

Nils Soguel  
Gilles A. Léchet

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

**Rapport de mise sur pied du projet**  
à l'attention des Conseils communaux des villes  
du Locle et de La Chaux-de-Fonds  
Lausanne & Neuchâtel – FP36-2003 – décembre 2003

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction  
s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

# Sommaire

<i>CONDENSÉ</i>	III
1 INTRODUCTION	1
1.1 Termes de référence	1
1.2 Contexte	1
1.3 Objectifs	2
1.4 Rapports fournis et structure du présent document	3
2 APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	4
2.1 Comment se situe l'analyse stratégique dans l'ensemble de la démarche	4
2.2 Axes d'analyse retenus	6
2.2.1 Prestations	7
2.2.2 Développement & Leadership	10
2.2.3 Opinion	11
2.2.4 Finances	11
2.3 Procédure et formulaires utilisés	12
2.4 Elaboration d'une recommandation concernant l'option de rapprochement	13
2.5 Formes de rapprochement considérées	15
3 CHAMP D'ANALYSE PRIS EN CONSIDÉRATION	16
4 SOMMAIRE PRÉVU POUR LE RAPPORT FINAL DE L'ANALYSE STRATÉGIQUE	18
5 ORGANISATION DU PROJET	19
5.1 Organigramme du projet	19
5.2 Composition des organes	21
5.3 Répartition des responsabilités	24
5.4 Communication, séances et informations	24

5.5	Charte de projet	25
5.6	Planification des travaux	27
6	CONCLUSION	28
	ANNEXES	29
	Annexe 1 Liste des collaborations entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds	30
	Annexe 2 Motion proposée par la Commission de collaboration intercommunale	31
	Annexe 3 Calendrier du projet	32

## *Condensé*

Le présent document décrit les objectifs, la méthodologie, le champ d'analyse ainsi que la structure et l'organisation du projet élaborés par les Conseils communaux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds pour répondre à la motion émanant de leurs Conseils généraux respectifs et intitulée « Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration ». Cette motion s'insère par ailleurs dans un contexte caractérisé par l'existence de nombreuses collaborations entre les deux villes.

L'objectif du projet consiste à fournir une réponse circonstanciée à la motion ci-dessus. Il s'agit en particulier d'aboutir à une recommandation quant à la forme de rapprochement la plus appropriée pour chacune des deux villes. Pour ce faire, une méthodologie articulée en quatre axes d'analyse sera utilisée : axe Prestations, axe Développement & Leadership, axe Finances et axe Opinion. A chacun de ces axes correspond une batterie d'indicateurs permettant de cerner la forme de collaboration la plus appropriée et d'aboutir à une recommandation générale. Toutes les formes de collaboration sont envisagées, de la voie solitaire à la fusion en passant par les diverses formes de collaboration intercommunale envisageables.

La procédure s'appuie sur des formulaires de recueil d'informations, sur des séances d'évaluation et de pondération ainsi que sur un travail d'agrégation et d'analyse de l'ensemble des données récoltées. Le champ analysé est composé des quatre axes mentionnés ci-dessus. Une attention particulière est portée à l'analyse de l'ensemble des prestations fournies par les deux villes. En l'état, il s'agit d'une trentaine de prestations. L'axe Finances s'attache à l'analyse de la situation financière et fiscale des deux villes. L'axe Opinion capte les préférences des deux villes lors des élections et votations fédérales et cantonales afin de mettre en évidence l'existence de clivages éventuels. Enfin, l'axe Développement & Leadership s'intéresse aux perspectives de développement des deux villes, aux stratégies et politiques qu'elles mettent en œuvre pour améliorer leur attractivité, renforcer leur image et favoriser leur rayonnement.

S'agissant de l'organisation du projet, la position centrale est occupée par un Comité de pilotage formé de deux membres de chacun des deux Conseils communaux. Ce comité

est élargi selon les besoins aux Conseils communaux *in corpore*. Les administrations des deux villes (Chanceliers communaux, Chefs de service, etc.) constituent le deuxième cercle d'acteurs clés du projet. Elles fournissent notamment les informations factuelles nécessaires à l'analyse. Le Comité de pilotage travaille bien évidemment sous la surveillance des Conseils communaux respectifs, qui eux-mêmes sont mandatés par leurs Conseils généraux. Ceux-ci sont appuyés par la Commission de collaboration intercommunale. Les mandataires (IDHEAP/Lausanne et Compas Management Services Sàrl/Neuchâtel) assument quant à eux la réalisation au jour le jour du projet, conduisent les analyses et apportent les divers outils méthodologiques. Ils jouent en outre un rôle de coaching du processus et d'accompagnement critique.

L'ensemble de la démarche mise sur approche participative intégrant l'ensemble des parties prenantes directement impliquées par un renforcement de la collaboration entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Pour ce faire, un plan de communication ainsi qu'une charte de projet sont inclus au présent document. Partant du principe que les travaux démarrent en février 2004, conformément au planning proposé, les résultats seront disponibles en novembre de la même année.

# 1

## Introduction

### 1.1 Termes de référence

Le présent rapport a été remis en décembre 2003 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 à Neuchâtel.

### 1.2 Contexte

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: service du feu, déchets (incinération, ramassage), formation professionnelle, services industriels, forêts, eaux, transports, etc. Une liste des collaborations bilatérales entre les deux villes (état septembre selon le « Rapport de la Commission de collaboration intercommunale du 24 septembre 2002 ») est présentée à l’Annexe (page 30). Le mouvement de collaboration entre les deux villes continue par ailleurs à se développer (collaboration au niveau de la voirie, réorganisation de l’Etat civil avec un seul officier d’Etat civil pour les deux villes, etc.). Au-delà de ces collaborations sectorielles, il existe par ailleurs une **volonté d’intensifier et de systématiser ladite collaboration** (sondage réalisé par le journal L’Impartial, discussions menées dans le cadre des Rencontres de décembre du

Club 44, travaux de la Commission de collaboration intercommunale) 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 2. Suite à ces éléments, les Conseils communaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds se voient confier la tâche d'explorer les voies de collaboration entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Pour ce faire, ils mettent sur pied le projet décrit dans le présent document, ceci en collaboration avec l'Institut de hautes études en administration publique–IDHEAP et Compas Management Services Sàrl.

### 1.3 Objectifs

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 chaque prestation et axe d'analyse considérés dans l'étude (cf. ci-dessous Section 4 Champ d'analyse), 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 pour 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 leadership, 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 et étudié. 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 terme de péréquation financière cantonale, etc.) ainsi que des aspects plus identitaires ou culturels.

## **1.4 Rapports fournis et structure du présent document**

Les principaux rapports fournis en cours ou en fin de projet sont au nombre de trois :

- Le présent rapport détaillant la mise sur pied du projet ;
- Plusieurs rapports intermédiaires relatant les résultats des analyses partielles ;
- Un rapport final présentant les résultats des travaux effectués dans le cadre de l'analyse stratégique.

Le rapport final préconise une option stratégique quant à la meilleure forme de rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Des informations concernant les résultats partiels sont transmises aux organes de conduite en cours de projet, notamment durant les séances de reporting.

Comme indiqué ci-dessus, l'objectif du présent document est de détailler la mise sur pied du projet. En effet, ce dernier est d'envergure. Il nécessite donc rigueur et dynamisme. La partie qui suit (section 2) précise la méthodologie qui sera adoptée dans le cadre de l'analyse stratégique. La section 3 circonscrit le champ d'investigation pour les différents axes de l'étude. Le sommaire du rapport final de l'analyse stratégique tel qu'il peut être entrevu à ce stade figure à la section 4. La section 5 décrit la manière dont le projet est organisé.

# 2

## Approche méthodologique

Nous décrivons ici les principaux éléments méthodologiques permettant d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus à la Section 2 Introduction. Pour ce faire, nous abordons successivement la démarche retenue, les axes d'analyse investigués, les formes de rapprochement prises en compte ainsi que les procédures et formulaires utilisés.

### 2.1 Comment se situe l'analyse stratégique dans l'ensemble de la démarche

Pour répondre à la question de l'opportunité et de la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, nous nous appuyons sur une méthodologie développée conjointement par l'IDHEAP/Lausanne et Compas Management Services Sàrl/Neuchâtel. Cette méthodologie relève d'un schéma d'intervention articulé en quatre phases illustrées par la Figure 1 ci-dessous. Notons qu'à l'issue de chaque phase une décision spécifique doit être prise afin de déterminer si le processus doit se poursuivre et sous quelle forme.

