

Contrôle des effets et des résultats des mesures destinées à encourager les fusions de communes



(Evaluation de la loi sur les fusions de communes, LFCo)

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
le 26 août 2009 (ACE 1478/2009)

Direction de la justice, des affaires communales
et des affaires ecclésiastiques

Table des matières

| | |
|--|----|
| Vue d'ensemble..... | 1 |
| 1. Mandat législatif et éléments déclencheurs | 2 |
| 1.1 Mandat législatif (clause relative à l'évaluation)..... | 2 |
| 1.2 Projet «LPFC 2012» et déclaration de planification du Grand Conseil du 26 janvier 2009..... | 2 |
| 1.3 Interventions parlementaires | 3 |
| 1.3.1 Motion du PRD (Stalder/Flück)..... | 3 |
| 1.3.2 Motion PS-JS (Ammann/Antener/Bernasconi)..... | 4 |
| 1.3.3 Réponse commune du Conseil-exécutif | 4 |
| 2. Données de base et situation initiale | 5 |
| 2.1 Bases constitutionnelles..... | 5 |
| 2.1.1 Garantie de l'existence des communes (art. 108 ConstC)..... | 5 |
| 2.1.2 Péréquation financière (art. 113, al. 3 ConstC)..... | 5 |
| 2.2 Loi sur les communes (LCo)..... | 5 |
| 2.3 Rapport «Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)» – Stratégie pour les communes..... | 6 |
| 2.4 Loi sur les fusions de communes (LFCo) | 7 |
| 2.4.1 But et objectifs d'effet | 7 |
| 2.4.2 Contrôle des effets et des résultats (clause relative à l'évaluation)..... | 7 |
| 2.5 Instruments disponibles pour encourager les fusions | 8 |
| 2.5.1 Aide financière au sens de la LFCo..... | 8 |
| 2.5.2 Prestations complémentaires au sens la LPFC | 8 |
| 2.5.3 Compensation temporaire des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion de communes..... | 8 |
| 2.5.4 Mesures immatérielles d'encouragement des fusions..... | 9 |
| 2.6 Financement | 9 |
| 3. Résultat du contrôle des effets et des résultats..... | 10 |
| 3.1 Méthodologie et organisation | 10 |
| 3.2 Bilan établi par les auteurs de l'évaluation..... | 10 |
| 3.3 Recommandations des auteurs de l'évaluation | 11 |
| 3.3.1 Nouvelle définition stratégique des priorités | 11 |
| 3.3.2 Optimisation des mesures financières..... | 11 |
| 3.3.3 Optimisation de l'encouragement des fusions | 11 |
| 3.3.4 Modification de la Constitution cantonale..... | 12 |
| 3.3.5 Autres recommandations..... | 12 |
| 4. Appréciation portée sur l'évaluation par le Conseil-exécutif | 13 |
| 4.1 Appréciation générale | 13 |
| 4.2 Mise en œuvre de la LFCo | 13 |
| 4.2.1 Fusions abouties | 13 |
| 4.2.2 Projets de fusion en cours | 15 |
| 4.2.3 Fusions non abouties | 16 |
| 4.3 Mesures d'encouragement sollicitées..... | 17 |
| 5. Conclusions du Conseil-exécutif et mesures proposées..... | 17 |
| 5.1 Définition stratégique des priorités | 17 |
| 5.1.1 Définition stratégique des priorités jusqu'à aujourd'hui | 17 |
| 5.1.2 Mesures d'encouragement spécifiques | 18 |
| 5.2 Optimisation des mesures financières..... | 19 |
| 5.2.1 Augmentation des contributions cantonales | 19 |
| 5.2.2 Disposition dérogatoire relative à l'octroi d'aides financières | 19 |
| 5.2.3 Déduction des prestations complémentaires liées au projet | 21 |
| 5.2.4 Compensation temporaire des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion de communes..... | 21 |
| 5.3 Optimisation des mesures immatérielles d'encouragement des fusions..... | 22 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5.3.1 | Offre d'informations, suivi et initialisation de projets | 22 |
| 5.3.2 | Procédure d'approbation | 23 |
| 5.3.3 | Suivi législatif des fusions..... | 23 |
| 5.4 | Modification de la Constitution cantonale | 24 |
| 5.4.1 | Modification de la garantie de l'existence des communes | 24 |
| 5.4.2 | Possibilité de réduire les prestations de péréquation financière..... | 30 |
| 5.5 | Recommandations non retenues du rapport d'évaluation | 31 |
| 6. | Suite de la procédure..... | 32 |
| 7. | Répercussions financières..... | 32 |
| 8. | Répercussions sur les ressources humaines et sur l'organisation | 32 |
| 9. | Répercussions sur les communes | 33 |
| 10. | Répercussions sur l'économie | 33 |
| 11. | Proposition | 33 |
| | Annexe 1: Vue d'ensemble des mesures proposées | 34 |
| | Annexe 2: Liste des abréviations | 37 |
| | Annexe 3: Evaluation de la loi sur les fusions de communes, synthèse du 18 février 2009 effectuée par Ecoplan..... | 38 |

Vue d'ensemble

La loi sur les fusions de communes (LFCo)¹ est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005. Elle a pour objectif d'encourager les fusions de communes municipales et de communes mixtes grâce à l'octroi d'une aide financière. Le Conseil-exécutif est chargé d'en évaluer l'impact au plus tard après six ans et de soumettre ensuite au Grand Conseil un rapport ou un projet de modification de la loi (clause relative à l'évaluation).

