (5 prestations n'étant pas notées) ;
- **Très grande similarité des besoins des populations locloises et chaux-de-fonnières.** A l'exception des prestations Police et Garage, toutes les prestations considérées obtiennent des notations entre 4.0 et 5.0. Ceci traduit des attentes et besoins qui se rapprochent, voire qui sont identiques. Globalement, la notation synthétique s'élève à 4.3 pour la Ville du Locle et à 4.6 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds.

---

<sup>17</sup> Pour les prestations suivantes, une coordination est susceptible d'apporter une augmentation légère à importante du niveau de bien-être (notation moyenne des deux villes supérieure ou égale à 4.0) : Assurances sociales, Aménagement et urbanisme, Culture, Déchets, Ecoles, Forêts et agriculture, Homes médicalisés et non médicalisés), Institutions (nature politique), Jeunesse, Petite enfance, Police, Promotion économique et marketing urbain, Voirie et routes, Garage, Informatique.

## 6.4 Opportunité d'un rapprochement – axe Prestations-décision

Du point de vue des avantages et inconvénients potentiels en termes d'efficacité dans la mise à disposition des prestations, l'analyse permet d'arriver aux conclusions suivantes :

- **Gain relativement conséquent en termes d'efficacité.** La note synthétique pour l'ensemble des prestations et les trois critères utilisés s'élève à 3.5 pour la Ville du Locle et à 3.7 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Ce résultat plaide donc clairement pour un rapprochement large et étroit des deux villes sous revue. Ceci non pas en raison d'effets de débordement qui demeurent faibles (certainement en raison de la taille des deux villes), mais en raison du besoin de coordination et surtout de la similarité des besoins des citoyens des deux villes considérées. Une collaboration est donc opportune puisqu'elle permet un gain potentiel relativement conséquent en termes d'efficacité, c'est-à-dire une meilleure satisfaction des besoins des bénéficiaires des prestations ;
- **Ensemble des prestations en faveur d'un rapprochement.** Les prestations pour lesquelles l'analyse plaide en faveur d'un rapprochement sont au nombre de 31 (sur 31) pour la Ville de La Chaux-de-Fonds et de 30 (sur 31) pour la Ville du Locle. La seule exception étant en Ville du Locle la prestation Gestion des immeubles et domaines (patrimoine administratif) avec une notation synthétique de 2.8. Les prestations les plus susceptibles d'être rapprochées sont bien évidemment les prestations pour lesquelles les effets de débordement sont importants, le besoin de coordination également important et les besoins en termes de prestations largement similaires. Il s'agit concrètement de toutes les prestations figurant dans le tableau ci-dessus et pour lesquelles figure, pour les deux villes, un « oui » dans la colonne intitulée « Rapprochement ». Notons par ailleurs que deux critères d'analyse sur trois sont favorables à un rapprochement, ceci pour les deux villes sous revue ;
- **Faiblesse des effets de débordement.** Des effets de débordement faibles montrent que la consommation des prestations ne se fait pas de manière indifférenciée dans les deux villes, mais que chaque population consomme majoritairement dans sa ville. Cette situation ne constitue pas un facteur rédhibitoire quant à une collaboration. Elle indique simplement un défi important qui consiste à « intégrer les espaces de consommation » des habitants des deux villes. Concrètement, six prestations peuvent globalement se prévaloir dudit « espace de consommation intégré » : Culture, Forêts et agriculture, Police, Promotion économique et marketing urbain, Sport, Voirie et routes.

## Axe d'analyse Prestations-production

**Objectif.** L'axe d'analyse Prestations-production a pour objectif de déterminer les avantages et les inconvénients d'un renforcement de la collaboration entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds en termes d'efficience (gain/perte de productivité). Sont également analysées la faisabilité technique dudit renforcement et les contraintes en termes de proximité dans la fourniture des prestations.

**Plan du chapitre.** Pour ce faire, nous commençons par une brève présentation des critères utilisés pour l'analyse. Nous continuons par une caractérisation synthétique des prestations produites par les Administrations communales des deux villes sous revue. Nous passons ensuite à la présentation des résultats de l'analyse multicritère. Le chapitre se termine par une discussion quant à l'opportunité et, le cas échéant quant à la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, ceci dans la perspective de l'axe d'analyse Prestations-développement.

### 7.1 Critères d'analyse – axe Prestations-production

L'analyse de l'opportunité et, le cas échéant de la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds dans la perspective d'une amélioration de productivité ou d'efficience des administrations communales nécessite le recours à cinq critères :

- **Compatibilité des processus de production.** La manière de produire une même prestation peut varier fortement d'une ville à l'autre (choix technologiques, production en propre versus sous-traitance, etc.). Ces différences peuvent rendre l'intégration des processus de production plus ou moins difficiles. Plus les processus de production sont compatibles, c'est-à-dire faciles à intégrer, plus le rapprochement entre les deux villes peut être étroit, et plus il est aisé de réaliser des économies d'échelle;