#### Phase préliminaire

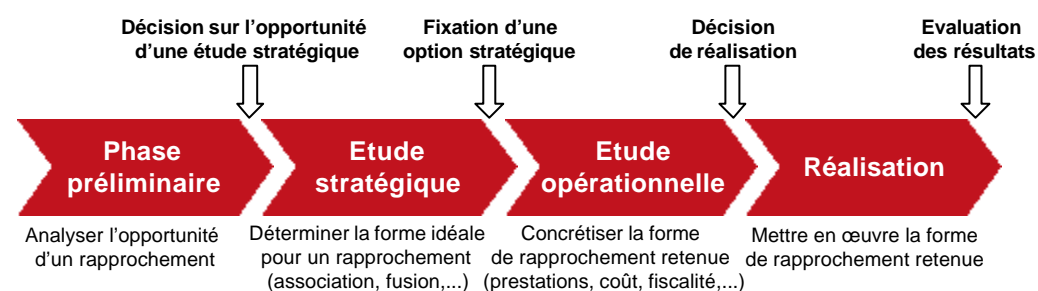
Cette phase permet d'apprécier l'opportunité d'entamer une analyse relative au rapprochement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Elle considère des éléments tels que les résultats d'un sondage auprès de la population, la densité des collaborations intercommunales déjà existantes, la volonté de réaliser un « grand projet commun » (ex. salle de spectacle, etc.), l'importance de pressions de nature financière ou encore l'existence d'une volonté politique. Cette phase peut être concomitante ou commune aux différentes parties prenantes. Pour ce qui est du projet de rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, cette

phase préliminaire peut être considérée comme finalisée avec le dépôt de la motion déjà mentionnée. L'opportunité d'analyser un rapprochement des deux villes est donc démontrée et la voie ouverte pour une étude de nature stratégique.

## Etude stratégique

L'étude stratégique débouche sur une proposition : une option stratégique recommandée quant à la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds (forme spécifique de collaboration intercommunale, agglomération ou fusion<sup>1</sup>). Elle s'organise selon quatre axes présentés en détail ci-dessous (cf. Point 2.2 Axes d'analyse). Sont étudiées l'ensemble des prestations fournies par lesdites villes (cf. ci-dessous Section 3 Champ d'analyse), ainsi que les aspects Finances, Développement & Leadership et Opinion. La faisabilité des diverses formes de rapprochement, leurs avantages et inconvénients ainsi que leurs implications notamment financières, juridiques et institutionnelles sont abordées. La démarche d'analyse est concomitante aux deux villes. Cela signifie que l'analyse est effectuée de manière parallèle mais séparée pour chacune des deux entités. Cette analyse se termine par une présentation de l'option préconisée devant les Conseils généraux des deux villes. Ceux-ci prennent alors une décision quant au démarrage d'une étude visant à concrétiser l'option retenue.

Figure 1  
L'analyse stratégique constitue la seconde étape de la démarche



<sup>1</sup> Par souci d'exhaustivité, mentionnons ici les trois formes principales de rapprochement entre les deux villes : la collaboration intercommunale proprement dite, l'agglomération et la fusion. Il importe de préciser d'emblée la notion d'agglomération qui recouvre une double réalité. L'agglomération peut constituer une forme de syndicat intercommunal classique s'appliquant à un espace de référence urbain intégrant des mouvements pendulaires importants. Dans certains cantons cependant, à l'exemple du Canton de Fribourg, l'agglomération peut par contre constituer une entité supra communale spécifique et indépendante de l'exécution d'une tâche publique spéciale. Elle prévoit dans ce cas la participation directe des citoyens des communes membres (et non uniquement la participation des communes membres). Dans le présent document, l'agglomération dans sa seconde acception est signalée pour mémoire puisque cette forme d'organisation n'existe pas en droit neuchâtelois.

## Etude opérationnelle

L'étude opérationnelle vise à concrétiser l'option stratégique retenue à l'issue de la phase précédente. Il s'agit donc de rendre opérationnelle l'option stratégique avalisée par les Conseils généraux des deux villes. Cette concrétisation passe par la définition fine des prestations proposées (quantité et qualité), des modes de production et de collaboration retenus et des ressources utilisées. Les aspects Finances, Développement & Leadership et Opinion sont également précisés. *In fine*, un budget et un bilan prévisionnels relatifs à l'option stratégique retenue sont élaborés. Cette démarche est bien évidemment commune aux deux villes. Les deux villes travaillent ensemble à l'opérationnalisation de l'option choisie. A la fin de cette étude opérationnelle, les organes décisionnels (en principe la population des deux villes), disposent de l'ensemble des éléments nécessaires à l'évaluation de l'option stratégique retenue. Cette phase permet de déboucher sur une décision quant à la réalisation de l'option retenue.

## Réalisation/mise en œuvre

Il s'agit ici de mettre en œuvre l'option stratégique retenue et les résultats de l'étude opérationnelle. Les activités sont donc communes aux deux villes et peuvent être très diverses selon la nature de l'option stratégique. Invariablement cependant, cette phase doit déboucher sur une évaluation des résultats obtenus. Ces résultats constituent l'aboutissement de l'ensemble du processus.

Puisque la phase préliminaire peut être considérée comme achevée avec le dépôt de la motion intitulée « Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration », le projet dont la mise sur pied est détaillée dans le présent document concerne uniquement la phase stratégique. Il débouche sur la recommandation d'un concept global quant au rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Cette option sera présentée devant les Conseils généraux des deux villes. Ceux-ci décideront alors de la suite à donner à la proposition. La phase d'étude opérationnelle et la phase de réalisation/mise en œuvre ne font donc pas partie du présent projet.

Mentionnons encore que la méthodologie retenue s'appuie sur les travaux réalisés jusqu'ici, en particulier les résultats des travaux de la Commission de collaboration intercommunale.

## 2.2 Axes d'analyse retenus

Afin de traiter de l'opportunité et de la forme d'un rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, une analyse multicritère organisée en quatre axes d'analyse est utilisée. Il s'agit des axes d'analyse suivants : Développement & Leadership, Prestations, Opinion et Finances. La sélection de ces quatre axes résulte de la mission, de la raison d'être d'une collectivité publique telle qu'une ville. Cette raison d'être consiste à fournir aux personnes physiques et morales

domiciliées sur leurs territoires respectifs les prestations (axe prestations) et les perspectives de développement (axe développement & leadership) les mieux adaptées aux besoins de la population (axe opinion) en tenant compte des conditions financières (axe Finances)<sup>2</sup>.

### 2.2.1 Prestations

L'objectif de l'axe d'analyse Prestations consiste à déterminer si un renforcement de la collaboration entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds est susceptible d'apporter des avantages en termes d'efficacité et d'efficience<sup>3</sup>. Les deux villes pourraient se rapprocher pour décider ensemble des prestations à fournir à leur population respective. L'impact visé serait un accroissement d'efficacité. Elles pourraient également se rapprocher pour produire ensemble les prestations. L'effet recherché serait alors une efficience accrue. L'analyse est donc scindée en deux parties, l'une consacrée à l'efficacité et à l'opportunité de se rapprocher pour décider, l'autre traitant de l'efficience et de l'opportunité de se rapprocher pour produire. Commençons par les indicateurs relatifs à l'efficacité, c'est-à-dire à l'éventuelle nécessité de se rapprocher pour décider conjointement de l'opportunité de fournir l'une ou l'autre prestation et selon quel standard quantitatif et qualitatif :

- **Effets de débordement.** Les effets de débordement surviennent lorsque, pour une prestation donnée, les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires ne coïncident pas. C'est par exemple le cas lorsqu'une prestation offerte et payée par l'une des deux villes procure des avantages à l'autre ville. Cette situation est inefficace. Ceux qui consomment la prestation mais ne la paient pas ne peuvent obliger ceux qui la produisent à tenir compte de leur avis. De plus, ils ont tendance à surconsommer puisqu'ils n'assument pas le coût de leur consommation ! Pour une prestation donnée, plus les effets de débordement sont importants, plus la nécessité d'un rapprochement entre communes est grande ;
- **Besoin de coordination.** Un besoin de coordination existe dès le moment où la décision d'une des deux villes, si elle est prise unilatéralement, ne permet pas d'atteindre un niveau de bien-être comparable à celui que permettrait une décision concertée avec la ville voisine. Ce besoin de coordination peut résulter notamment de contraintes techniques (ex. conduites pour les eaux usées) ou

---

<sup>2</sup> Une remarque préliminaire s'impose relativement à la méthodologie présentée. Décider d'un rapprochement entre deux ou plusieurs communes constitue une décision stratégique, ceci au sens propre du terme. C'est en effet une décision impliquant le long terme, intégrant une vision globale et entachée d'une incertitude importante (résultant de la complexité du problème posé et des incertitudes liées aux évolutions futures). En conséquence, la méthodologie proposée est construite pour dégager une tendance. De plus, par son caractère synthétique, direct et souvent basé sur une information de type secondaire, elle permet d'éviter le syndrome de la paralysie par l'analyse

<sup>3</sup> Un gain en terme d'efficacité signifie une meilleure correspondance des prestations produites aux besoins des citoyens-consommateurs. Un gain en terme d'efficience signifie une satisfaction de ces besoins à un coût plus faible, soit une amélioration du rapport « prestations produites divisées par ressources consommées à la production ».