Le Conseil-exécutif remplit ce mandat législatif avec la publication du présent rapport, qui est fondé sur le rapport final du 18 février 2009 sur l'évaluation de la loi sur les fusions de communes² établi par l'entreprise Ecoplan, mandatée par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), sur la base du contrôle détaillé des effets et des résultats (évaluation) de la LFCo. Vous trouverez une synthèse de ce rapport à l'annexe 3 (p. 38 ss). Dans le présent rapport, le Conseil-exécutif prend position sur le résultat de l'évaluation et propose au Grand Conseil diverses mesures visant à optimiser l'encouragement des fusions de communes dans le canton (voir ch. 5 infra).

L'évaluation montre que la LFCo a largement contribué à briser les tabous qui entouraient les fusions de communes et a créé une certaine dynamique en la matière. Les instruments disponibles, consistant en incitations financières et en prestations immatérielles sous forme de conseils et d'informations, sont en principe considérés comme adéquats, mais doivent toutefois être renforcés et développés de manière ciblée, afin d'atteindre l'objectif politique fixé dans la LFCo, qui est de réduire le nombre des communes au cours des douze ans de validité de la loi. Le développement logique des instruments actuels proposé inclut notamment un assouplissement modéré de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes, la possibilité de réduire les prestations liées à la péréquation financière, ainsi qu'une amélioration des conseils et du soutien apportés par le canton.

¹ Loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes; RSB 170.12)

² Disponible (en allemand) à l'adresse www.be.ch/oacot.

1. Mandat législatif et éléments déclencheurs

1.1 Mandat législatif (clause relative à l'évaluation)

Conformément à l'article 2 LFCo, le Conseil-exécutif doit, au plus tard six ans après l'entrée en vigueur de la LFCo, procéder à un contrôle des effets et des résultats (clause relative à l'évaluation), puis soumettre un rapport ou un projet de modification de la loi au Grand Conseil. Le rapport final sur l'évaluation de la loi sur les fusions de communes établi par l'entreprise Ecoplan et le présent rapport du Conseil-exécutif constituent une mise en œuvre anticipée du mandat législatif susmentionné. Cette évaluation anticipée s'explique d'une part par le fait que les demandes de crédits destinés à l'encouragement des fusions de communes pour les années 2010 à 2013 doivent être présentées au Conseil-exécutif et au Grand Conseil fin 2009 au plus tard; on conçoit aisément la nécessité de coordonner la détermination de la (future) stratégie en matière de fusions avec la décision sur le financement des mesures d'encouragement des fusions. L'évaluation anticipée est d'autre part liée aux discussions, qui ont lieu dans le cadre du projet «LPFC 2012» (voir ch. 1.2 infra), sur une éventuelle modification de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes et sur la possibilité de réduire les prestations liées à la péréquation financière comme mesures destinées à encourager les fusions de communes complémentaires, ainsi qu'aux interventions parlementaires qui ont été déposées sur la question (voir ch. 1.3 infra).

1.2 Projet «LPFC 2012» et déclaration de planification du Grand Conseil du 26 janvier 2009

Dans son rapport «LPFC 2012»³, en présentant les effets structurels de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)⁴ et leur lien avec les réformes communales, le Conseil-exécutif a notamment constaté que le refus d'octroyer la totalité ou une partie des prestations complémentaires liées à la péréquation financière à une commune qui n'accepte pas de procéder à une fusion relevant de l'intérêt public est inconciliable avec la législation actuelle, c'est-à-dire avec la garantie constitutionnelle de l'existence des communes. Le fait que la Constitution garantit expressément l'existence de chaque commune (indépendamment de sa taille, de son fonctionnement ou de sa situation financière) et n'en autorise la suppression qu'avec l'accord des organes communaux compétents pose des limites constitutionnelles que le canton doit respecter dans sa promotion des fusions de communes également. Le canton part donc actuellement du principe qu'il convient d'encourager les fusions volontaires de communes par des incitations positives et de les faciliter par l'élimination d'incitations négatives ou par la compensation partielle des effets négatifs d'une fusion (compensation des pertes subies sur la dotation minimale ou sur les mesures destinées aux communes supportant des charges particulièrement lourdes et une quotité générale d'impôt élevée).

Le Conseil-exécutif a en outre indiqué que d'éventuelles mesures destinées à renforcer l'encouragement des fusions de communes sortant du cadre des instruments de la LPFC, comme le relèvement éventuel de la limite supérieure des subventions accordées à des projets de fusion ou une éventuelle modification de la garantie de l'existence des communes inscrite dans la Constitution, devaient être examinées en dehors du projet «LPFC 2012», lors du contrôle des effets et des résultats de la loi sur les fusions de communes, et faire l'objet d'un large débat politique⁵. Deux variantes pouvant servir de base au débat fondamental sur une

³ Optimisation de la répartition des tâches ainsi que de la péréquation financière et de la compensation des charges dans le canton de Berne (LPFC 2012), rapport du 29 octobre 2008 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil, publié à l'adresse http://www.fin.be.ch/site/bericht_filag_2012_n.pdf

⁴ Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC; RSB 631.1)

⁵ Rapport «LPFC 2012», p. 67.