- **Economies d'échelle en termes de ressources humaines.** L'existence d'économies d'échelle en termes de ressources humaines signifie que l'on se trouve dans une situation où la quantité de prestations produites peut être augmentée avec un accroissement moins que proportionnel des ressources humaines. Plus les gains de productivité résultant de ces économies d'échelle sont importants, plus l'incitation à se rapprocher est forte ;
- **Economies d'échelle en termes d'achats de biens, services et marchandises (achats BSM).** L'existence d'économies d'échelle en termes d'achats BSM traduit une situation où la quantité de prestations produites peut être augmentée avec un accroissement moins que proportionnel des achats BSM. Plus ces économies sont importantes, plus forte est l'incitation à se rapprocher ;
- **Economies d'échelle en termes d'équipements mobiliers et immobiliers.** L'existence d'économies d'échelle en termes d'équipements mobiliers et immobiliers signifie qu'il est possible d'accroître la quantité de prestations produites au prix d'un accroissement moins que proportionnel des infrastructures mobilières et immobilières. Des économies d'échelle importantes en termes d'équipements mobiliers et immobiliers favorisent un rapprochement étroit ;
- **Importance de la proximité.** Produire une prestation de manière centralisée, c'est-à-dire à partir d'un seul point de fourniture, facilite la réalisation de gains de productivité..., mais peut se traduire par une diminution parfois importante de la satisfaction des besoins des utilisateurs (prestations de proximité). Plus l'importance de la proximité est grande, moins l'option d'un rapprochement (qui implique par nature certains regroupements) est opportune. Notons cependant qu'une proximité importante n'est pas rédhibitoire pour un rapprochement, mais elle en limite les gains potentiels en termes de productivité (et donc l'attrait du point de vue de la production des prestations).

## 7.2 Etat de situation – axe Prestations-production

Afin d'analyser l'opportunité et, le cas échéant la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, nous avons considéré l'ensemble des prestations fournies par les administrations communales des deux villes sous revue. Pour avoir une image exhaustive, nous avons donc également intégré les prestations pour lesquelles une collaboration, plus ou moins étroite selon les cas, existe déjà. Notons que certaines prestations considérées sont à usage interne, puisque leur fonction consiste à soutenir (ex. Finances, ressources humaines), respectivement à conduire (Institutions, nature politique) les administrations communales concernées. La liste des prestations considérées est relatée dans le tableau 7-1 ci-dessous. Les éléments détaillés propres à chaque prestation sont repris dans un recueil de documents de travail non intégré au présent rapport.

### 7.3 Résultats de l'analyse multicritère – axe Prestations-production

Considérant l'état de situation relatif à la production de l'ensemble des prestations fournies par les administrations communales des villes sous revue, il est possible de passer à l'analyse multicritère – axe Prestations-production. Le tableau 7-1 ci-dessous présente les résultats chiffrés des notations effectuées par les responsables politiques, ceci pour les deux villes et les cinq critères considérés.

**Pondération des critères d'analyse.** La pondération des critères traduit leur importance relative en termes d'impact sur l'efficacité des administrations communales sous revue, ceci dans le cadre d'un rapprochement entre les deux villes. Les pondérations retenues appellent les commentaires suivants :

- **Pondération très forte du critère proximité.** Dans les deux villes, l'importance accordée au critère de proximité est remarquablement élevée. Cela traduit le souci d'un renforcement de la collaboration ne se faisant pas au prix d'une perte de proximité trop importante dans la fourniture des prestations. Bien évidemment, ce souci concerne en priorité les prestations pour lesquelles c'est le bénéficiaire, c'est-à-dire l'utilisateur de la prestation, qui se déplace. Notons par ailleurs que la Ville de La Chaux-de-Fonds surpondère ce critère de manière plus marquée que la Ville du Locle ;
- **Pondération proche pour quatre critères.** Les critères (1) Compatibilité des processus de production, (2) Economies d'échelle-ressources humaines, (3) Economies d'échelle-BSM et (4) Economies d'échelle-équipements ont des pondérations proches. Notons que la pondération la plus faible est celle du critère Economies d'échelle-ressources humaines ;
- **Divergence entre les deux villes au niveau de la pondération des critères (1) importance de la proximité et (2) compatibilité des processus de production.** La Ville du Locle accorde un poids plus important que la Ville de La Chaux-de-Fonds au critère (2) compatibilité des processus de production<sup>18</sup> et un poids moins important au critère (1) importance de la proximité (ce qui traduit peut-être une disponibilité plus grande à se déplacer).

---

<sup>18</sup> Ceci traduit peut-être le souci de retenir le processus de production fonctionnant le mieux, et pas forcément le processus de production de la plus grande des deux villes.

Tableau 7-1  
Présentation des résultats synthétiques pour l'axe Prestations-production