organisationnelles (ex. organisation de manifestations culturelles ou sportives). Bien évidemment, plus les besoins de coordination sont importants, plus grande est la nécessité de se rapprocher ;

- **Similitude des besoins.** Le critère de similitude des besoins s'intéresse aux préférences des administrés des deux villes par rapport à une prestation donnée. Plus les préférences sont similaires, plus il est opportun de se rapprocher. A l'opposé, il serait bien évidemment contre-productif de décider ensemble pour satisfaire des besoins fortement différenciés ;
- **Economies d'échelle dans la consommation.** Des économies d'échelle apparaissent pour les administrés si un rapprochement des deux villes leur facilite l'accès aux prestations publiques par la simplification des modalités d'accès. On peut ici citer l'exemple de communautés tarifaires dans le domaine des installations sportives ou de transports ;
- **Importance de la proximité.** L'utilité des certaines prestations pour les administrés dépend étroitement de la proximité. Ces prestations sont d'ailleurs généralement qualifiées de services de proximité. Dans ces cas, réduire la proximité afin de centraliser la production nécessite de se déplacer et conduit à une perte d'utilité. A l'extrême, le consommateur peut être amené à renoncer à ladite prestation en cas d'éloignement trop important. Ce critère ne s'applique cependant pas à toutes les prestations. En effet les prestations de réseau ou offertes par définition à domicile comme les prestations Services industriels, Routes, Protection civile et Service du feu. Certaines prestations, telles que Déchets ou Police, sont également en partie des prestations livrées par définition à domicile. Dans ce cas-ci, l'évaluation porte uniquement sur la partie où la proximité doit être prise en considération. Selon ce critère, plus l'importance de la proximité est grande, moins l'option d'un rapprochement (par nature centralisateur) est opportune.

Considérons ensuite les indicateurs liés à l'efficacité, c'est-à-dire à l'éventuelle nécessité de produire et de fournir l'une ou l'autre prestation de manière centralisée :

- **Similarité des processus de production.** La manière dont une même prestation est produite peut varier fortement d'une ville à l'autre (production propre, sous-traitance, etc.). Plus les processus de production sont similaires, plus il est facile de se rapprocher, et d'atteindre les économies d'échelle décrites ci-dessous. Le fait de produire de manière très différente rend par contre un rapprochement plus complexe (difficulté des ajustements nécessaires, importance du changement pour une des deux villes au moins). Il peut cependant apporter d'importants avantages si un mode de faire est nettement plus productif que l'autre ;
- **Economies d'échelle - Ressources humaines.** Des économies d'échelle sont possibles si, en augmentant la quantité produite, le coût de chaque unité diminue. Pour ce qui concerne spécifiquement les ressources humaines, cela signifie que les effectifs croissent moins que proportionnellement par rapport

au volume de prestations produites (situation de coût marginal inférieur au coût moyen). *A contrario*, il existe des déséconomies d'échelle. Elles se traduisent par un coût unitaire croissant en fonction du volume de prestations produites (situation de coût marginal supérieur au coût moyen)<sup>4</sup>. Pour certaines prestations sous-traitées dans leur totalité, cet indicateur ne s'applique pas (ex. prestation Santé), puisqu'il n'y a pas d'intervention de ressources humaines dans le processus de production !

- **Économies d'échelle – Achats de biens, services et marchandises.** Les remarques ci-dessus sont également valables pour les économies d'échelle liées aux achats de biens, services et marchandises. L'existence de telles économies signifie que le montant desdits achats croît moins que proportionnellement par rapport au volume de prestations produites (situation de coût marginal inférieur au coût moyen, notamment en raison du groupement et de la taille des commandes) ;
- **Économies d'échelle – Equipements mobiliers et immobiliers.** Les remarques ci-dessus sont également valables pour les économies d'échelle liées aux équipements mobiliers et immobiliers. Pour ce cas, cela signifie qu'il est possible d'accroître le volume de prestations au prix d'un accroissement moins que proportionnel des infrastructures mobilières et immobilières. Ceci peut par exemple résulter de taux d'utilisation améliorés. Pour certaines prestations sous-traitées dans leur totalité, cet indicateur ne s'applique pas (ex. prestation Santé), puisqu'aucun équipement mobilier ou immobilier n'est utilisé dans le processus de production !

Cette distinction entre gain d'efficacité et gain d'efficience est très importante, d'une part parce que la fourniture de prestations constitue l'activité principale d'une collectivité publique, et donc l'axe d'analyse fondamentale dans une problématique de rapprochement entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Cette distinction est également importante parce qu'elle permet de donner des indications importantes quant à la forme du rapprochement.

---

<sup>4</sup> Les économies dites de variété, de champ ou de gamme peuvent également apporter des avantages en termes de minimisation du coût de revient d'une prestation. Ces économies résultent des avantages à effectuer plusieurs activités différentes à un même endroit ou dans une même entité organisationnelle (avantage par exemple en termes de transmission de l'information, de diminution des coûts de transport, etc.). Dans la problématique qui nous occupe, ces économies ne sont a priori pas très importantes, étant donné que l'on s'attache principalement à regrouper des activités semblables. Les éventuelles économies de variété seront mentionnées spécifiquement au cas où elles seraient susceptibles d'apparaître.

### 2.2.2 Développement & Leadership

L'objectif de l'axe d'analyse Développement & Leadership 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 leadership. Pour ce faire, nous tenons compte des indicateurs suivants :

- **Compatibilité des stratégies de développement**, en termes de potentiels d'utilité exploités, de positions stratégiques de succès recherchées et de programmes stratégiques principaux. Plus la compatibilité est importante (similitudes ou complémentarités), plus les perspectives de développement sont améliorées par une collaboration entre les deux villes, et plus ladite collaboration doit être étroite ;
- **Amélioration du leadership**, aux niveaux régional, cantonal et fédéral. Plus l'amélioration dudit leadership permise par une collaboration entre les deux villes est importante, plus grande est l'amélioration des perspectives de développement. Et plus ladite collaboration doit être étroite ;
- **Renforcement de la capacité concurrentielle**, notamment en termes d'attractivité pour la population ou les entreprises. Le renforcement de la capacité concurrentielle se manifeste par une capacité plus grande (1) à tirer parti des chances liées à l'évolution de l'environnement, (2) à éviter les risques liés à cet environnement, (3) à renforcer et à tirer parti des forces des deux villes et (4) à compenser ou neutraliser les faiblesses desdites villes. Cette capacité permet de se positionner plus favorablement par rapport aux facteurs clés de succès, et à se profiler en termes de compétences distinctives. Tous ces éléments permettent une amélioration des perspectives de développement des deux villes. Donc, plus la collaboration entre elles renforce leur capacité concurrentielle. Plus la contribution d'une telle collaboration en termes de développement est donc importante... et plus cette collaboration doit être étroite ;
- **Synergies en termes d'aménagement du territoire**. Les réserves de deux villes telles que Le Locle et La Chaux-de-Fonds en termes de terrains (zones résidentielles, zones industrielles, autres zones) peuvent être fort inégales. Plus la mise en commun des réserves disponibles ouvre de nouvelles possibilités à l'aménagement du territoire, plus elle permet une amélioration des perspectives de développement, et plus la collaboration entre les deux communes doit être étroite ;
- **Capacité à réaliser de grands projets**. Les perspectives de développement sont également conditionnées par la capacité à développer et à réaliser de grands projets (infrastructures indivisibles, activités nécessitant une masse critique importante, etc.). Dans ce contexte, plus la collaboration entre les deux villes renforce la capacité à développer et à réaliser ces grands projets, plus grande est l'amélioration des perspectives de développement, et plus ladite collaboration devrait être étroite.

### 2.2.3 Opinion

L'objectif de l'axe d'analyse Opinion consiste à déterminer le degré de compatibilité des deux villes au niveau des orientations politiques, sociales et culturelles ou encore en termes de sentiment identitaire (« le fameux esprit de clocher »). L'idée générale est ici que plus grands sont les clivages d'opinion, plus lâche doit être la forme de collaboration entre les deux villes. Pour apprécier cet aspect, nous tenons compte des indicateurs suivants :

- **Votations fédérales.** Lors des dernières votations fédérales, plus la différence entre les résultats des deux villes est importante, plus grand est le clivage d'opinion, et plus lâche doit être la forme de collaboration retenue ;
- **Votations cantonales.** Mêmes remarques que pour les votations fédérales ci-dessus, mais en considérant les votations cantonales ;
- **Elections fédérales.** Plus grande est la différence entre les deux villes en termes de centre de gravité politique (résultat des élections fédérales), plus grand est le clivage d'opinion, et donc plus lâche doit être la forme de collaboration entre les deux villes ;
- **Elections cantonales.** Mêmes remarques que pour les élections fédérales ci-dessus, mais en considérant les élections cantonales ;
- **Collaborations intercommunales.** Une analyse des décisions relatives aux principales collaborations entre les deux villes (ex. analyse de la mise en place de collaboration dans le domaines de la formation, des soins hospitaliers, des services industriels, etc.) permet de mettre en lumière les similitudes et les différences entre les sensibilités des deux villes. Plus les différences sont importantes, plus lâche doit être la forme de collaboration retenue.