éventuelle modification de la garantie de l'existence des communes comme mesure d'encouragement des fusions envisageable ont été soumises au Grand Conseil dans la thèse 17 du rapport⁶. La variante A propose de s'en tenir au statu quo et de renoncer à une modification de la garantie de l'existence des communes. La variante B propose au contraire d'examiner, dans le cadre du contrôle des effets et des résultats de la LFCo, donc en dehors du projet «LPFC 2012», une modification qui permettrait au canton de lancer activement des fusions de communes et le cas échéant de les imposer⁷.

Dans le cadre des débats parlementaires sur le rapport «LPFC 2012», le Grand Conseil a émis, le 26 janvier 2009, par 109 voix contre 37 et avec 4 abstentions, la **déclaration de planification** suivante au sujet de la thèse 17:

«Il faut suivre la variante B, en veillant en particulier

- a) *à ce que, dans les projets de fusion concernant plus de deux communes, le Grand Conseil puisse ordonner la fusion, y compris contre la volonté de certaines communes, dès lors que les communes et leur corps électoral l'approuvent dans leur majorité,*
- b) *à ce que le Grand Conseil puisse ordonner la fusion lorsqu'une commune n'est pas en mesure de survivre seule et*
- c) *à ce qu'il soit possible de réduire ou de supprimer les versements effectués au titre de la péréquation financière à une commune qui s'abstient d'examiner ou qui rejette un projet de fusion alors que celui-ci aurait pu améliorer sensiblement sa capacité financière.»*

1.3 Interventions parlementaires

1.3.1 Motion du PRD (Stalder/Flück)

Le 8 septembre 2008, les députés Stalder et Flück (PRD) et 17 cosignataires ont déposé la motion «Encourager efficacement les fusions de communes» (M 233/2008). Cette motion charge le Conseil-exécutif d'une part de créer les bases légales nécessaires afin que les fusions de communes non viables avec des communes voisines, et de communes qui doivent résoudre ensemble des questions essentielles dans les domaines de l'infrastructure, de la planification, de la circulation, de la formation, de la culture et du social, puissent également être entreprises et imposées contre leur volonté, et d'autre part de garder à disposition les ressources matérielles et humaines nécessaires pour soutenir et accompagner les projets de fusion. Dans leur développement, les motionnaires indiquent notamment qu'afin de garantir, sur le long terme, la capacité des communes, et ainsi du canton dans son ensemble, il faudrait que les fusions puissent aussi être initialisées contre la volonté des communes concernées et, le cas échéant, ordonnées. Ils précisent que cela vaut non seulement pour les petites

⁶ Dans la thèse 17, le Conseil-exécutif s'exprime notamment comme suit: «L'effet de préservation des structures de la LPFC fait partie des objectifs de la péréquation financière et ne doit pas être supprimé. En revanche, les effets pervers sont réduits par l'élimination de la corrélation existant entre la dotation minimale ou la compensation géotopographique des charges et la quotité d'impôt élevée de la commune concernée. Le Conseil-exécutif peut toutefois refuser – à des conditions à définir précisément – d'octroyer la totalité ou une partie de ces prestations complémentaires si les conditions financières d'une commune le justifient. [...] Pour réduire les effets dissuasifs pour les communes envisageant une fusion, la durée des paiements transitoires visant à atténuer les pertes de prestations de péréquation financière subies du fait de la fusion, est prolongée de cinq ans aujourd'hui à dix. Le relèvement éventuel de la limite supérieure des subventions accordées à des projets de fusion est examiné dans le cadre de l'évaluation de la loi sur les fusions de communes, en dehors du projet LPFC 2012.»

⁷ «*Variante A*: Les fusions de communes doivent se poursuivre. La modification de la garantie de l'existence des communes au sens de l'article 108 de la Constitution cantonale n'est actuellement pas en discussion.

Variante B: A propos des fusions de communes, une modification de l'article 108 de la Constitution cantonale est examinée, dans le cadre du contrôle à venir des effets et des résultats de la loi sur les fusions de communes, pour permettre au canton de lancer activement des fusions de communes et le cas échéant de les imposer. Ce projet est toutefois élaboré en dehors du projet LPFC 2012.»

communes non viables, mais aussi pour les espaces métropolitains et les centres régionaux dont la position doit être renforcée face à la concurrence à l'échelle suisse.

Le Grand Conseil traitera la motion lors de la session de septembre 2009.

1.3.2 Motion PS-JS (Ammann/Antener/Bernasconi)

Le 18 novembre 2008, les députés Ammann, Antener et Bernasconi (PS) et 26 cosignataires ont déposé la motion «Accélérer les fusions de communes» (M 288/2008). Cette motion charge le Conseil-exécutif d'élaborer les bases légales qui permettront d'imposer à des communes voisines de fusionner dans la mesure où les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, de garantir que les communes qui fusionnent ne seront pas pénalisées financièrement et de soumettre au Grand Conseil les bases de décision pour les fusions de communes. Dans leur développement, les motionnaires précisent notamment que la motion veut créer les conditions juridiques nécessaires pour que le canton puisse susciter et imposer des fusions dans la mesure où des intérêts importants existent. En effet, indiquent-ils, la corrélation entre la fréquence des fusions de communes et l'intervention du canton pour encourager et imposer les fusions est évidente. En ce qui concerne les obstacles aux fusions découlant de la péréquation financière et de la compensation des charges en vigueur, les motionnaires constatent que le Conseil-exécutif avait déjà assuré en 2005 que des mesures de correction seraient mises au point dans sa réponse à la motion urgente Bernasconi «Eliminer de la LPFC les obstacles à la fusion de communes» (M 311/2005)⁸.

