



Au Conseil général de la commune des Ponts-de-Martel
Rapport quant à la poursuite de l'étude du rapprochement des communes des Montagnes neuchâteloises

Monsieur le Président, Madame, Monsieur,

Le présent rapport n'a pas pour vocation de vous donner l'ensemble des réflexions qui ont été partagées lors de cette étude mais de vous apporter suffisamment d'informations pour vous permettre de vous forger une opinion.

Il est bien entendu que l'intégralité des documents liés à cette étude est à la disposition des membres du Conseil général.

◆ **Introduction**

Cela fait plus de dix ans que le canton procède à plusieurs vagues de désenchevêtrements et réforme les institutions neuchâteloises. La cantonalisation de nombreux domaines et la régionalisation d'autres prestations obligent les communes à se regrouper si elles souhaitent pouvoir les assumer.

Parallèlement, la stratégie du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) est décidée, elle s'exprime sous deux angles complémentaires et dépendants l'un de l'autre : la mise en réseau des pôles urbains et l'alliance des villes et des régions. Pour la concrétiser, le canton et les groupements de communes se mettent d'accord sur un programme de mesures traduit dans des contrats de région ou d'agglomération. En amont de ces contrats, un projet de territoire est convenu entre les partenaires. Pour la région Centre-Jura, le contrat est signé en 2008.

Le mode de vie contemporain n'est plus le même qu'il y a 150 ans, époque à laquelle sont nées nos institutions. Nous nous déplaçons pour exercer notre activité professionnelle, pour nous former, pour nos loisirs, etc. Notre bassin de vie n'est plus limité à la commune dans laquelle nous habitons. Nos villes comptent plus d'usagers que de citoyens, en raison de leur rôle de centre et de la multitude de services qu'elles offrent.

Pourtant, nos institutions, elles, n'ont pas changé dans leurs caractéristiques essentielles. Le niveau communal subsiste, mais l'autonomie de la commune tend à se réduire avec un transfert de compétences au profit du canton ou d'entités

intercommunales. Les dossiers à traiter se complexifient, requièrent une disponibilité croissante des autorités politiques exécutives, exigent une anticipation, etc.

Ces nouveaux besoins sont toujours plus difficiles à satisfaire par des miliciens. Des difficultés à trouver des citoyens prêts à s'engager dans les exécutifs surgissent. L'accomplissement en commun de tâches permet parfois de pallier cette insuffisance avec le risque cependant de déposséder la commune de ses prérogatives au profit d'un organisme intercommunal. La démocratie est alors ponctuellement remise en cause.

Enfin, le positionnement sur l'échiquier politique prend une importance toute particulière pour revendiquer une meilleure considération par le canton. Devant ce constat, beaucoup de communes réfléchissent à leur avenir institutionnel.

Les fusions entre autres, des communes du Val-de-Travers et du Val-de-Ruz, ont donné naissance à des entités de 10'000 à 15'000 habitants, dynamiques et revendiquant une place de choix dans le paysage politique cantonal. Elles ont su construire ensemble une vision d'avenir pour le développement de leur région.

En avril 2011, le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds s'adresse aux communes de son district et de celui du Locle : les projets de rapprochement institutionnels alors en cours sur le Littoral (Bevaix-Boudry-Cortailod et Auvernier-Bôle-Colombier) et celle au Val-de-Ruz lui font craindre une marginalisation progressive, un accroissement des écarts fiscaux, une remise en question de la péréquation et un désintérêt croissant pour les Montagnes neuchâteloises. En cause selon lui, l'absence de débat sur la question des fusions dans notre Région.

Une rencontre regroupant l'ensemble des exécutifs communaux des Montagnes neuchâteloises est alors organisée en août 2011 à Brot-Plamboz, elle débouchera sur un mandat d'étude d'opportunité confiée au RUN ou chaque commune sera représentée par un membre de son exécutif.