### 2.2.4 Finances

L'objectif de l'axe d'analyse Finances consiste à déterminer le degré de compatibilité des situations financières des deux villes, ainsi que les avantages ou inconvénients liés à un renforcement de leur collaboration. Ce dernier axe est fortement lié à l'existence d'éléments péréquatifs horizontaux ou verticaux qui ne sont affectés qu'en cas de fusion. Des situations financières très divergentes militent par ailleurs pour une forme de rapprochement lâche. Pour apprécier cet aspect Finances, nous tenons compte des indicateurs suivants :

- **Force fiscale par habitant.** Il s'agit ici d'apprécier la différence en termes de force fiscale des deux villes<sup>5</sup>. Moins ladite différence est importante, plus le rapprochement des deux villes peut être étroit ;

---

<sup>5</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.

- **Coefficient d'impôt communal.** La différence entre les deux villes est ici évaluée au travers 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. Le problème se situe bien évidemment dans la ville où le coefficient d'impôt est le plus bas, puisque celui-ci peut augmenter en cas de fusion ;
- **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 la ville considérée. Or une fusion entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds pourrait avoir un impact en termes de capacité financière. Plus cet impact est positif, plus grande est l'opportunité d'un fort renforcement de la collaboration prenant la forme d'une fusion ;
- **Poids des intérêts nets.** Cet indicateur établit la part des recettes fiscales directes qui doivent être consacrées au paiement des intérêts de la dette, déduction faite des intérêts sur les placements du patrimoine financier. Il témoigne de l'héritage financier des communes. Plus faible est la différence entre les deux villes, plus le renforcement de la collaboration peut être étroit ;
- **Degré d'autofinancement.** Cet indicateur renseigne 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. L'autofinancement est constitué par la somme des amortissements additionnés du solde du compte de fonctionnement. Le degré d'autofinancement est mesuré en pourcentage de l'investissement net (investissement brut déduction faite des recettes d'investissement). Cet indicateur témoigne de la situation financière immédiate des communes. Plus la différence entre les degrés d'autofinancement des deux villes est faible, plus le renforcement de la collaboration peut être étroit.

## 2.3 Procédure et formulaires utilisés

Afin de déterminer la forme de rapprochement la plus appropriée à la situation des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, nous suivons une procédure appliquée à chacun des quatre axes mentionnés ci-dessus et organisée en cinq étapes. Cette procédure est conduite de manière indépendante dans chacune des deux villes. Les cinq étapes peuvent être décrites comme suit :

- **Collecte des informations brutes.** Il s'agit ici de récolter l'information brute relative aux quatre axes d'analyses. Cette information porte sur la description des prestations mises à disposition par les administrations communales, sur la caractérisation de la situation financière, sur les orientations de l'opinion ou encore sur la situation en termes de développement et de leadership. Cette

- collecte est réalisée par les mandataires, ceci en étroite collaboration avec les représentants politiques et administratifs des deux villes ;
- **Elaboration des informations brutes.** Les informations brutes sont ensuite traitées et mises en forme par les mandataires.
  - **Notation au travers de divers indicateurs.** A partir des informations traitées et mises en forme par les mandataires, les différents indicateurs présentés précédemment sont évalués par les membres des Conseils communaux. Cette notation est réalisée avec l'appui des mandataires et des membres de l'Administration ;
  - **Pondération des indicateurs.** Pour les quatre axes, chaque indicateur est ensuite pondéré, ceci en fonction de son importance aux yeux des représentants politiques des deux villes. En principe, les membres du Comité de pilotage sont chargés de cette tâche, ceci avec l'assistance des mandataires ;
  - **Agrégation.** A partir des notations pour chaque indicateur et de la pondération desdits indicateurs, les mandataires réalisent une agrégation qui débouche sur la recommandation d'une option stratégique relative à la forme de rapprochement la plus appropriée entre les deux villes.

Pour chaque axe, nous utilisons un formulaire ad hoc, calibré en fonction de la situation spécifique des deux villes considérées. La période de mise sur pied du projet a été utilisée pour concevoir ces formulaires. Divers formulaires annexes sont également utilisés.

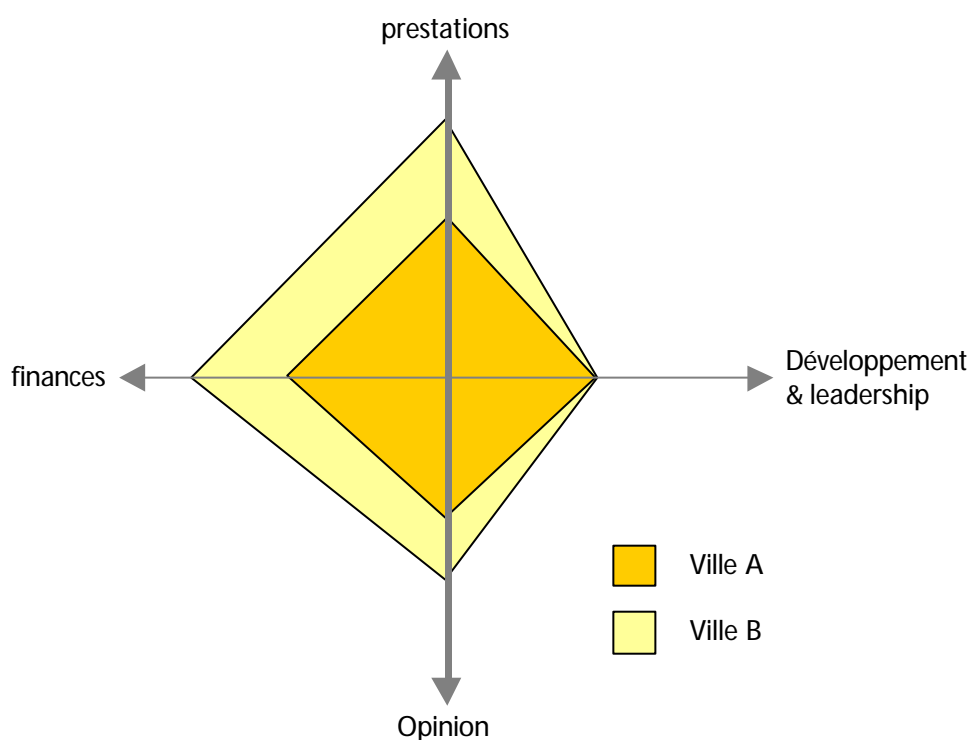
## 2.4 Elaboration d'une recommandation concernant l'option de rapprochement

Afin de présenter les résultats des analyses en termes de Développement & Leadership, de Prestations, d'Opinion et de Finances, nous utilisons un graphique radar comportant quatre axes comme l'illustre schématiquement la Figure 2 ci-dessous. A partir de ce graphe, trois règles permettent de formuler une recommandation finale et générale quant à la forme de rapprochement la plus adéquate entre les deux communes.

- **Aire graphique de chaque ville.** Plus l'aire du quadrilatère formé par la liaison entre les notations pour une ville sur les quatre axes est importante, plus l'option doit se rapprocher d'une fusion. A l'inverse, plus l'aire est restreinte, plus l'option du *statu quo* est recommandable.
- **Equilibre graphique de chaque ville.** Plus ledit quadrilatère est équilibré (« proche du carré »), meilleure est la qualité de l'option définie. Les risques liés à une option sont bien évidemment plus grands si la différence d'appréciation entre les quatre indicateurs synthétiques est importante ;
- **Similitude graphique entre les deux villes.** Plus la comparaison des quadrilatères des deux villes montre de similitudes, plus grande est la qualité (et la faisabilité)

de l'option. La similitude s'entend ici d'une part en termes d'identité des aires des quadrilatères, et d'autre part de similitude des formes desdits quadrilatères<sup>6</sup>.

**Figure 2**  
L'aire et l'équilibre graphique de chaque ville, de même que la similitude graphique entre les deux villes fondent la recommandation sur l'option pour un rapprochement



<sup>6</sup> Des aires fortement différentes indiquent des degrés de rapprochement souhaitable incompatibles entre les deux entités considérées. Une entité peut par exemple s'orienter vers une fusion alors que l'autre devrait privilégier une voie solitaire. Des aires égales, mais de formes non identiques indiquent que les villes ont toutes deux des avantages à renforcer leur collaboration, mais que ceux-ci sont différents. L'option de collaboration est la même pour chacune d'entre elles. Des formes très différentes laissent cependant augurer des difficultés de mise en œuvre, car les attentes et les priorités en cas de rapprochement sont alors divergentes.