Le Grand Conseil traitera la motion lors de la session de septembre 2009.

1.3.3 Réponse commune du Conseil-exécutif

Dans sa réponse commune aux deux motions du 25 février 2009, le Conseil-exécutif a entre autres indiqué que, comme les motionnaires, il se demande s'il sera possible, dans les circonstances actuelles et avec la législation en vigueur, d'atteindre l'objectif quantitatif fixé dans la LFCo (réduction à environ 300 du nombre de communes d'ici 2017).

Il a ajouté qu'un examen approfondi des répercussions des actuelles mesures d'encouragement sur les projets de fusion en cours, aboutis ou abandonnés, est effectué dans le cadre de l'évaluation de la LFCo, et que les résultats montreront s'il convient de procéder à des modifications de la loi, et dans quels domaines. Il a par ailleurs insisté sur le fait que, si les incitations financières sont importantes, ce sont surtout un service de conseil de qualité et un suivi régulier des communes envisageant une fusion qui sont décisifs pour la réussite du projet. Ce qui implique la nécessité de disposer des ressources humaines requises.

⁸ Journal du Grand Conseil 2006, p. 202s. et Compte rendu des séances du Grand Conseil 2006, p. 126s.

2. Données de base et situation initiale

2.1 Bases constitutionnelles

2.1.1 Garantie de l'existence des communes (art. 108 ConstC)

La Constitution du canton de Berne (ConstC)⁹, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, a consolidé la position forte que les communes ont toujours eue dans le canton de Berne¹⁰. L'autonomie communale, jusqu'alors ancrée au niveau de la loi, est désormais explicitement garantie à l'article 109 de la Constitution, dont l'alinéa 2 enjoint au législateur d'accorder aux communes la plus grande liberté de décision possible. L'existence, le territoire et les biens des communes sont garantis à l'article 108, qui prévoit notamment que la suppression d'une commune nécessite son accord (art. 108, al. 3 ConstC). L'article 108 concerne tous les types de communes reconnus dans la Constitution¹¹ et en garantit globalement l'existence, aussi bien en ce qui concerne la création de communes que leur suppression ou la modification de leur territoire. Selon l'actuelle Constitution, les fusions de communes, qui s'accompagnent nécessairement de suppression, de création ou de modification du territoire, sont exclues sans la volonté des communes concernées.

2.1.2 Péréquation financière (art. 113, al. 3 ConstC)

L'article 113, alinéa 3 ConstC garantit la péréquation financière, aussi bien directe qu'indirecte, péréquation qui doit permettre d'atténuer «les inégalités résultant des différences dans la capacité contributive» et de «tendre à l'équilibre s'agissant de la charge fiscale»¹². Cette disposition concerne les communes municipales et, conformément à l'article 120, alinéa 2 ConstC, les communes mixtes, c'est-à-dire les communes politiques. L'article 113, alinéa 3 ConstC constitue donc la base constitutionnelle de la législation relative à la péréquation financière et à la compensation des charges en vigueur, qui «a pour but d'atténuer les inégalités résultant des différences de capacité financière et de charges entre les communes et tend à équilibrer la charge fiscale» (art. 1 LPFC). La péréquation financière et la compensation des charges a un effet de préservation des structures, dans la mesure où le soutien financier de communes structurellement faibles prévient le renforcement de la décentralisation concentrée et permet l'occupation de régions structurellement défavorisées malgré les mauvaises conditions qui y prévalent. Cette préservation des structures peut dans certaines circonstances s'opposer à une fusion et constituer un obstacle à celle-ci, mais le législateur l'a consciemment voulue ainsi. Une totale suppression de la péréquation financière, ou une réduction substantielle des prestations de la péréquation financière destinées aux communes structurellement faibles, qui mettrait leur existence en danger, ne requerrait donc pas uniquement des adaptations au niveau législatif, mais aussi une modification de la Constitution cantonale.

2.2 Loi sur les communes (LCo)

Les articles 3 et 4 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)¹³ reprennent la garantie constitutionnelle de l'existence et de l'autonomie des communes. Le législateur est toutefois allé au-delà de la disposition constitutionnelle (art. 108, al. 3 ConstC) en faisant dépendre de l'accord de la commune non seulement la suppression de territoire, mais encore sa modifica-

⁹ RSB 101.1

¹⁰ Voir Walter Kälin/Urs Bolz (éd.), Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, pp. 196 et 532 ss.

¹¹ Communes municipales, communes mixtes, communes bourgeoises et paroisses (voir art. 107, al. 2 ConstC).

¹² Voir Kälin/Bolz, op. cit., p. 545.