Prestation - Production		Ville	Critères										Moy. pond.	Rapprochement
			Compa-tibilité		Economies d'échelle						Proxi-mité			
Code	Prestation		P	N	P	N	P	N	P	N	P	N		
2.1	Affaires sociales	LL	20	4	17	3	22	3	20	3	22	4	3.4	oui
		LCDF	16	4	18	3	19	4	19	4	28	4	3.8	oui
2.2	Aménagement et urbanisme	LL	20	3	17	4	22	4	20	4	22	4	3.8	oui
		LCDF	16	4	18	4	19	4	19	5	28	5	4.5	oui
2.20	Assurances sociales	LL	20	3	17	4	22	3	20	4	22	1	2.9	non
		LCDF	16	4	18	3	19	4	19	4	28	2	3.3	oui
2.21	Contrôle des habitants	LL	20	3	17	3	22	3	20	4	22	3	3.2	oui
		LCDF	16	2	18	4	19	4	19	2	28	1	2.5	non
2.3	Culture	LL	20	3	17	4	22	4	20	4	22	4	3.8	oui
		LCDF	16	3	18	4	19	3	19	3	28	3	3.2	oui
2.4	Déchets	LL	20	4	17	3	22	3	20	3	22	2	3.0	non
		LCDF	16	4	18	4	19	3	19	4	28	2	3.2	oui
2.5	Eau potable	LL	20	3.5	17	3.5	22	3.5	20	3.5	22	3.5	3.5	oui
		LCDF	16	3.5	18	3.5	19	3.5	19	3.5	28	3.5	3.5	oui
2.6	Eaux usées	LL	20	2	17	3	22	4	20	3	22	n.a	3.0	oui
		LCDF	16	2	18	3	19	3	19	3	28	n.a	2.8	non
2.7	Ecoles	LL	20	5	17	4	22	3	20	3	22	2	3.3	oui
		LCDF	16	4	18	4	19	3	19	4	28	2	3.2	oui
2.8	Espaces verts	LL	20	2	17	3	22	3	20	3	22	2	2.6	non
		LCDF	16	4	18	3	19	3	19	3	28	2	2.9	non
2.24	Finances, ressources humaines	LL	20	3	17	4	22	3	20	4	22	3	3.4	oui
		LCDF	16	4	18	4	19	4	19	4	28	5	4.3	oui
2.9	Forêts et Agriculture	LL	20	4	17	4	22	3	20	3	22	2	3.1	oui
		LCDF	16	4	18	4	19	3	19	3	28	2	3.1	oui
2.30	Garage	LL	20	2	17	4	22	4	20	5	22	3	3.6	oui
		LCDF	16	3	18	4	19	5	19	4	28	5	4.3	oui
2.10	Gaz, électr., chauffage à dist., pol. éner.	LL	20	3.5	17	3.5	22	3.5	20	3.5	22	3.5	3.5	oui
		LCDF	16	3.5	18	3.5	19	3.5	19	3.5	28	3.5	3.5	oui
2.11	Gestion immeubles (patr. fin.) et dom.	LL	20	4	17	4	22	3	20	4	22	3	3.6	oui
		LCDF	16	3	18	4	19	3	19	3	28	3	3.2	oui
2.12	Homes méd. et non méd.	LL	20	5	17	4	22	3	20	3	22	n.a	3.7	oui
		LCDF	16	3	18	4	19	3	19	3	28	n.a	3.3	oui
2.22	Information à la pop, accueil et réception	LL	20	3	17	3	22	3	20	3	22	2	2.8	non
		LCDF	16	2	18	2	19	3	19	3	28	2	2.4	non
2.31	Informatique	LL	20	1	17	4	22	3	20	4	22	4	3.2	oui
		LCDF	16	3	18	4	19	4	19	4	28	4	3.8	oui
2.25	Institutions, nature administrative	LL	20	4	17	4	22	4	20	4	22	2	3.6	oui
		LCDF	16	4	18	3	19	3	19	3	28	2	2.9	non
2.26	Institutions, nature politique	LL	20	3	17	2	22	4	20	4	22	2	3.0	oui
		LCDF	16	2	18	2	19	4	19	4	28	3	3.0	oui
2.23	Intendance bâtiments (patr. admin.)	LL	20	3	17	4	22	3	20	4	22	3	3.4	oui
		LCDF	16	4	18	4	19	3	19	3	28	3	3.3	oui

2.13	Jeunesse	LL	20	3	17	3	22	3	20	5	22	4		3.6	oui
		LCDF	16	2	18	3	19	4	19	4	28	2		2.9	non
2.14	Petite enfance	LL	20	5	17	3	22	3	20	3	22	2		3.2	oui
		LCDF	16	4	18	4	19	3	19	3	28	2		3.1	oui
2.15	Police	LL	20	4	17	4	22	4	20	4	22	2		3.6	oui
		LCDF	16	3	18	3	19	4	19	3	28	1		2.6	non
2.16	Promotion écon., marketing urb.	LL	20	2	17	4	22	4	20	4	22	2		3.2	oui
		LCDF	16	3	18	5	19	4	19	5	28	3		3.9	oui
2.17	Protection civile	LL	20	3.5	17	3.5	22	3.5	20	3.5	22	3.5		3.5	oui
		LCDF	16	3.5	18	3.5	19	3.5	19	3.5	28	3.5		3.5	oui
2.18	Santé	LL	20	5	17	4	22	4	20	4	22	3		4.0	oui
		LCDF	16	4	18	4	19	3	19	4	28	4		3.8	oui
2.19	Service du feu et Service d'ambulances	LL	20	3.5	17	3.5	22	3.5	20	3.5	22	3.5		3.5	oui
		LCDF	16	3.5	18	3.5	19	3.5	19	3.5	28	3.5		3.5	oui
2.27	Sport	LL	20	3	17	4	22	4	20	4	22	2		3.4	oui
		LCDF	16	3	18	4	19	3	19	3	28	4		3.5	oui
2.28	Transports publics	LL	20	3.5	17	3.5	22	3.5	20	3.5	22	3.5		3.5	oui
		LCDF	16	3.5	18	3.5	19	3.5	19	3.5	28	3.5		3.5	oui
2.29	Voirie, routes	LL	20	4	17	4	22	4	20	4	22	2		3.6	oui
		LCDF	16	4	18	3	19	3	19	4	28	2		3.1	oui
	<b>Axe 5 Prestation - Production (moy.</b>	LL	20	3.4	17	3.6	22	3.4	20	3.7	22	2.8		3.4	<b>oui</b>
	arith. ensemble des prestations)	LCDF	16	3.3	18	3.6	19	3.5	19	3.5	28	2.9		3.3	<b>oui</b>
	<b>Rapprochement</b>	LL		oui	oui	oui	oui	oui	non					<b>oui</b>	
		LCDF		oui	oui	oui	oui	oui	non					<b>oui</b>	
Note: P=pondération (de 0 à 100%), N=notation (de 1 à 5)															
LL=Le Locle, LCDF=La Chaux-de-Fonds															
Par convention, une notation de 3.5 est appliquée à toutes les prestations services en commun par les deux villes															