3 phases/objectifs sont visés par cette étude :

- Phase 1 : réaliser une étude stratégique définissant une vision régionale commune s'appuyant sur des principes prédéfinis, comprenant des scénarios de rapprochement sur le plan institutionnel et faisant l'objet d'une évaluation et de recommandations techniques.
- Phase 2 : informer la population de la vision régionale retenue par les communes.
- Phase 3 : organiser un sondage de la population des communes.

◆ **Etat des lieux**

- Les Montagnes neuchâtelaises avec une population estimée à 54'000 habitants est le principal pôle urbain de l'arc jurassien transfrontalier. Sa qualité paysagère reconnue par son intégration dans le périmètre du Parc naturel régional du Doubs et par la création d'un futur parc naturel transfrontalier de même que l'inscription au patrimoine de l'Humanité permettent également à cette région de rayonner au niveau international.
- La variété de ses espaces qui réunit des communes à vocation agricole à faible population avec des communes urbaines regroupant l'ensemble de la population et des centres économiques. Cette complémentarité dans les espaces est également un atout majeur et indéniable en matière touristique.
- Les collaborations intercommunales sont multiples et vont au-delà de la logique des districts.
- L'accessibilité en transport public est de qualité moyenne avec des cadences plutôt faibles. Au niveau routier, les flux pendulaires sont importants et envahissent l'ensemble du réseau des routes.
- Grandes disponibilités de terrains industriels en milieu urbain, peu de possibilité de développement dans les espaces ruraux et périurbains.
- Coefficients fiscaux proches ou supérieurs à la moyenne cantonale. Dans les communes rurales ou périurbaines l'impôt sur les personnes physiques financent les prestations et sont plutôt stables. Les villes par contre ont une forte dépendance à l'impôt sur les personnes morales (entre 25 et 50 % de l'ensemble des recettes fiscales).

◆ **Constat**

- Le pôle urbain se développe tant sous l'angle de l'habitat et de l'économie au détriment des communes rurales et périurbaines.
- Les Montagnes neuchâtelaises occupent une place importante dans l'Arc jurassien, par contre, cette dimension s'amenuise fortement lorsque que l'on se dirige vers le Plateau.
- La qualité des transports publics est moyenne et le refus du RER-TransRUN va retarder d'autant plus les améliorations projetées pour rapprocher les Montagnes Neuchâtelaises du Plateau.
- Le développement d'une offre touristique fondée sur la complémentarité des espaces et la valorisation de ces atouts au profit de l'entier du territoire est une nécessité.

- Émergence d'une collaboration transfrontalière avec l'agglomération urbaine du Doubs qui, lorsqu'elle se sera organisée en organisme doté de la personnalité juridique verra la légitimité de ses actions encore renforcée tout comme sa visibilité.
- La stratégie RUN peine à se concrétiser malgré des projets ambitieux et reconnus comme tels.
- Des éléments extérieurs sur lesquels les Montagnes neuchâtelaises, à elles seules, n'ont guère de prise pourraient avoir des répercussions négatives : possible péjoration des liaisons ferroviaires avec le Plateau (et avec les effets sur les lignes régionales qui les alimentent) en raison des travaux en gare de Lausanne, votation sur le prix de la vignette automobile remettant en cause la reconnaissance de la H20 en tant que route nationale, etc.
- L'échiquier politique cantonal bouge surtout depuis que les deux vallées latérales du canton ont fusionné. Elles font désormais preuve d'un grand dynamisme et multiplient les appels à la collaboration avec plusieurs collectivités locales. Dans le même ordre d'idée, la fusion du Nouveau Neuchâtel, 54'000 habitants et du Grand-Entre-Deux-Lacs, 20'000 habitants mettront les communes des Montagnes Neuchâtelaises sous pression.

◆ **Projet de société**

L'un des éléments clés, outre le positionnement renforcé sur l'échiquier politique, les économies d'échelle, l'amélioration du coefficient fiscal, etc, dans un processus de rapprochement entre plusieurs collectivités publiques est l'établissement d'un projet de société. C'est ce projet qui fédère les communes dans leur désir de partager leur avenir; c'est lui qui apportera le sens au rapprochement souhaité et qui en sera le moteur du futur commun.