## 2.5 Formes de rapprochement considérées

Le graphique précédent peut amener à recommander diverses formes de rapprochement, outre évidemment l'option du *statu quo*. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les formes de rapprochement possibles entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds peuvent être classées en trois grandes catégories : la collaboration intercommunale, l'agglomération et la fusion de communes. Ces trois formes de rapprochement sont précisées ci-dessous :

- **La collaboration intercommunale.** La collaboration intercommunale s'appuie soit sur le droit privé, soit sur le droit public. Pour ce qui est du droit privé, de très nombreuses formes sont possibles : contrat d'achat, contrat de partenariat, établissement (inter-)communal, fondation (privée ou d'intérêt public), société (simple, nom collectif, Sàrl, SA, coopérative). Dans le domaine du droit public, on peut différencier les formes de collaboration sans personnalité juridique (convention, conférence régionale) et les formes de collaboration avec personnalité juridique (association à but unique, association à buts multiples) ;
- **L'agglomération.** L'agglomération constitue une entité supra communale indépendante de l'exécution d'une tâche publique spéciale et prévoyant la participation directe des citoyens des communes membres<sup>7</sup>. Cette option de rapprochement est prévue par diverses législations cantonales, notamment dans le Canton de Fribourg, mais pas dans le Canton de Neuchâtel<sup>8</sup>.
- **La fusion de commune.** La fusion consiste en un regroupement des territoires institutionnels de deux (ou plusieurs) juridictions de niveau hiérarchique semblable en une seule entité nouvelle. Elle constitue la forme la plus complète du rapprochement entre deux ou plusieurs communes. Elle aboutit en effet à la disparition des entités de départ au profit d'une entité nouvelle dont les attributs sont en tous points identiques à ceux des entités de départ.

D'autres formes telles que le District où la Région peuvent également être envisagées. Elles seront prises en compte dans l'analyse qui débouchera sur la proposition d'une option stratégique.

---

<sup>7</sup> Ceci n'est pas le cas des diverses formes de collaboration intercommunale ci-dessus où seules les communes sont membres... et non les citoyens des dites communes.

<sup>8</sup> Dans l'exécution des tâches qu'elle assume, l'agglomération de droit fribourgeois constitue une collectivité publique supra communale. Elle se substitue aux communes qui en font partie pour les domaines de sa compétence. Ses organes sont calqués sur ceux qui caractérisent les communes parties prenantes, dont elle reproduit par ailleurs les mécanismes démocratiques (corps électoral, initiative, référendum, etc.).

# 3

## Champ d'analyse pris en considération

La méthodologie décrite ci-dessus va être appliquée à l'ensemble des activités des administrations des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Il s'agit donc d'une démarche exhaustive. Cependant, il est bien évident que l'analyse est approfondie dans les domaines où l'impact d'un rapprochement entre les deux villes est important. Elle reste par contre sommaire pour les domaines peu ou pas affectés par un renforcement de la collaboration. Nous pensons ici particulièrement aux domaines où une collaboration est déjà institutionnalisée, à l'image des Services industriels. Le champ d'analyse porte sur les éléments suivants (liste indicative susceptible d'être amendée en cours de projet) :

- **Développement & Leadership.** Il s'agit ici de considérer brièvement le contexte régional et urbain, l'évolution démographique et économique ainsi que les stratégies de développement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Sont abordés la problématique de développement, les chances et risques, les forces et faiblesses ainsi que les facteurs clés de succès en termes de développement et de leadership. Les objectifs (vision, intention stratégique, mission stratégique, valeurs fondamentales), les potentiels d'utilité exploités, les positions stratégiques de succès recherchées ainsi que les principaux programmes stratégiques et les grands projets sont également inclus dans l'analyse ;
- **Prestations.** Nous nous intéressons en principe à l'ensemble des prestations fournies par les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds à leurs citoyens. Il s'agit des prestations suivantes : Affaires sociales (service social, tutelle, curatelle), Aménagement et urbanisme, Culture (inclus musées), Déchets, Eau potable (Services industriels), Eaux usées, Gaz, électricité et chauffage à distance (Services industriels), Ecoles enfantines, primaires, secondaires et Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises (CIFOM), Forêts & Agriculture, Homes médicalisés et non médicalisés, espaces verts

- (parcs et jardins, inclus gestion et entretien des cimetières et chapelles mortuaires), Petite enfance, Police, Protection civile (dépend du Service d'incendie et de secours des Montagnes neuchâtelaises), Voirie (routes, etc.), Santé (hôpitaux, service médical des écoles, clinique dentaire scolaire, service d'orthopédie, contrôle des denrées alimentaires), Service du feu et Service d'ambulances (dépend du Service d'incendie et de secours des Montagnes neuchâtelaises), Services à la population – Information à la population, accueil (guichet) et réception (téléphonique) ainsi que tri du courrier, Services à la population – Contrôle des habitants, état civil, permis de travail, Services à la population – Assurances sociales (AVS, AI, chômage, maladie, etc.), Soutien interne – Bâtiments (Intendance des bâtiments du patrimoine administratif et conciergerie), Soutien interne – Finances, Ressources humaines et Informatique (impôts, taxes, caisse communale, ressources humaines, service informatique), Soutien interne – Institutions (Service juridique, soutien aux autorités politiques, économat, archives), Sport, Gestion des immeubles (patrimoine financier) et domaines ainsi que l'Office du logement, Transports publics, Promotion économique (inclus tourisme), Jeunesse (politique de la jeunesse, Déléguée à la jeunesse, Centre d'animation et de rencontre, DJ13) ;
- **Finances.** En termes financiers, sont principalement considérés des éléments tels que la force fiscale et le coefficient d'impôt, les éléments incluant une composante de péréquation financière, l'endettement net (poids des intérêts nets) ainsi que l'investissement et l'autofinancement des deux villes ;
  - **Opinion.** Pour traiter de l'opinion, nous nous intéressons en particulier aux résultats des votations et élections fédérales et cantonales pour les deux villes considérées. Nous considérerons également les décisions en matière de collaborations intercommunales, notamment dans les domaines de la formation (CIFOM), des soins hospitaliers, des services industriels, de l'électricité et de l'eau.

Le Tableau 1 (page 23) présente de manière synthétique le champ d'analyse pris en considération, à la fois pour Le Locle et pour La Chaux-de-Fonds.

# 4

## Sommaire prévu pour le rapport final de l'analyse stratégique

A ce stade, il est possible de prévoir le sommaire suivant pour le rapport final de l'analyse stratégique. Rappelons que ce rapport sera déposé en novembre 2004.

- **Introduction.** Termes de référence – Contexte – Objectif – Démarche générale – Structure du rapport
- **Méthodologie.** Approche méthodologique – Organisation du travail – Communication
- **Axe Prestations.** Fondements spécifiques de l'analyse – Considérations circonstanciées sur chaque prestation – Résultats de l'analyse multicritère – Opportunité et forme d'un rapprochement pour décider et fournir les prestations
- **Axe Développement & Leadership.** Fondements spécifiques de l'analyse – Considérations circonstanciées – Résultats de l'analyse multicritère – Opportunité et forme d'un rapprochement pour garantir le développement et le leadership des deux villes
- **Axe Opinion.** Fondements spécifiques de l'analyse – Considérations circonstanciées – Résultats de l'analyse multicritère – Opportunité et forme d'un rapprochement tenant compte des résultats de l'axe Opinion
- **Axe Finances.** Fondements spécifiques de l'analyse – Considérations circonstanciées – Résultats de l'analyse multicritère – Opportunité et forme d'un rapprochement tenant compte des résultats de l'axe Finances
- **Synthèse des axes d'analyse.** Présentation de la démarche spécifique d'analyse – Présentation graphique – Commentaires
- **Recommandation pour une option stratégique de rapprochement.** Énoncé des formes de rapprochement – Exposé des forces et faiblesses de chaque forme de rapprochement au vu des résultats de l'analyse stratégique – Énoncé d'une recommandation.

# 5

## Organisation du projet

L'organisation mise sur pied comprend l'organigramme du projet, la composition des organes, la répartition des responsabilités, la structure de communication, la charte du projet ainsi que la planification des travaux. Ces éléments sont présentés successivement ci-après.