**Résultats de l'analyse multicritère.** En termes d'amélioration de l'efficacité des administrations communales, l'impact d'un renforcement de la collaboration entre les deux villes sous revue peut s'apprécier comme suit :

- **Bonne compatibilité pour une majorité des processus de production.** Pour chacune des deux villes, le critère Compatibilité des processus de production reçoit une notation supérieure à 3.0 (notation de 3.4 pour la Ville du Locle et de 3.3 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds). Les processus de production des deux villes sont donc plutôt compatibles à largement compatibles. Concrètement, la compatibilité est large à totale (notation moyenne des deux villes supérieure ou égale à 4.0) pour 9 prestations. Les prestations plutôt compatibles à largement compatibles (notation entre 3.0 et 3.9) sont au nombre de 10. Il y a 9 prestations dont

les processus de production sont plutôt incompatibles (notation inférieure à 3.0). Cinq prestations ne sont pas notées<sup>19</sup> ;

- **Potentiel appréciable en termes d'économies d'échelle pour la grande majorité des prestations.** Que ce soit pour les économies d'échelle en termes de ressources humaines, d'achats BSM ou d'équipements mobiliers et immobiliers, les notations moyennes (ensemble des prestations) sont toutes très proches de 3.5, ceci pour les deux villes. Compte tenu de la manière de travailler actuelle, un accroissement du volume de prestations se traduirait donc par un accroissement proportionnel (notation de 3.0) à moins que proportionnel (notation de 4.0) des ressources consommées. Ce potentiel en termes de gains de productivité est appréciable, mais reste relativement mesuré. Ceci s'explique clairement par la grande taille des entités sous revue. Des gains de productivité moyens à très importants (notation moyenne des deux villes supérieure à 3.5) sont envisageables pour 16 prestations, des gains faibles à moyens (notation située entre 3.0 et 3.4) pour 9 prestations et une légère perte (notation située entre 2.5 et 2.9) pour 1 prestation (5 prestations n'étant pas notées)<sup>20</sup> ;
- **Grande importance de la proximité dans la fourniture d'environ la moitié des prestations analysées.** Le critère Importance de la proximité reçoit, pour chacune des deux villes, une notation légèrement inférieure à 3.0 (notation de 2.8 pour la Ville du Locle et de 2.9 pour la Ville de La

---

<sup>19</sup> La compatibilité des processus de production des deux villes est large à totale (notation moyenne des deux villes supérieur<sub>e</sub> ou égale à 4.0) pour les prestations suivantes : Affaires sociales, Déchets, Ecoles, Forêts et agriculture, Homes médicalisés et non médicalisés, Petite enfance, Santé, Institutions (nature administrative), Voirie et routes. Les processus de production des prestations suivantes sont plutôt à largement compatibles (notation entre 3.0 et 3.9) : Aménagement et urbanisme, Assurances sociales, Culture, Espaces verts, Finances et ressources humaines, Forêts et agriculture, Gestion des immeubles et domaines (patrimoine financier), Intendance des bâtiments (patrimoine administratif), Police, Sport. Les processus de production suivants sont plutôt incompatibles (notation inférieure à 3.0) : Eaux usées, Jeunesse, Promotion économique et marketing urbain, Contrôle des habitants, Information à la population, accueil et réception, Institutions (nature politique), Garage, Informatique.

<sup>20</sup> Les gains potentiels en termes de productivité sont importants à très importants (notation moyenne des deux villes supérieure ou égale à 4.0) pour les prestations suivantes ; Aménagement et urbanisme, Garage, Promotion économique et marketing urbain. Les gains potentiels en termes de productivité sont moyens à importants (notation moyenne des deux villes située entre 3.5 et 3.9) pour les prestations suivantes : Assurances sociales, Culture, Ecoles, Finances et ressources humaines, Gestion des immeubles et domaines (patrimoine financier), Informatique, Institutions (nature administrative), Intendance des bâtiments (patrimoine administratif), Jeunesse, Police, Santé, Sport, Voirie et routes. Les gains en termes de productivité sont faibles à moyens (notation moyenne des deux villes située entre 3.0 et 3.4) pour les prestations suivantes : Affaires sociales, Déchets, Eaux usées, Espaces verts, Forêts et agriculture, Homes médicalisés et non médicalisés, Petite enfance, Contrôle des habitants, Institutions (nature politique). La prestation Information à la population, accueil et réception indique une très légère déséconomie d'échelle (notation de 2.9), alors que les prestations Eau potable, Gaz, électricité, chauffage à distance, politique énergétique, Protection civile, Service du feu et Service d'ambulances, Transports publics ne sont pas notées, car elles font déjà l'objet d'une production presque complètement commune.

Chaux-de-Fonds). Ce critère plaide donc très légèrement contre un rapprochement des deux villes sous revue. En effet, une fourniture centralisée pour toutes les prestations enlèverait une partie de l'utilité desdites prestations. La perte d'utilité serait grande à totale (notation moyenne des deux villes inférieure à 1.9) pour 2 prestations, moyenne à grande (notation entre 2.0 et 2.9) pour 11 prestations, faible à nulle (notation supérieure à 3.0) pour 11 prestations (7 prestations n'étant pas notées)<sup>21</sup>. Pour les prestations dont la notation est inférieure à 3.0, il convient en principe de conserver plusieurs points de fourniture.