¹³ RSB 170.11

tion (art. 4, al. 3 LCo)¹⁴. Par ailleurs, l'article 4, alinéa 4 LCo prévoit, de manière programmatique, que le canton encourage la fusion de communes, notamment en y consacrant des ressources financières, sans toutefois définir les conditions d'un soutien financier, ni la procédure à suivre. L'encouragement des fusions de communes par des mesures financières est donc en premier lieu fondé sur l'article 34, alinéa 2 LPFC, qui prévoit que le Conseil-exécutif peut verser aux communes désireuses de fusionner des prestations complémentaires pour la préparation et la mise en œuvre des projets. Suite à l'édiction de la LCo, qui constitue une base légale suffisante pour le versement d'une aide financière aux fusions, l'article 34 LPFC a été complété de telle sorte qu'il soit possible d'octroyer des prestations complémentaires plus élevées lors de la fusion de plus de deux communes (art. 34, al. 3 LPFC).

2.3 Rapport «Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)» – Stratégie pour les communes

En 2000, sur la base des enseignements du projet «La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation dans le canton de Berne»¹⁵, le Conseil-exécutif a défini la «Stratégie pour les communes» dans le rapport «Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)»¹⁶. La «Stratégie pour les communes» n'est pas fondée sur une taille idéale de la commune, mais sur un accomplissement des tâches optimal. Un de ses éléments essentiels est que le canton ne voit pas la nécessité d'engager de vastes réformes territoriales. De son point de vue, une stratégie qui consisterait à imposer «d'en haut» des fusions aux communes ne serait pas judicieuse. Il s'agit au contraire de renforcer dans tous les domaines les changements structurels au niveau communal au moyen d'offres concrètes, de conseils et d'incitations, en concertation avec les communes. En quelque sorte, l'affirmation que le canton de Berne désire des communes fortes et performantes, capables d'accomplir leurs tâches de manière indépendante, est le fil rouge de la stratégie pour les communes: des communes fortes sont le fondement d'un canton fort.

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport REFCOM présenté par le Conseil-exécutif le 20 novembre 2000. Il a notamment relevé dans la *déclaration de planification* émise suite au rapport qu'il attendait du Conseil-exécutif qu'il agisse en lançant et en soutenant les processus de réforme qui s'imposent, et ne se contente pas d'une attitude attentiste. Le Grand Conseil a ajouté qu'il partageait l'avis du Conseil-exécutif selon lequel il ne serait pas judicieux de contraindre les communes à fusionner, mais qu'il attendait en revanche du Conseil-exécutif qu'il encourage activement le développement structurel des communes et soutienne en particulier les diverses formes de coopération intercommunale et les fusions de communes¹⁷.

La «Stratégie pour les communes» a fait l'objet d'une *évaluation approfondie* fin 2004¹⁸. Dans sa prise de position du 11 mai 2005 sur le rapport d'évaluation, le Conseil-exécutif a notamment relevé qu'il convient de maintenir le cap en se fondant sur la stratégie qui existe, et de mettre l'accent avant tout sur l'encouragement des fusions de communes par l'octroi d'une

¹⁴ Markus Müller, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Berne 1999, art. 4, n. 24 (avec renvoi à Walter Kälin/Urs Bolz (éd.), Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, art. 108, n. 3b)

¹⁵ Voir le rapport final du 17 juin 1998 «La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation dans le canton de Berne», selon lequel le «canton doit promouvoir activement le développement structurel au niveau communal. Il doit soutenir les processus en cours dans les limites de ses possibilités et rendre le contexte général plus favorable aux fusions en répartissant les tâches en fonction de 'communes idéales' et en supprimant les incitations négatives» (vol. 1: Répartition des tâches, p. 110, axe général 5).

¹⁶ Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM), rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 5 juillet 2000, disponible à l'adresse

http://www.jgk.be.ch/site/fr/agr_gemeinden_gemeindereformen_bericht_regierungsrat_juli2000.pdf.

¹⁷ Journal du Grand Conseil 2000, p. 987 ss; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2000, p. 672ss

¹⁸ Rapport du 11 février 2005 «Evaluation finale de la stratégie pour les communes» établi par le Kompetenzzentrum für Public Management (Andreas Ladner/Jan Fivaz/Daniel Schwarz) sur mandat de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne

aide financière, ainsi que sur l'établissement d'exigences minimales claires, efficaces et applicables de manière différenciée à l'égard des communes. En ce qui concerne l'encouragement des fusions de communes, le Conseil-exécutif a indiqué qu'il se rendait compte que la «Stratégie pour les communes» n'était pas axée en premier lieu sur les fusions de communes, et que cela découlait d'une décision consciente: la loi sur les fusions de commune (LFCo) avait été édictée spécifiquement en vue de l'encouragement ciblé des fusions, et la mise en œuvre et l'application de cette loi devaient montrer si et dans quelle mesure des réformes supplémentaires étaient nécessaires dans le domaine des fusions. Il a précisé qu'un premier contrôle des effets et des résultats de la LFCo devait avoir lieu en 2011 au plus tard¹⁹.

Le 13 septembre 2005, lors des débats parlementaires sur l'évaluation du projet «Réformes communales dans le canton de Berne», le Grand Conseil a émis une déclaration de planification dans laquelle il chargeait le Conseil-exécutif de poursuivre la mise au point de la «Stratégie pour les communes», de définir des critères concrets et quantifiables concernant les fusions de communes afin d'en optimiser l'utilité, et d'assurer la compatibilité de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges avec la «Stratégie pour les communes»²⁰.