Établir un projet de société représente une démarche ambitieuse, elle exige de se projeter dans l'avenir et d'imaginer la région des Montagnes neuchâtelaises dans quelques années. Il est le résultat de réflexions communes prospectives partagées par toutes les communes, à partir de l'état des lieux des collaborations existantes.

Élément essentiel à élaborer en amont dans le processus de rapprochement, le projet de société doit également être placé au cœur d'une réflexion stratégique visant à déterminer les scénarios de rapprochement.

Les objectifs du projet de société vont de ce fait influencer l'organisation (tant politique qu'administrative) des collectivités locales. Ces dernières devront agir sur l'aménagement du territoire au sens général, mener une politique foncière active et réfléchir à un marketing territorial, promouvoir l'économie et en assurer les conditions cadre pour son développement, élaborer une politique de la jeunesse, se doter d'un pouvoir politique fort pour renforcer son positionnement et avoir la

maîtrise des dossiers, avoir une force de réactivité et d'anticipation, bénéficier de moyens financiers pour mener des projets, etc.

Six axes vont définir et orienter le projet de société :

Axes 1 : Rôle des Montagnes neuchâteloises

- Renforcer le positionnement des montagnes neuchâteloises en tant que composante de l'agglomération RUN dans l'Arc jurassien et dans le système des villes suisses et y jouer un rôle déterminant;
- S'affirmer comme le principal centre urbain, culturel, industriel et touristique dans le massif jurassien transfrontalier;
- Valoriser les avantages et les atouts de chaque espace dans un esprit de solidarité et de complémentarité.

Axe 2 : Population/habitat/structure sociale

- Maintenir une occupation décentralisée du territoire sous l'angle de l'habitat;
- Encourager et concrétiser la mixité sociale (âge, horizon professionnel, structure familiale) en tenant compte des perspectives démographiques;
- Viser un développement harmonieux de toute la région aux abords des axes de transports et respectueux du paysage (par ex. valorisation du patrimoine bâti dans l'espace rural, etc.).

Axe 3 : Économie quoi, quel développement et où ?

- Consolider le pôle industriel, horloger et microtechnique en visant également une diversification de l'économie dans le secteur secondaire et tertiaire;
- Encourager le développement du tourisme au titre d'activité économique;
- Conserver des activités économiques dans l'espace rural et en développer de nouvelles, en lien avec le secteur primaire, le tourisme et l'habitation.

Axe 4 : Quels services à la population et où les implanter ?

- Garantir dans les espaces non urbains certains services ou des activités de proximité pour préserver la vitalité des villages et pour y vivre (par ex, organisation de lieux de rencontre, soutien à des activités associatives);
- Offrir des services et des prestations répondant aux besoins/attentes de la population vivant dans l'espace urbain/rural;
- Renforcer l'occupation décentralisée du territoire par des services administratifs à la population (antennes ou services itinérants).

Axe 5 : Accessibilité

- Viser une gestion durable, globale et solidaire de la mobilité en favorisant notamment le recours aux transports publics;

- Renforcer et consolider le maillage et les chaînes de transport publics actuels;
- Améliorer la desserte entre les vallées et vers le Littoral.

Axe 6 : Gouvernance

- Organiser la gouvernance de manière à garantir la proximité des autorités vis-à-vis des citoyens dans des thématiques préalablement définies;
- Ancrer dans la gouvernance locale les spécificités de l'espace rural afin d'en assurer le développement dans le cadre défini par les axes du projet de société;
- Instituer une gouvernance régionale concrétisant l'alliance des villes et des régions et permettant aux Montagnes neuchâteloises de s'exprimer d'une seule voix.

◆ **Scénarios**

Principes guidant le choix des scénarios

Une fois le contenu du projet de société déterminé, il convient de définir quels sont les scénarios de rapprochement envisageables. Un certain nombre de principes découlant des objectifs et des axes définis précédemment vont permettre de faciliter le choix des scénarios.