## 7.4 Opportunité d'un rapprochement – axe Prestations-production

Du point de vue des avantages et inconvénients potentiels en termes d'efficacité dans la production des prestations, l'analyse permet d'arriver aux conclusions suivantes :

- **Gain mesuré en termes d'efficacité.** L'analyse de l'ensemble des prestations fournies par les administrations communales des deux villes sous revue aboutit globalement à un résultat favorable au rapprochement. En effet, la moyenne pondérée des 5 critères pour l'ensemble des prestations est égale à 3.4 pour la Ville du Locle et à 3.3 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Ce résultat promet des gains mesurés en termes de productivité. Ce résultat est inférieur aux résultats des autres axes d'analyse (en particulier ceux des axes Développement et promotion, Opinion publique, Finances). Il est favorable à un rapprochement entre les deux villes, mais n'en constitue pas le moteur principal. Il serait donc faux de considérer le rapprochement entre les deux villes uniquement sous l'angle des gains d'efficacité ;
- **Grande majorité de prestations en faveur d'un rapprochement.** Les prestations pour lesquelles l'analyse plaide en faveur d'un rapprochement

---

<sup>21</sup> La possibilité de fournir les prestations de manière centralisée en ne diminuant que faiblement à pas du tout l'utilité de la prestation (notation moyenne des deux villes supérieure ou égale à 4.0) concerne les prestations suivantes : Affaires sociales, Aménagement et urbanisme, Finances et ressources humaines, Garage, Informatique. La prestation perdrait une partie moyenne à faible de son utilité (notation moyenne des deux villes située entre 3.0 et 3.9) pour les prestations suivantes : Culture, Gestion des immeubles et domaines (patrimoine financier), Intendance des bâtiments (patrimoine administratif), Jeunesse, Santé, Sport. La perte d'utilité serait grande à moyenne (notation moyenne des deux villes située entre 2.0 et 2.9) pour les prestations suivantes : Déchets, Ecoles, Espaces verts, Forêts et agriculture, Petite enfance, Promotion économique et marketing urbain, Contrôle des habitants, Information à la population, accueil et réception, Institutions (nature administrative), Institutions (nature politique), Voirie et routes. La perte d'utilité serait grande à totale (notation moyenne des deux villes située en-dessous de 2.0) pour les prestations suivantes : Assurances sociales, Police. La notation n'est pas pertinente pour les prestations suivantes : Eau potable, Eaux usées, Gaz, électricité, chauffage à distance, politique énergétique, Homes médicalisés et non médicalisés, Protection civile, Service du feu et service d'ambulances, Transports publics.

(moyenne pondérée supérieure à 3.0) sont au nombre de 27 (sur 31) pour la Ville du Locle et de 24 (toujours sur 31) pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Il s'agit donc d'une large majorité. Ceci plaide clairement pour un rapprochement large et étroit des deux villes. Les prestations les plus susceptibles d'être rapprochées sont bien évidemment les prestations pour lesquelles la compatibilité des processus de production est grande, les gains potentiels de productivité importants et les contraintes liées à une fourniture décentralisée faibles. Il s'agit concrètement de toutes les prestations figurant dans le tableau ci-dessus et pour lesquelles figure, pour les deux villes, un « oui » dans la colonne intitulée « Rapprochement ». Quatre critères sur cinq sont favorables à un rapprochement, ceci pour les deux villes sous revue ;

- **Mode de fourniture décentralisé.** Pour un certain nombre de prestations, un mode de fourniture centralisé (un seul point de fourniture) est difficilement envisageable. Il apparaît en effet que le fait que le bénéficiaire de la prestation doive se rendre dans l'autre ville pour utiliser la prestation enlève à cette dernière une grande partie de son utilité. Cette situation concerne 13 prestations. Ceci limite bien évidemment le potentiel en termes de gains de productivité, mais est indispensable à la conservation d'une utilité suffisante des prestations.

# 8

## Recommandation d'une option stratégique

**Objectif.** L'objectif de ce dernier chapitre consiste à élaborer, à partir des résultats des cinq axes d'analyse présentés aux chapitres précédents, une recommandation stratégique quant à l'opportunité et, le cas échéant à la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

**Plan du chapitre.** Pour ce faire, nous commençons par rappeler les principaux considérants utiles à l'élaboration de ladite recommandation. Nous passons ensuite aux résultats de l'analyse multicritère appliquée aux cinq axes d'analyse. Enfin, nous engageons l'algorithme de décision présenté au chapitre 2 pour aboutir à la recommandation d'une option stratégique quant à l'opportunité et, le cas échéant, quant à la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

### 8.1 Considérants principaux

Il s'agit ici de rappeler les résultats principaux des travaux effectués pour les cinq axes d'analyse Développement et promotion, Opinion publique, Finances, Prestations-décision, Prestations-production. Ceux-ci peuvent être synthétisés comme suit :

- **Axe d'analyse Développement et promotion.** Les stratégies de développement des deux villes sous revue sont compatibles. Un rapprochement permettrait de renforcer la capacité à réaliser de grands projets et, dans une certaine mesure, de renforcer l'attractivité et de mieux défendre et promouvoir les intérêts des villes sous revue. L'impact d'une collaboration serait moindre au niveau de l'aménagement du territoire, exception faite des zones « limitrophes » (Crêt-du-Locle). Un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds permet donc d'améliorer leurs perspectives de développement respectives;
- **Axe d'analyse Opinion publique.** L'analyse des opinions publiques montre des différences faibles à insignifiantes pour les élections et

votations de niveaux fédéral et cantonal. Ces différences sont moyennes pour les élections et votations communales. Les orientations politiques, et par analogie les orientations sociales et culturelles ainsi que les identités locales, des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds peuvent donc être considérées compatibles;