2.4 Loi sur les fusions de communes (LFCo)

Le 25 novembre 2004 le Grand Conseil a adopté, en une seule lecture, la loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes; LFCo), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005 et dont la validité est limitée à 12 ans au plus (2017).

2.4.1 But et objectifs d'effet

La LFCo a pour but d'encourager les fusions de communes volontaires par l'octroi d'une aide financière. Elle s'adresse exclusivement aux communes municipales et aux communes mixtes (art. 1, al. 1). Conformément au rapport présenté lors de l'adoption de la loi²¹, elle s'adresse avant tout aux petites communes, dont certaines sont de moins en moins en mesure d'assumer les tâches qui leur sont confiées de manière efficace, à des coûts avantageux et sous leur propre responsabilité (p. 7).

Elle poursuit les objectifs suivants:

- a) *objectif qualitatif*: accroissement des capacités des communes, renforcement de l'autonomie communale, accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux (art. 1, al. 2);
- b) *objectif quantitatif*: diminution d'environ un quart du nombre des communes bernoises, qui devrait avoisiner les 300 d'ici 2017 (présenté comme objectif politique à la page 7 du rapport concernant la LFCo).

2.4.2 Contrôle des effets et des résultats (clause relative à l'évaluation)

L'article 2 LFCo (Contrôle des effets et des résultats) prévoit que le Conseil-exécutif en évalue l'impact après six ans au plus tard et soumette au Grand Conseil un rapport ou un projet de modification de la loi fondé sur cette évaluation.

¹⁹ Rapport du Conseil-exécutif du 11 mai 2005 à l'intention du Grand Conseil concernant les réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM), évaluation finale

²⁰ Journal du Grand Conseil 2005, p. 858s; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2000, p. 548ss

²¹ Rapport présenté le 11 août 2004 par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo), Journal du Grand Conseil 2004, annexe 45

2.5 Instruments disponibles pour encourager les fusions

Il existe des mesures d'encouragement des fusions matérielles, sous forme d'incitations financières, et immatérielles. On trouve dans les premières d'une part les prestations complémentaires liées au projet au sens de l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC (prestations pour l'étude préliminaire) et d'autre part l'aide financière accordée aux fusions qui aboutissent (art. 3 ss LFCo). En plus des incitations financières à proprement parler, il est possible de compenser, pendant une période déterminée, les pertes subies suite à une fusion dans le cadre de la péréquation financière sur la dotation minimale ou sur la prestation complémentaire pour les communes dont la quotité générale d'impôt est élevée (art. 34, al. 1 LPFC).

Font partie des mesures immatérielles l'octroi de conseils et d'informations, le suivi de projets et la mise à disposition d'outils de travail, de documents types, etc.

2.5.1 Aide financière au sens de la LFCo

Conformément à l'article 3 LFCo, une aide financière peut être accordée sur demande lorsqu'un projet de fusion a été adopté par le corps électoral des communes concernées et que la procédure prévue à cet égard par l'article 4, alinéa 2 LCo est close, et que la commune issue de la fusion a une population résidante d'au moins 1000 personnes. L'aide financière est calculée en multipliant le chiffre de la population résidante des communes qui fusionnent (calculée en application de l'article 7 LPFC) par le multiplicateur applicable et par le montant de la subvention par habitant, qui est de 400 francs; la population de chacune des communes qui fusionnent est prise en compte jusqu'à concurrence de 1000 habitants. Le multiplicateur est de 1 lorsque deux communes fusionnent; il est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire participant à la fusion.

Sur requête motivée, une aide financière peut exceptionnellement être accordée si la commune issue de la fusion a une population résidante inférieure à 1000 personnes, mais d'au moins 500 personnes (art. 3, al. 2 LFCo). La dérogation prévue en la matière doit offrir la flexibilité nécessaire à l'élaboration de solutions opportunes tenant compte de certaines situations particulières dans lesquelles la taille minimum de 1000 habitants n'a pas pu être atteinte en raison de données extérieures (géographiques, topographiques ou démographiques) ou d'autres facteurs non influençables. Il appartient dans de tels cas aux communes de prouver qu'elles ont consenti aux efforts nécessaires en vue d'atteindre le seuil de 1000 habitants (rapport concernant la LFCo, p. 9).

2.5.2 Prestations complémentaires liées au projet au sens la LPFC

Conformément à l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC, le Conseil-exécutif peut verser aux communes désireuses de fusionner des prestations complémentaires d'un montant allant jusqu'à 50 000 francs pour la préparation et la mise en œuvre des projets (prestations pour l'étude préliminaire). En cas de fusion de plus de deux communes, les prestations complémentaires sont majorées de 10 000 francs au plus par commune supplémentaire, mais de 100 000 francs au maximum. Ces prestations ne sauraient couvrir plus de la moitié des coûts effectifs du projet (rapport concernant la LFCo p. 11) et doivent être déduites de l'aide financière accordée en cas de fusion aboutie (art. 4, al. 2 LFCo).