### 5.1 Organigramme du projet

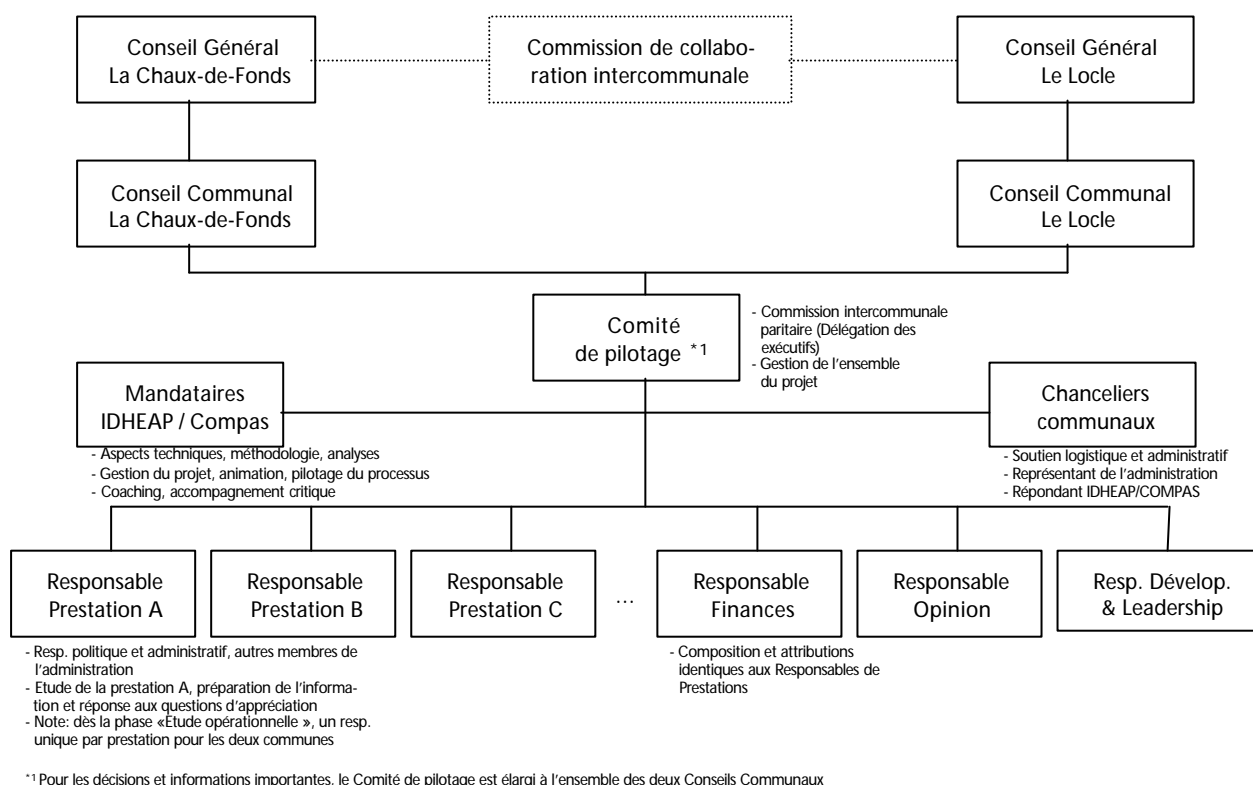
L'organigramme détaillé du projet est présenté à la Figure 3 ci-dessous. Les organes parties prenantes au projet sont les suivants :

- **Conseils généraux.** Les Conseils généraux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, en leur qualité d'organes législatifs et d'initiateurs du projet mandatent leurs Conseils communaux respectifs et leurs délèguent la conduite opérationnelle du projet. Ils assument en propre l'ensemble des décisions stratégiques relatives au projet, principalement les décisions relatives aux options et formes de collaboration. Ils sont régulièrement informés par le Comité de pilotage, respectivement par les Conseils communaux, quant à l'avancement des travaux;
- **Commission de collaboration intercommunale.** La Commission de collaboration intercommunale, en sa qualité d'organe ayant proposé la motion « Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration », constitue l'organe d'appui aux Conseils généraux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Elle est à ce titre régulièrement informée par le Comité de pilotage, respectivement par les Conseils communaux, quant à l'avancement des travaux ;
- **Conseils communaux.** Les Conseils communaux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds sont chargés de la réalisation du projet, ceci conformément à la motion émanant de leurs Conseils généraux respectifs. Ils délèguent la conduite opérationnelle du projet à un Comité de pilotage, mais conservent en

- propre le contrôle de toutes les décisions et informations importantes. Ils informent régulièrement les instances supérieures ;
- **Comité de pilotage.** Le Comité de pilotage assume, en vertu d'une délégation de compétence émanant des Conseils communaux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, la conduite opérationnelle et la gestion de l'ensemble du projet. Il assure la coordination, la circulation de l'information et l'avancement des travaux conformément aux instructions des organes auxquels il est subordonné, soit les Conseils communaux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Pour les décisions et informations importantes, le Comité de pilotage est élargi à l'ensemble des deux Conseils communaux. Le Comité de pilotage chapeaute par ailleurs les Responsables pour chaque prestation ainsi que les Responsables Finances, Opinion et Développement & Leadership ;
  - **Chanceliers communaux.** Les Chanceliers communaux, en leur qualité de premiers représentants des administrations communales des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, appuient le Comité de pilotage, respectivement les Conseils communaux des deux villes, dans la conduite opérationnelle du projet. En ce sens, ils constituent également les répondants privilégiés des mandataires au sein des deux administrations. Ils apportent essentiellement un soutien logistique et administratif ;
  - **Mandataires.** Les mandataires, soit l'IDHEAP/Lausanne et Compas Management Services Sàrl/Neuchâtel, appuient le Comité de pilotage, respectivement les Conseils communaux des deux villes, dans la réalisation concrète du projet. Ils travaillent en collaboration étroite avec l'ensemble des parties prenantes au projet, et en particulier avec le Comité de pilotage, respectivement les Conseils communaux des deux villes, les deux Chanceliers communaux et les membres des deux administrations communales impliqués dans le projet. Ils assument principalement les tâches suivantes : (1) mettre sur pied, organiser, animer et gérer le projet, (2) conduire les analyses et apporter l'ensemble des aspects techniques et méthodologiques et (3) coacher le processus et apporter un accompagnement critique. Ils rapportent directement au Comité de pilotage, respectivement aux Conseils communaux des deux villes, et les assistent dans leurs tâches de reporting aux instances supérieures ;
  - **Responsables de prestations.** Les responsables de prestations sont les membres des Conseils communaux des deux villes. Chaque responsable participe, en vertu d'une délégation du Comité de pilotage, respectivement des Conseils communaux des deux villes, et avec l'appui des mandataires, à l'analyse d'une ou de plusieurs prestations. Pour ce faire, il se fait assister par les membres de l'administration qu'il juge bon d'impliquer. L'ensemble des éléments nécessaires à l'analyse des prestations, ainsi que le travail concret d'analyse, est effectué par les mandataires. Les résultats de l'analyse sont communiqués au Comité de pilotage, respectivement aux Conseils communaux des deux villes, conjointement par les Responsables de prestations et les mandataires ;
  - **Responsables Finances, Opinion et Développement & Leadership.** Les responsables Finances, Opinion et Développement & Leadership occupent

une fonction identique aux responsables de prestations. La différence réside dans le fait qu'ils se consacrent non pas à l'analyse des prestations fournies par les administrations des deux villes, mais aux aspects spécifiques Finances, Opinion et Développement & Leadership.

**Figure 3**  
**Structure organisationnelle du projet**



## 5.2 Composition des organes

Les différents organes mentionnés sous le point précédent sont composés de la manière suivante :

- **Conseil général de la Ville du Locle** : composition actuelle;
- **Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds** : composition actuelle;
- **Commission de collaboration intercommunale** : composition actuelle, soit pour la Ville du Locle Mesdames et Messieurs Fragnière Manuel, Gfeller Elisabeth, Mischler Richard, Perez-Graber Aline, Baumann Henri et Nardin Marianne ;

- et pour la Ville de La Chaux-de-Fonds Mesdames et Messieurs Cornali-Engel Irène, Montandon Fabienne, Girardin Anne-Marie, Haldimann Patrick, Fernandez Eva et Thiébaud Pierre-Alain ;
- **Conseil communal de la Ville du Locle** : composition actuelle, soit Mesdames et Messieurs De la Reussille Denis, Buliard Dominique, Leimgruber Claude, Perrin-Marti Florence et Häsler Charles ;
  - **Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds** : composition actuelle, soit Mesdames et Messieurs Augsburgers Charles, Jeanbourquin Georges, Stähli-Wolf Claudine, Berberat Didier et Berthet Lise ;
  - **Comité de pilotage** : pour la Ville du Locle Monsieur De la Reussille Denis et Madame Buliard Dominique ; pour la Ville de La Chaux-de-Fonds Messieurs Augsburgers Charles et Jeanbourquin Georges ; les deux Chanceliers communaux participent également aux réunions du Comité de pilotage avec voix consultative ;
  - **Chancelier communal de la Ville du Locle** : Chancelier communal actuel, soit Monsieur Franchon Jean-Pierre ;
  - **Chancelier communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds** : Chancelier communal actuel, soit Monsieur Jaquenoud Sylvain ;
  - **Responsables de prestations pour la Ville du Locle** : membres actuels du Conseil communal, soit Mesdames et Messieurs De la Reussille Denis, Buliard Dominique, Leimgruber Claude, Perrin-Marti Florence et Häsler Charles ; voir Annexe 3 et Section 5.3 pour une répartition détaillée ;
  - **Responsables de prestations pour la Ville de La Chaux-de-Fonds** : membres actuels du Conseil communal, soit Mesdames et Messieurs Augsburgers Charles, Jeanbourquin Georges, Stähli-Wolf Claudine, Berberat Didier et Berthet Lise ; voir Annexe 3 et Section 5.3 pour une répartition détaillée ;
  - **Responsable Finances pour la Ville du Locle** : Monsieur Häsler Charles ;
  - **Responsable Finances pour la Ville de La Chaux-de-Fonds** : Madame Berthet Lise ;
  - **Responsable Opinion pour la Ville du Locle** : Monsieur De la Reussille Denis ;
  - **Responsable Opinion pour la Ville de La Chaux-de-Fonds** : Monsieur Augsburgers Charles ;
  - **Responsable Développement & Leadership pour la Ville du Locle** : Monsieur De la Reussille Denis ;
  - **Responsable Développement & Leadership pour la Ville de La Chaux-de-Fonds** : Monsieur Augsburgers Charles ;
  - **Mandataires** : Messieurs Soguel Nils (IDHEAP) et Léchet Gilles (Compas Management Services Sàrl).