- **Axe d'analyse Finances.** Les différences entre les deux villes en termes de force fiscale par habitant et de coefficient d'impôt sont faibles, voire nulles. Elle sont un peu plus grandes au niveau de la dette par habitant et de la marge d'autofinancement. L'impact d'un rapprochement sur la péréquation financière intercommunale apparaît pour sa part positif. Ainsi, les situations financières des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont compatibles;
- **Axe d'analyse Prestations-décision.** Les effets de débordement entre les deux villes sont faibles. Il n'y a donc pas de réel espace de consommation commun en termes de prestations servies par les deux administrations communales (à l'exception de quelques prestations). Par contre, la similitude des besoins et, de manière légèrement moins nette, le besoin de coordination entre les deux villes sont avérés. Un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds permet donc, par une prise de décision plus efficace, d'augmenter le degré de satisfaction des bénéficiaires de prestations servies par les administrations communales ;
- **Axe d'analyse Prestations-production.** Globalement, les processus de production des deux villes peuvent être considérés comme compatibles. Il existe par ailleurs un potentiel appréciable en termes d'économies d'échelle. Par contre, l'importance de la proximité dans la fourniture d'une proportion importante des prestations met en évidence la nécessité de disposer de plusieurs points de fourniture. Un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds permet donc, par un mode de production plus efficient et respectueux des contraintes en termes de proximité, de satisfaire les besoins des bénéficiaires des prestations à moindre coûts. La proximité doit être respectée dans la délivrance des prestations pour lesquelles elle revêt une importance significative.

## 8.2 Résultats de l'analyse multicritère – cinq axes

A partir des éléments ci-dessus, il est possible de passer aux résultats de l'analyse multicritère agrégée pour les cinq axes. Le tableau 8-1 ci-dessous présente ces résultats pour lesdits axes et les deux villes sous revue.

Tableau 8-1  
Présentation des résultats synthétiques pour les cinq axes (version chiffrée)

Résultats synthétiques	Ville	Axes										Moy. Rappro- pond. chement	
		Développe- ment		Prestation - Décision		Prestation - Production		Opinion publique		Finances			
		P	N	P	N	P	N	P	N	P	N		
Le Locle	LL	26	3.9	19	3.5	18	3.4	21	3.9	17	3.9	3.7	<b>oui</b>
La Chaux-de-Fonds	LCDF	21	4.1	18	3.7	18	3.3	22	4.0	23	3.9	3.8	<b>oui</b>
<b>Rapprochement</b>	LL		oui		oui		oui		oui		oui	<b>oui</b>	
	LCDF		oui		oui		oui		oui		oui	<b>oui</b>	
Note: P=pondération (de 0 à 100%), N=notation (de 1 à 5)													
LL=Le Locle, LCDF=La Chaux-de-Fonds													

**Pondération des axes d'analyse.** La pondération des axes d'analyse traduit l'importance relative desdits axes dans la perspective d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Cette pondération appelle les commentaires suivants :

- **Primauté de l'axe Développement et promotion.** En considérant les moyennes des pondérations effectuées par les deux villes, il apparaît que les aspects liés au développement et à la promotion sont les plus importants (pondération moyenne de 24%). La problématique du rapprochement entre les deux villes répond donc avant tout à des préoccupations de développement et de promotion, ceci de manière plus marquée en Ville du Locle qu'en Ville de La Chaux-de-Fonds (pondérations respectives de 26% et 21%). Ceci est certainement à mettre en relation avec le dynamisme démographique et économique mesuré des deux villes ;
- **Sous-pondération relative des axes Prestations-décision et Prestations-production.** Les pondérations moyennes de ces deux axes sont respectivement de 19% et de 18%, avec de très faibles différences entre les deux villes. La question du rapprochement entre les deux villes répond donc dans une moindre mesure à des préoccupations de fonctionnement des administrations communales. Ceci est certainement à mettre en relation avec la taille des deux villes ;
- **Pondération moyenne des axes Opinion publique et Finances.** Les deux axes reçoivent des pondération intermédiaires (moyenne de 22% et de 20%). Cela traduit le souci de compatibilité financière et de respect des identités locales. Notons une divergence de pondération au niveau des aspects financiers avec une pondération plus forte accordée par la Ville de La Chaux-de-Fonds. Cela traduit certainement le souci d'un partage de la charge financière inhérente au rôle de pôle urbain des Montagnes neuchâtelaises.

**Résultats de l'analyse multicritère.** Les résultats présentés dans le tableau 8-1 plaident très clairement pour un rapprochement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Cette affirmation s'appuie sur les considérations suivantes :