2.5.3 Compensation temporaire des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion de communes

Conformément à l'article 34, alinéa 1 LPFC, le Conseil-exécutif accorde aux communes qui, du fait d'une fusion, subissent des pertes financières sur la dotation minimale ou sur la prestation complémentaire pour les communes dont la quotité générale d'impôt est élevée, la compensation totale ou partielle de la différence pendant une période transitoire de cinq ans au plus. Selon la pratique en vigueur, cette compensation est actuellement accordée de manière dégressive: les pertes sont entièrement compensées les deux premières années, puis à hau-

teur de 75 pour cent la troisième année, de 50 pour cent la quatrième année et de 25 pour cent la cinquième année.

Seule la commune de Wald (issue en 2004 de la fusion des communes d'Englisberg et de Zimmerwald) a jusqu'à présent obtenu une compensation au sens de l'article 34, alinéa 1 LPFC et touché un total de 172 635 francs versé de manière dégressive sur une période de cinq ans. La commune de Riggisberg bénéficiera probablement aussi, dès 2009, d'une compensation au sens de la LPFC des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à sa fusion avec Rüti bei Riggisberg.

Le rapport «LPFC 2012» (voir ch. 1.2 supra) propose de prolonger de cinq à dix ans, dans le cadre de la révision prévue de la LPFC, la durée des paiements transitoires visant à atténuer les pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion de communes, afin d'atténuer l'effet dissuasif de telles pertes. L'échelonnement des paiements compensatoires doit rester de la compétence du Conseil-exécutif (rapport «LPFC 2012», p. 64).

2.5.4 Mesures immatérielles d'encouragement des fusions (conseils, soutien, outils de travail)

En plus des incitations financières, les conseils et les informations fournies par l'OACOT et les préfectures, ainsi que les nombreux outils de travail sous forme de guides, de documents types, de listes de contrôle, de feuilles de calcul, etc. fournis par l'OACOT, contribuent également à encourager les fusions de communes. Les mesures d'encouragement immatérielles incluent en outre une information sur la stratégie du canton en matière de fusions, la participation à des ateliers et à des séances d'information sur la question et leur modération, le suivi des études préliminaires, les conseils juridiques lors de l'élaboration des documents relatifs à la fusion, etc. L'OACOT dispose actuellement d'environ 100 pour cent de poste pour de telles mesures d'encouragement immatérielles.

2.6 Financement

L'encouragement des fusions de communes grève d'une part le financement spécial Fonds pour les cas spéciaux (art. 49 LPFC) et d'autre part les fonds publics généraux du canton. Le Conseil-exécutif détermine tous les quatre ans le montant du Fonds pour les cas spéciaux qui sera mis à la disposition des aides financières destinées à l'encouragement des fusions de communes. Par ailleurs le Grand Conseil approuve en complément un crédit quadriennal imputable au compte de fonctionnement. Les besoins pour toute la durée de validité de la LFCo (12 ans, de 2005 à 2017) ont été évalués à quelque 50 millions de francs lors de l'édiction de la LFCo (rapport concernant la LFCo, p. 11).

Pour les années 2006 à 2009, le Conseil-exécutif a fixé le montant imputable au Fonds pour les cas spéciaux à 5 millions de francs (ACE 1271/2005). En complément, le Grand Conseil a approuvé le 15 juin 2005 un crédit-cadre de 8 millions de francs imputable au compte de fonctionnement pour la même période (AGC 1270/2005)²². Un montant total de 13 millions de francs était donc disponible pour l'encouragement des fusions de communes pour les années 2006 à 2009. (Pour connaître l'ampleur des ressources utilisées à la mi-2009, voir ch. 4.3 infra)

Pour la prochaine période de quatre ans (2010 à 2013), le Conseil-exécutif et le Grand Conseil demanderont les ressources nécessaires à la charge du Fonds pour les cas spéciaux et des fonds publics généraux (crédit-cadre) dans des projets séparés présentés parallèlement au présent rapport.

²² Journal du Grand Conseil 2005, p. 571; Compte rendu des séances du Grand Conseil 2005, p. 353

3. Résultat du contrôle des effets et des résultats

3.1 Méthodologie et organisation

L'entreprise Ecoplan a procédé au contrôle des effets et des résultats (évaluation) de la LFCo sur mandat de l'OACOT d'août 2008 à fin février 2009.

L'évaluation est fondée essentiellement sur la consultation de personnes-clés dans des projets de fusion aboutis, prévus ou non aboutis au moment de l'évaluation, ainsi que sur des entretiens avec des spécialistes des associations et du canton. Par ailleurs, le lien entre la taille de la commune et les dépenses communales a fait l'objet d'une analyse statistique et la littérature (scientifique) publiée sur la question a été examinée²³. Un groupe de suivi représentatif²⁴ a discuté et mis au net les résultats intermédiaires et le rapport final au cours de deux séances.

Parallèlement, un atelier organisé à l'initiative de l'OACOT a réuni des représentants des cantons d'Argovie, de Fribourg, des Grisons, de Lucerne et de Saint-Gall, ainsi que du canton de Berne, sur le thème de l'utilité des fusions de commune pour les cantons. Les résultats de cet atelier ont également été intégrés dans le rapport d'évaluation²⁵.

3.2 Bilan établi par les auteurs de l'évaluation

Les auteurs du rapport partent du principe que les mesures adoptées jusque là ne permettront pas d'atteindre le but ambitieux de réduire le nombre de communes à 300 d'ici 2017, qui avait été fixé au départ. L'évaluation ne fait pas ressortir de raison impérative d'atteindre ou de maintenir cet objectif, qui a été communiqué politiquement. Il est nettement plus important de mettre en route des processus de réforme là où ils apporteront des avantages perceptibles pour les communes.