**Tableau 1**  
**Champ d'analyse et répartition des responsabilités**

<b>No</b>	<b>Axes d'étude (avec prestations)</b>	<b>Resp.politique Le Locle</b>	<b>Resp. politique La Chaux-de-Fonds</b>
<b>2</b>	<b>PRESTATIONS</b>		
2.1	Affaires sociales (service social, tutelle, curatelle) - 18	Claude Leimgruber	Didier Berberat
2.2	Aménagement et urbanisme (incluse Police du feu) - 01	Florence Perrin-Marti	Charles Augsburg
2.3	Culture (inclus musées) - 02	Florence Perrin-Marti	Lise Berthet
2.4	Déchets - 03	Denis De la Reussille	Claudine Stähli-Wolf
2.5	Eau potable (Services industriels) - 04	Dominique Buliard	Georges Jeanbourquin
2.6	Eaux usées - 05	Florence Perrin-Marti	Claudine Stähli-Wolf
2.7	Ecoles enfantines, primaires, secondaires et Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises (CIFOM), Inspection des apprentissages incluse - 06	Claude Leimgruber	Didier Berberat
2.8	Espaces verts (parcs et jardins, inclus gestion et entretien des cimetières et chapelles mortuaires) - 09	Denis De la Reussille	Claudine Stähli-Wolf
2.9	Forêts & Agriculture - 07	Denis De la Reussille	Claudine Stähli-Wolf
2.10	Gaz, électricité et chauffage à distance (Services industriels), inclus Politique énergétique et environnement - 21	Dominique Buliard	Georges Jeanbourquin
2.11	Gérance et Gestion des immeubles (patrimoine financier) et domaines (vignobles) - 20	Florence Perrin-Marti	Lise Berthet
2.12	Homes médicalisés et non médicalisés - 08	Claude Leimgruber	Didier Berberat
2.13	Jeunesse (Politique de la jeunesse, Délégué à la jeunesse, Animation, Centre d'animation et de rencontre, DJ13) - 24	Claude Leimgruber	Lise Berthet
2.14	Petite enfance - 10	Claude Leimgruber	Didier Berberat
2.15	Police (inclus Salubrité publique) - 11	Charles Häslér	Georges Jeanbourquin
2.16	Promotion économique (inclus tourisme) - 23	Charles Häslér	Charles Augsburg
2.17	Protection civile (dépend du Service d'incendie et de secours des Montagnes neuchâteloises) - 12	Charles Häslér	Georges Jeanbourquin
2.18	Santé (hôpitaux, service médical des écoles, clinique dentaire scolaire, service d'orthopédie, contrôle des denrées alimentaires) - 19	Claude Leimgruber	Didier Berberat
2.19	Service du feu et Service d'ambulances (dépendent du Service d'incendie et de secours des Montagnes neuchâteloises) - 14	Charles Häslér	Georges Jeanbourquin
2.20	Services à la population - Assurances sociales (AVS, AI, Chômage, Maladie, etc.) et Office du logement - 15.3	Denis De la Reussille	Charles Augsburg
2.21	Services à la population - Contrôle des habitants, Etat civil, Permis de travail - 15.2	Denis De la Reussille	Didier Berberat
2.22	Services à la population - Information à la population, Accueil (guichet) et Réception (téléphonique) - 15.1	Denis De la Reussille	Charles Augsburg
2.23	Soutien interne - Bâtiments (Intendance des bâtiments du patrimoine administratif et conciergerie) - 16.1	Florence Perrin-Marti	Claudine Stähli-Wolf
2.24	Soutien interne - Finances, Ressources humaines et Informatique (Impôts et taxes, Caisse communale, Ressources humaines, Service informatique) - 16.2	Charles Häslér	Lise Berthet
2.25	Soutien interne - Institutions, nature administrative (Service juridique, Soutien aux autorités politiques, Economat, Tri du courrier, Archives) - 16.3	Denis De la Reussille	Charles Augsburg
2.26	Soutien interne - Institutions, nature politique (Conseil communal, Conseil général, Commissions, relations avec le canton, pol. et coll. extérieures) - 16.4	Denis De la Reussille	Charles Augsburg
2.27	Sport - 17	Denis De la Reussille	Charles Augsburg
2.28	Transports publics et Communications - 22	Claude Leimgruber	Didier Berberat
2.29	Voirie (routes, garages, etc.) - 13	Denis De la Reussille	Claudine Stähli-Wolf
<b>3</b>	<b>FINANCES</b>		
3.1	Finances	Charles Häslér	Lise Berthet
<b>4</b>	<b>DEVELOPPEMENT ET LEADERSHIP</b>		
4.1	Développement & Leadership (inclus image, rayonnement, attractivité)	Denis De la Reussille	Charles Augsburg
<b>5</b>	<b>OPINION PUBLIQUE</b>		
5.1	Opinion publique	Denis De la Reussille	Charles Augsburg

### 5.3 Répartition des responsabilités

Pour le détail de l'étude des prestations et des thèmes Finances, Opinion et Développement & Leadership, les responsabilités se répartissent comme détaillé dans le Tableau 1 ci-dessus. Il est important de remarquer que l'analyse est menée selon une orientation par prestation, par opposition à une orientation selon les dicastères. Certes, cette optique diffère de l'approche habituelle. Toutefois, elle est nécessaire pour analyser l'efficiency et l'efficacité avec lesquelles les deux villes fournissent les prestations à la population. Précisons en outre que pour garantir la comparabilité des résultats, une nomenclature des prestations communales identique pour les deux villes a été retenue.

### 5.4 Communication, séances et informations

Afin d'assurer la communication entre les divers organes du projet, les séances suivantes sont nécessaires :

- **Séance Comité de pilotage** : Information, évaluation, discussion et décision - Séances régulières de suivi des travaux, de traitement de l'information, de pondération des indicateurs et d'appréciation des rapports intermédiaires et finaux;
- **Séance Conseil communal** : Information, évaluation et discussion - Séances d'information et de traitement des axes d'analyse Finances, Opinion et Développement & Leadership, séance d'appréciation des rapports intermédiaires et finaux;
- **Séance Commission de collaboration intercommunale** : Information et discussion - Séances d'information, d'appréciation et de présentation du rapport final ;
- **Séance Conseil général** : Information, discussion et décision - Séance de présentation du projet et de présentation du rapport final ;
- **Information de l'Administration** : Information - Présentation de la démarche à l'ensemble des personnes de l'administration directement parties prenantes (présentation dans chacune des deux villes) – séances de lancement, présentation du rapport final ;
- **Conférence de presse** : Information - Présentation de la mise sur pied du projet et présentation du rapport final.

## 5.5 Charte de projet

La présentation de la charte du projet comprend l'objectif stratégique du projet, sa mission et sa raison d'être ainsi que les règles et valeurs fondamentales que respecte son déroulement<sup>9</sup>.

**Objectif stratégique.** Le projet a pour objectif stratégique d'apporter une réponse à la motion des Conseils généraux du Locle et de La Chaux-de-Fonds intitulée « Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration ». Il s'agit de déterminer la meilleure forme de collaboration intercommunale entre les deux villes, ceci en n'excluant aucune option (collaboration intercommunale sous diverses formes et modalités, agglomération, fusion).

**Mission et raison d'être.** La raison d'être du projet s'insère dans la mission générale des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Cette mission consiste à fournir aux personnes physiques et morales domiciliées sur leurs territoires respectifs des prestations, des perspectives de développement ainsi que des conditions-cadres les meilleures possibles, ceci à un coût raisonnable. Elle englobe par ailleurs l'entretien et le développement d'une attractivité (rayonnement, image) et d'un cadre de vie favorisant la création d'une dynamique de développement. Dans ce contexte, le projet s'attache à déterminer la variante de collaboration la plus favorable à l'accomplissement de ladite mission.