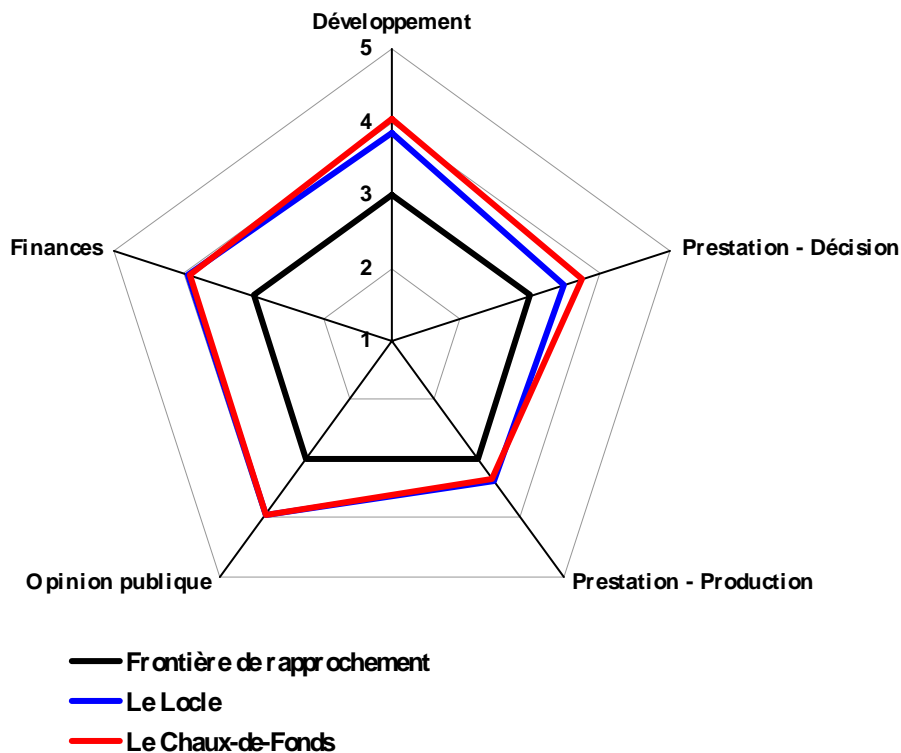
- **Résultats par ville favorables à un rapprochement.** Pour chacune des deux villes sous revue, la moyenne pondérée des résultats des cinq axes d'analyse donne un résultat largement supérieur à la « frontière de

« rapprochement » située à 3.0. Cette moyenne s'élève pour les deux villes à 3.8. Les avantages liés à un rapprochement sont donc partagés par les deux villes sous revue et largement supérieurs aux inconvénients;

- **Résultats par axe favorables à un rapprochement.** Il est remarquable de constater que les cinq axes d'analyse sont unanimement favorables à un rapprochement, ceci pour les deux villes. Ils sont tous supérieurs à la « frontière de rapprochement » située à 3.0. Les axes Développement et promotion, Finances et Opinion publique sont les plus favorables avec des notations aux alentours de 4.0. La situation est légèrement moins favorable (mais reste tout de même supérieure à 3.0) pour les axes Prestations-décision et Prestations-production ;
- **Un projet de développement.** Les notations relatives des cinq axes d'analyse (notation légèrement moins favorable pour les deux axes d'analyse liés aux prestations) montrent qu'un rapprochement des deux villes permet bien sûr des gains en termes d'efficacité et d'efficience, mais qu'il constitue avant tout un projet de développement.

Un rapprochement entre les deux villes est donc souhaitable à tous points de vue. La figure 8-1 en donne une démonstration graphique claire :

Figure 8-1  
Présentation des résultats synthétiques pour les cinq axes (version graphique)



- Pour chaque ville, **l'aire du pentagone** est largement supérieure à celle du pentagone « Frontière de rapprochement » ; de plus, aucune notation n'est inférieure à 3.0, c'est-à-dire en-deçà de la frontière de rapprochement ;
- Pour chaque ville, le **pentagone est remarquablement équilibré**, avec une variation inférieure à 1 point entre les notations extrêmes (4.2 pour Option publique et 3.3 pour Prestations-production) ;
- Les **pentagones de chaque ville sont quasiment identiques**, avec des notations légèrement supérieures pour la Ville de La Chaux-de-Fonds concernant les axes Développement et promotion (fonction de pôle de développement) et Prestations-production (fonction de place centrale).

### 8.3 Recommandation d'une option stratégique

Partant de l'opportunité d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, il importe maintenant de préciser la forme de rapprochement la mieux adaptée à la situation. Pour ce faire, il convient d'utiliser l'algorithme de décision décrit au chapitre 2 :

- **Résultat synthétique des axes (1) Développement et promotion, (2) Opinion publique et (3) Finances.** Chacun de ces trois axes est clairement supérieur à 3.0. Ceci invalide en principe les trois options stratégiques (1) Voie solitaire, (2) Collaboration intercommunale ponctuelle et (3) Collaboration intercommunale étendue. Les deux options stratégiques (1) Agglomération et (2) Fusion sont en effet bien plus favorables à la mise en place d'une stratégie de développement commune et sont tout à fait en ligne avec des opinions publiques et des situations financières compatibles ;
- **Résultat synthétique des axes Prestations-décision et Prestations-production.** Les prestations pour lesquelles les notations tant de l'axe d'analyse Prestations-décision que de l'axe d'analyse Prestations-production sont supérieures à 3.0 sont au nombre de 26 pour la Ville du Locle et de 24 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Ceci correspond à des pourcentages respectifs de 84% ou 26/31 pour la Ville du Locle et de 77% ou 24/31 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds. Ces pourcentages sont largement supérieurs à 66% et invalident donc une option stratégique de type agglomération pour ne laisser ouverte que l'option d'une fusion entre les deux villes.

**Recommandation stratégique.** Les résultats des analyses effectuées plaident donc en faveur d'un rapprochement fort pouvant aller avantageusement jusqu'à une fusion entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Bien sûr, une fusion ne constitue pas l'unique voie de rapprochement viable. Cependant, toute autre forme de collaboration, par exemple la multiplication de collaborations intercommunales ponctuelles ou étendues, ne permet qu'une exploitation partielle, aléatoire et laborieuse des avantages d'un rapprochement entre les deux villes :

- Partielle parce que certains avantages, notamment en termes de potentiel de développement, s'accommodent mal de structure institutionnelle non intégrée (cf. répartition des avantages, etc.) ;
- Aléatoire parce que la multiplication des syndicats intercommunaux vide le pouvoir politique d'une partie de sa substance et diminue sa capacité de conduite et de contrôle (cf. asymétrie de l'information, etc.) ;
- Laborieuse parce qu'une approche de la collaboration intercommunale par (petits) domaines (cf. « technique du salami ») est souvent fortement consommatrice de temps et de ressources.