- 1^{er} principe : **poursuite de la réflexion (pour les scénarios) en privilégiant les espaces fonctionnels.** Il est en effet constaté que c'est la logique des bassins de vie de la population qui est déterminante.
- 2^{ème} principe : **organisation de la ou des collectivité/s locale/s en fonction du projet de société.** Les tâches qu'une commune doit légalement mener ou les prestations qu'elle souhaite offrir à sa population doivent être définies dans le projet de société, c'est donc de ce dernier qui déterminera l'organisation nécessaire.
- 3^{ème} principe : **dissociation de l'organisation politique et administrative au sein de la ou des collectivité/s locale/s.** Maintien d'un niveau décisionnel de proximité en se basant sur des compétences techniques externes.
- 4^{ème} principe : **alliance des collectivités locales au bénéfice de l'espace Montagnes.** Les Montagnes neuchâteloises doivent regrouper leurs forces et apparaître soudées et solidaires afin de défendre au mieux leurs intérêts.
- 5^{ème} principe : **prise en compte des spécificités des espaces qui composent les Montagnes neuchâteloises.** Une structure administrative et de gouvernance qui tient compte des spécificités.

Critères d'analyse des scénarios

Une analyse des forces, faiblesses, opportunités et risques de chaque scénario doit être effectuée.

Les neuf indicateurs définis ci-dessous permettent ainsi de les apprécier.

1. **Positionnement de la région et/ou de la commune face à l'extérieur.**
Un meilleur positionnement pour une meilleure écoute, il doit permettre de répondre à la question suivante : *quels sont les effets du scénario sur la prise en considération des intérêts et des attentes de la population de la nouvelle commune ?*
2. **Projet de société.** Permet définir le « pourquoi » l'on souhaite se rapprocher ou fusionner, il permet de répondre à la question suivante : *le scénario facilite-t-il la réalisation du projet de société et implicitement favorise-t-il la fusion?*
3. **Bassin de vie (sous l'angle fonctionnel).** Les espaces de vie de la population dépassent largement les frontières politiques. Il permet de répondre à la question suivante : *le scénario tient-il compte du bassin de vie de la population concernée ?*
4. **Gouvernance.** Doit permettre de définir le mode de gouvernance souhaité, il répond aux questions suivantes : *le pouvoir est-il en mains des autorités communales ? Est-il exercé par des entités extra-communales, et de fait soustrait du pouvoir des communes ? Le mode de gouverner tient-il compte du projet de société (gouvernance de proximité) ?*
5. **Autonomie décisionnelle.** L'autonomie des communes dépend de la répartition des compétences entre autorités communales et cantonales. Il permet de répondre à la question suivante : *de quelle manière le scénario influence-t-il les compétences décisionnelles des communes ?*
6. **Professionnalisation des autorités.** La complexité des dossiers et leur nombre ne permet plus une gestion basée sur un système de milice, il permet de répondre à la question suivante : *le scénario permet-il d'envisager une professionnalisation des autorités exécutives et/ou un renforcement de l'administration ?*
7. **Indentification des citoyens.** Les habitants s'identifient à leur commune pour des motifs très divers mais qui doivent être clairement identifiés et appréciés. Il permet de répondre à la question suivante : *avec le scénario analysé, les habitants peuvent-ils s'identifier à la nouvelle commune et ressentir un sentiment d'appartenance à son égard ?*

8. **Prestations à la population.** Il n'est pas important de savoir qui fournit la prestation mais plutôt de savoir si elle est disponible et à quel coût. Il permet de répondre à la question : *les prestations peuvent-elles être améliorées avec le scénario ou y a-t-il à craindre un statu quo ou une péjoration dans leur accomplissement (proximité spatiale, risque de centralisation des services, etc.) ?*
9. **Aspects financiers.** Le coefficient fiscal n'est pas le seul élément financier important, la provenance des entrées fiscales ne doit en effet pas être négligée. Il permet de répondre à la question suivante : *offre-t-il une meilleure assise financière découlant d'une stabilité dans les rentrées fiscales ? Le scénario permet-il des économies d'échelle favorisant l'amélioration des prestations par ex, etc ?*

Analyse des scénarios

Les communes des Planchettes et des Brenets ont souhaité rester, à ce stade de l'étude, des collectivités indépendantes et désirent privilégier les collaborations intercommunales. Elles acceptent cependant leur intégration dans les versions analysées.