**Règles et valeurs fondamentales.** Les personnes amenées à participer au projet sont tenues de se conformer aux règles et valeurs fondamentales suivantes:

- **Orientation prestation, développement & leadership, finances et opinion.** Afin de s'affranchir de la structure organisationnelle existante (cf. organigramme) et de mettre l'accent sur la fourniture de services aux personnes physiques et morales, l'unité d'analyse retenue est la prestation. Cette orientation est complétée par trois autres axes d'analyse permettant la prise en compte des aspects développement & leadership, des aspects financiers et de l'opinion. Il s'agit en effet de ne pas négliger des aspects tels que l'attractivité, l'image, l'insertion dans le réseau urbain, le cadre de vie ou encore l'attachement des habitants à leur commune de résidence. L'ensemble de ces analyses s'effectue de manière individualisée, mais concomitante, dans les deux villes. Les organes du projet sont systématiquement organisés de manière paritaire entre les deux villes ;
- **Approche ouverte et sans préjugés.** L'approche envisage et considère sans préjugé les différentes formes de collaboration possibles ;
- **Efficacité et efficience.** L'analyse des prestations accorde une large place aux notions d'efficacité (satisfaction des besoins des utilisateurs) et d'efficience (usage parcimonieux des ressources) ;

---

<sup>9</sup> Afin d'être accessible à toutes les parties prenantes au projet, la charte sera disponible dès le 11 février 2004 sur Internet à l'adresse [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > finances publiques > rapprochement.

- **Exhaustivité et économie des moyens.** L'analyse englobe l'ensemble des prestations et activités des deux villes considérées. Elle suit cependant la règle dite des 20/80 en se concentrant sur les aspects primordiaux pour l'atteinte de l'objectif stratégique. On évite ainsi une « paralysie par l'analyse » qui résulterait d'une analyse « dans les moindres détails » ;
- **Flexibilité et option «zéro licenciements ».** L'analyse stratégique s'effectue selon le principe que tout gain d'efficience lié à un renforcement de la collaboration entre les deux villes serait concrétisé au travers des fluctuations naturelles du personnel. Toute éventualité de licenciement dans cette optique est exclue. Par contre des changements de postes ou des recompositions de fonction peuvent être envisagés ;
- **Ouverture d'esprit et honnêteté.** Considérer l'opportunité d'un renforcement de la collaboration entre les deux villes, c'est-à-dire d'un changement dans la manière de fonctionner, réclame de l'honnêteté (qualité des informations sur lesquelles se base la réflexion) et de l'ouverture d'esprit (capacité à s'extraire de l'existant). Les comportements stratégiques, tout comme l'autocensure, sont proscrits ;
- **Respect et atmosphère de travail agréable.** Chaque personne participant au travail commun a, dans le cadre de ses attributions, droit à la parole. Le respect de l'équilibre entre tous les participants contribue de manière essentielle à la qualité du résultat final. Les « phrases assassines », tout comme les attitudes « dominatrices » sont proscrites ;
- **Prise de responsabilité.** Chaque personne participant au travail commun parle en son nom propre (messages « je »). Elle assume la responsabilité de ce qu'elle dit ;
- **Information et confidentialité.** Les débats sont tenus confidentiels, la divulgation de l'information vers l'extérieur est gérée par le Comité de pilotage, respectivement les Conseils communaux, dans l'intérêt du projet ;
- **Qualité et charge de travail.** Il est veillé à maintenir la charge de travail relative au projet dans des limites acceptables pour toutes les parties prenantes. Certaines surcharges momentanées ne peuvent cependant être exclues. Les diverses parties prenantes veillent par ailleurs à travailler de manière efficiente (pas de perturbations de type natel ou autres durant les ateliers, respect des engagements et des délais, interventions concises, etc.).

## 5.6 Planification des travaux

La planification des travaux est présentée de manière détaillée, mais provisoire à l'annexe 5<sup>10</sup>. Les étapes principales sont les suivantes :

Début des travaux de mise sur pied du projet	De fait les travaux ont commencé avec la séance du Comité de pilotage du 30 octobre 2003
Remise du rapport de mise sur pied du projet au Comité de pilotage par la communauté de travail	16 décembre 2003
Présentation du projet aux Conseils communaux respectifs	Mi-décembre 2003
Présentation du projet à la Commission de collaboration intercommunale (présentation par les mandataires)	14 janvier 2004
Présentation du projet aux Conseils généraux respectifs	
Obtention du crédit de mise en œuvre (présence des mandataires)	10 février 2004
Début des travaux de mise en œuvre	
Présentation du projet aux chefs de services concernés	Mi-février 2004
Réunion du Comité de pilotage	En principe tous les deux mois
Présentation des résultats avec une option stratégique	Novembre 2004

---

<sup>10</sup> Une version régulièrement mise à jour sera disponible dès le 11 février 2004 sur Internet à l'adresse [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > finances publiques > rapprochement.

# 6

## Conclusion

Le présent rapport détaille la manière dont les Conseils communaux des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds comptent s'organiser pour répondre à la motion « Etudier la fusion pour faire avancer la collaboration ». Pour ce faire, une approche selon quatre axes est retenue : axe Prestations, axe Développement & Leadership, axe Finances et axe Opinion. La démarche débouche sur la recommandation d'une option stratégique quant à la forme du rapprochement entre les deux villes. Au stade actuel, toutes les options sont ouvertes, d'une option de type « voie solitaire » à une fusion, en passant par l'ensemble des formes de collaboration intercommunale. Ces diverses formes sont considérées dans l'analyse, ceci sans a priori. Une démarche participative est privilégiée, afin de garantir la qualité de la recommandation finale ainsi que l'adhésion des diverses parties prenantes. Le présent rapport est présenté devant les Conseils généraux des Villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Une acceptation par ces organes ouvre la voie au démarrage des travaux d'analyse. Partant du principe que ces travaux démarrent en février 2004, ceci conformément au planning proposé, les résultats seront disponibles en novembre de la même année.

# Annexes

## Annexe 1

### Liste des collaborations entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds

Le «Rapport de la Commission de collaboration intercommunale du 24 septembre 2002 » mentionne les collaborations suivantes entre les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds :

- Fusion des Services industriels des deux villes en une nouvelle société anonyme (SIM SA) ;
- Mise en réseau des deux hôpitaux des Montagnes, spécialisation de chacun, introduction de rencontres régulières entre les médecins, réseau régional des services para-hospitaliers ;
- Aresa SA (Aéroport des Eplatures) ;
- Cifom (Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises) ;
- Service d'incendie et de secours (SIS) ;
- Rencontres régulières entre les Conseils communaux ;
- Développement des synergies dans les domaines du ramassage des déchets et de la production horticole (en étude) ;
- Centrale téléphonique de la police ; mise à disposition de personnel ; étude d'intensification des collaborations entre les deux polices ;
- Planning familial ;
- Contrôle des denrées alimentaires et des viandes par le Service de l'hygiène et de l'environnement de La Chaux-de-Fonds pour le compte du Locle, par mandat de prestations ;
- Intensification des échanges entre nos différentes structures muséales et culturelles ; publication semestrielle commune du programme des musées des deux villes ;
- Intégration des réseaux de transports publics des deux villes dans les compagnies TRN-TC et mandat de prestations ;
- Publication annuelle du Mémento des deux villes ;
- Contacts réguliers et entraide ponctuelle entre les services communaux ;
- Organisation des Concours suisses de perfectionnement pédagogique en été 2003 (plusieurs milliers de participants de toute la Suisse) ;
- Soins et action sociale à domicile ;
- Accès réciproque à nos piscines des Mélèzes et du Communal ;
- Projet de joutes sportives entre les élèves des deux villes.

Ces collaborations de type bilatéral sont complétées par des collaborations de type multilatéral (état septembre selon le « Rapport de la Commission de collaboration intercommunale du 24 septembre 2002 ») :

- Sivamo SA (approvisionnement en eau depuis le Littoral) ;
- Cridor SA (incinération des déchets, production d'énergie et compostage des déchets verts) ;
- Commission d'animation et de promotion des Montagnes neuchâteloises (CAPMN) ;
- Centre-Jura ;
- Théâtre populaire romand (TPR).

## Annexe 2

# 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 neuchâteloises.

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

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

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

- Des différentes voies permettant de faire progresser de façon significative la collaboration des deux communes, y compris la fusion;
- Des conséquences positives et négatives de ces différentes voies;
- De leurs implications, notamment financières, juridiques et institutionnelles;
- De leurs enjeux dans d'autres domaines tels que l'aménagement du territoire, la culture ou l'économie;
- Des éventuels obstacles à leur réalisation et des possibilités de les surmonter.

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