## Conclusion

Compte tenu des éléments énoncés ci-dessus, **l'opportunité d'un rapprochement** entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds apparaît de manière tout à fait nette. Un tel rapprochement permettrait :

- **D'améliorer les perspectives de développement des deux villes.** La situation des deux villes en termes stratégiques est en effet très largement comparable. Un rapprochement leur permettrait notamment d'améliorer leur capacité à réaliser de grands projets, à promouvoir et défendre leurs intérêts et à développer leur attractivité ;
- **D'augmenter la satisfaction des bénéficiaires des prestations des deux villes.** Cette augmentation résulterait d'une prise de décision plus efficace. Les besoins des habitants des deux villes sont en effet très largement similaires et gagneraient à être satisfaits de manière coordonnée ;
- **De satisfaire lesdits besoins à moindres coûts.** Ceci est possible grâce à un mode de production plus efficient, grâce à des gains en termes de productivité résultant notamment de l'exploitation d'économies d'échelle. Le besoin de proximité est garanti pour les prestations où il est pertinent.

Un rapprochement est par ailleurs tout à fait opportun car :

- **Compatibilité des opinions publiques.** Les opinions publiques des deux villes, notamment en termes d'orientations politiques sont largement comparables ;
- **Compatibilité des situations financières.** Les situations financières des deux villes sont elles aussi dans une large mesure similaires.

**Opportunité de rapprochement.** Ainsi, la notation pondérée de l'ensemble des axes et critères d'analyse utilisés s'élève à 3.7 pour la Ville du Locle et à 3.8 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds, ceci sur un total maximum de 5.0. Cette notation est, de manière fortuite, identique pour les deux villes ! Elle plaide très clairement en faveur d'un rapprochement. La frontière de rapprochement, c'est-à-dire la notation en-dessus de laquelle un rapprochement se justifie pleinement, se situe en effet à 3.0 ! Si l'on voulait effectuer une analogie avec les notations scolaires (donc sur une échelle de 6.0 et non de 5.0), le

rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds obtiendrait une note de 4.44, respectivement de 4.56... soit une note largement suffisante !

**Le choix quant à la forme de rapprochement** semble également clair. Un rapprochement entre les deux villes est opportun :

- **En termes de développement, d'opinion publique et de situation financière.** Pour chacun de ces axes d'analyse, la notation des villes sous revue est en effet largement supérieure à la frontière de rapprochement (notation de 3.0). Les notations respectives sont de 3.9, 4.2 et 3.9 pour la Ville du Locle et de 4.1, 4.2 et 3.9 pour la Ville de La Chaux-de-Fonds ;
- **En termes de prestations (décision et production).** Un rapprochement est par ailleurs pertinent pour une large majorité de prestations, soit pour 84% du total des prestations en Ville du Locle et 77% du total des prestations en Ville de La Chaux-de-Fonds.

**Forme de rapprochement.** Ces résultats plaident donc en faveur d'un rapprochement fort pouvant aller avantageusement jusqu'à une fusion entre les deux villes. Aucune autre forme de collaboration, par exemple la multiplication de collaborations intercommunales ponctuelles ou étendues, ne paraît aussi favorable compte tenu de la situation des deux villes sous revue. Dans la perspective d'un rapprochement pouvant avantageusement aller jusqu'à la fusion, il convient cependant de conserver à l'esprit les éléments suivants :

- **Se garder de croire à une amélioration automatique des perspectives de développement.** La situation des deux villes sous revue étant très largement similaire en termes de perspective de développement, un rapprochement ne peut que marginalement jouer sur les complémentarités. Il ne constitue donc pas en lui-même une stratégie de développement, mais plutôt un facteur favorisant, par la mise en commun de forces, le développement d'une stratégie de développement actuelle ou future ;
- **Prendre garde aux sensibilités locales.** Symptomatiquement, ce sont les aspects locaux, en termes d'opinion publique, où les divergences relatives sont les plus fortes (ou plutôt les moins faibles !). Il s'agit donc de faire très attention à tenir compte des spécificités locales des deux villes en termes d'orientations politiques, sociales et culturelles, ainsi que des identités locales ;
- **Prendre garde aux divergences en termes de politique d'investissement.** Les situations financières des deux villes sont très largement comparables. Il s'agit de deux villes qui jouent le rôle de pôle urbain des Montagnes neuchâteloises. Ceci implique certaines contraintes en termes de politique d'investissement, qui doivent être partagées par les deux entités ;
- **Intégrer les espaces de consommation.** En termes de consommation de prestations publiques servies par les administrations communales des deux villes, la faiblesse des effets de débordement atteste d'une certaine fragmentation. Intégrer cet espace, c'est-à-dire favoriser une consommation dans les deux villes par les habitants des deux villes, constitue un défi majeur ;

- **Respecter les besoins en termes de proximité.** Pour un nombre conséquent de prestations, la fourniture « sur place » est importante. Ceci limite bien évidemment l'exploitation d'économies d'échelle. Le respect de ce besoin de proximité contribue cependant pour une large part à l'utilité desdites prestations.

C'est dans cette perspective que doit se concevoir un rapprochement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds pouvant avantageusement aller jusqu'à une fusion.

### Annexe 1

#### Motion proposée par la Commission de collaboration intercommunale

##### « 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 neuchâtelaises.

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 neuchâtelaises 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 des Montagnes pourraient progressivement être appréhendés comme un seul réseau urbain neuchâtelais (RUN). Cela impose que soient rapidement étudiés les voies et moyens de renforcer le pôle des Montagnes neuchâtelaises 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. »