L'état actuel (statu quo) fonctionne comme référence de comparaison.

Les 4 scénarios et l'état actuel suivants font l'objet d'une analyse.

- **Etat actuel.** Positionnement faible, pas de prise de position unique, le projet de société pas facilement concrétisable, le bassin de vie ne coïncide pas avec les limites communales, la gouvernance n'est plus adaptée aux enjeux, l'autonomie décisionnelle s'affaiblit dans les petites communes rurales, le système de milice devient difficilement gérable, l'identification de la population à sa commune ne change pas, de même que les prestations offertes qui ne se péjorent pas pour le moment, la maîtrise des aspects financiers deviendra, pour les petites communes de plus en plus difficile ces prochaines années.
☞ Ce scénario est privilégié par les communes du Locle, de La Chaux-de-Milieu, des Planchettes et comme alternative à la commune unique par les communes de La Sagne, de Brot-Plamboz, des Ponts-de-Martel, des Brenets et du Cerneux-Péquignot.
- **Scénario de la commune unique réunissant les dix communes.** Première ville du canton et ville d'importance nationale, la concrétisation du projet de société est fait d'une manière efficiente et cohérente, les usagers deviennent citoyens, leur bassin de vie se cale sur les frontières politiques, la gouvernance est simplifiée et les bases d'une démocratie de proximité sont posées, l'autonomie décisionnelle est renforcée, des compétences supplémentaires peuvent être exigées du canton, la perte du sentiment

d'appartenance des citoyens doit être corrigée par la mise en place du projet de société, les prestations fournies à la populations s'améliorent, une plus grande répartition des risques liés aux entrées fiscales améliorent également les aspects financiers. De profonds changements vont affecter les petites communes qui se retrouvent intégrées dans une organisation de plus de 54'000 habitants. Le projet de société doit cependant atténuer ces craintes. La gouvernance de proximité atténuera les craintes liées à la perte d'identification des citoyens, cette thématique ne doit cependant pas être minimisée. Pour les deux villes les conséquences sont moins fondamentales et vont plutôt vers une amélioration des prestations et des aspects financiers. La perte d'appartenance des citoyens devrait être moins importante que dans les petites communes.

☞ *Ce scénario est privilégié par les communes de La Chaux-de-Fonds, des Ponts-de-Martel, de La Sagne, des Brenets, de La Brévine, de Brot-Plamboz et du Cerneux-Péquignot.*

- **Scénario "Une ville une vallée" avec un rapprochement entre les deux villes, Les Brenets et Les Planchettes d'une part, et une fusion entre les communes de La Brévine, du Cerneux-Péquignot, de La Chaux-de-Milieu, de Brot-Plamboz, des Ponts-de-Martel et de La Sagne d'autre part.** Une ville et une commune plutôt rurale, le rapprochement des deux villes donne naissance à un pôle urbain de 50'000 habitants, les petites communes regroupées n'atteignent pas une taille suffisante pour affronter les défis à venir. La mise en œuvre du projet de société est délicate, le bassin de vie n'est pas réalisé pour les petites communes. La gouvernance est améliorée pour les villes par contre les petites communes devront obtenir un soutien technique des villes. Le sentiment d'appartenance est préservé, les prestations aux citoyens des villes sont améliorées ce qui n'est pas le cas pour les petites communes. Les aspects financiers sont positifs pour les villes au contraire des petites communes.

☞ *Ce scénario n'est privilégié par aucune commune.*

- **Scénario "Deux villes" avec une fusion des communes du Locle, des Brenets, de la Brévine, du Cerneux-Péquignot et de La Chaux-du-Milieu et un rapprochement entre La Chaux-de-Fonds, Brot-Plamboz, Les Ponts-de-Martel, La Sagne et les Planchettes.** Deux villes pour les Montagnes neuchâteloises, le positionnement des communes demeurent inchangés, une instance intra régionale pour « parler d'une seule voix » est à créer, le projet de société pourra être mis en place relativement facilement moyennant une coordination entre les deux communes, le bassin de vie éclate complètement en se chevauchant, la gouvernance par la prise en compte des spécificités des communes rurales y sont intégrées, par contre la défense des intérêts régionaux est partagée par les deux villes, une attention particulière

devra y être portée. Pas de modification dans l'autonomie décisionnelle, aucun atout à faire valoir auprès du canton, le risque de perte du sentiment d'appartenance des citoyens des petites communes est présente et ne doit pas être minimisé, même si le projet de société doit le compenser. Les prestations à la population s'améliorent dans les villages, aucun impact positif sur les aspects financiers des villes, par contre une amélioration du potentiel d'investissement dans les petites communes est possible.

☞ Ce scénario n'est privilégié par aucune commune. Seule la commune du Locle laisse cette possibilité ouverte aux autres petites communes de son district.

- **Scénario "Deux villes une vallée" créant trois communes, soit un regroupement entre La Chaux-de-Fonds et les Planchettes, un autre rapprochement entre Le Locle et Les Brenets et enfin un regroupement entre La Brévine, Le Cerneux-Péquignot, La Chaux-de-Milieu, Brot-Plamboz, Les Ponts-de-Martel et La Sagne.** Deux pôles urbains et une commune rurale, n'offre aucune amélioration pour les deux villes, pour les petites communes le résultat de l'analyse est identique au scénario « Une Ville – une vallée ».

☞ Ce scénario n'est privilégié par aucune commune. Seule la commune du Locle laisse cette possibilité ouverte aux autres petites communes de son district.

◆ **Position de Conseil Communal**

Le 10 juin 2014, l'ensemble des exécutifs des communes des Montagnes neuchâteloises s'est réuni à La Brévine afin d'évoquer en plenum l'avenir que chacun souhaite donner à ce projet. Il en ressort que 3 communes s'opposent, pour diverses raisons, à la poursuite du projet sous l'angle de la commune unique.

La position du Conseil Communal est de continuer ce projet de rapprochement, il souhaite cependant obtenir de votre autorité l'autorisation de poursuivre sous une forme ou une autre les travaux déjà entrepris. Les collaborations, sous la forme actuelle, ont été vécues, il convient d'en définir de nouvelles et c'est à l'aide de cette étude que nous pourrions nous projeter dans l'avenir et permettre aux petites communes de se développer et de survivre.

Il est bien entendu qu'en fonction de votre réponse, une demande de crédit correspondant aux frais engendrés par la poursuite de cette étude vous sera proposée de même qu'un rapport définira la forme de l'étude, son organisation et son étalement dans le temps.

Le Conseil communal vous remercie, de ce fait, de prendre ce rapport en considération et de voter l'arrêté suivant :



Commune des Ponts-de-Martel

ARRÊTÉ

Le Conseil général de la commune des Ponts-de-Martel,

vu le rapport du Conseil communal, du 4 septembre 2014,

vu la loi sur les communes, du 21 décembre 1964,

sur proposition du Conseil communal

arrête :

Article premier : Le Conseil communal est autorisé à poursuivre les travaux dans le cadre du projet de rapprochement des communes des Montagnes neuchâteloises.

Article 2 : Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté, à l'expiration du délai référendaire.

Les Ponts-de-Martel, le 30 septembre 2014

Au nom du **CONSEIL GENERAL**,
Le président, Le secrétaire,

Guillaume Maire

Simon Kammer