Si l'intensification de l'encouragement des fusions de communes devait néanmoins répondre au souhait des acteurs politiques, il y aurait lieu, comme l'ont fait d'autres cantons, d'augmenter les contributions financières de manière substantielle et d'instaurer d'autres mesures (réductions subventionnées du taux d'imposition p. ex.). Ce n'est qu'avec des montants considérablement plus élevés qu'on peut accélérer le processus, comme le montre le canton de Saint-Gall, où quelque 30 millions de francs sont disponibles chaque année (voir synthèse de l'évaluation de la LFCo, pp. 22 et 29).

²³ La liste des personnes interviewées est disponible à l'OACOT. Le rapport final complet de l'évaluation, disponible en allemand à l'adresse www.jgk.be.ch/agr, contient une présentation détaillée des analyses statistiques et de l'examen de la littérature.

²⁴ Membres du groupe de suivi: Daniel Arn (Association des communes bernoises, ACB), Beat Baumgartner (Administration des finances du canton de Berne), Rolf Bernhard (maire de Ballmoos), Hanspeter Blaser (expert de KPMG), Fritz Brönnimann (maire de Wald), Rolf Habegger (secrétaire communal d'Herzogenbuchsee), Peter Lüthi (maire de Wichtrach), Regula Reinhardt (ancienne maire d'Albligen), Peter Santschi (maire de Villars-les-Moines), Franziska Sarott (préfète de Schwarzenburg), Reto Steiner (expert scientifique, Université de Berne), Hans Rudolf Zaugg (président du groupe de projet relatif à l'avenir du Zulgtal). L'OACOT, en sa qualité de mandant, était représenté par Christoph Miesch (chef de l'office), Ernst Zürcher (chef du Service des affaires communales), Katalin Hunyady (membre de l'état-major), et Matthias Fischer (coordinateur du domaine REFCOM).

²⁵ Voir le rapport d'Ecoplan, Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton, Workshop mit Kantonsvertretern vom 14. Januar 2009, disponible en allemand à l'adresse http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_geref_fusion_allgemeines_workshop_14_01_09_nutzen_von_fusionen_fuer_den_kanton.pdf.

3.3 Recommandations des auteurs de l'évaluation

3.3.1 Nouvelle définition stratégique des priorités

Les auteurs recommandent d'adapter la définition stratégique des priorités: le canton, plutôt que d'encourager *en particulier* les fusions de très petites communes, doit davantage s'engager en faveur de fusions portant sur un large périmètre et incluant un grand nombre de communes, ainsi qu'en faveur de la fusion de centres avec les communes qui les entourent. Du point de vue des auteurs, de telles fusions offrent des avantages potentiels et des possibilités de développement stratégique à long terme pour les communes ayant fusionné et des avantages pour le canton, notamment une augmentation du professionnalisme, et une meilleure utilisation des possibilités en matière de développement territorial (voir synthèse de l'évaluation de la LFCo, p. 26).

3.3.2 Optimisation des mesures financières

Les auteurs déconseillent d'augmenter de manière générale les contributions financières du canton aux études préliminaires et aux fusions abouties. Ils recommandent en revanche d'optimiser les mesures financières existantes de manière ciblée, d'une part en prolongeant le délai pendant lequel les pertes subies suite à une fusion dans le cadre de la péréquation financière seront compensées (de cinq à dix ans p. ex.), d'autre part en appliquant avec rigueur la disposition selon laquelle seules les fusions aboutissant à des communes de plus de 1000 personnes sont soutenues, c'est-à-dire en abrogeant l'exception prévue à l'article 3, alinéa 2 LFCo. Les auteurs proposent d'introduire en lieu et place une nouvelle disposition dérogatoire générale donnant au Conseil-exécutif la compétence d'accorder des contributions spéciales en vue de soutenir des fusions ou de compenser les pertes dans des cas exceptionnels (fusions de très petites communes formant des enclaves, études de fusions impliquant des communes d'un autre canton p. ex.). L'évaluation a montré que les fusions de très petites et de petites communes apportent relativement peu d'avantages tout en requérant un investissement parfois considérable.

Les auteurs de l'étude estiment que, s'il va de soi que de telles fusions doivent rester possibles, celles portant sur un plus grand périmètre et impliquant un plus grand nombre de communes, ainsi que celles de centres avec les communes qui les entourent, s'accompagnent d'un plus grand nombre d'avantages potentiels, également pour le canton (voir synthèse de l'évaluation de la LFCo, p. 25 s.).

3.3.3 Optimisation de l'encouragement des fusions

Les auteurs du rapport recommandent en outre d'optimiser les mesures d'encouragement en développant modérément l'offre dans le domaine de l'information et des outils de travail et en augmentant les ressources humaines disponibles à l'OACOT. Ils proposent en outre d'une part que l'OACOT joue davantage un rôle d'initiateur de projet et suggère ouvertement des fusions lorsque celles-ci s'avèrent judicieuses, et d'autre part qu'il assume le rôle d'interlocuteur cantonal (guichet unique) pour les communes qui souhaitent fusionner.

Les auteurs estiment également nécessaire de procéder à des améliorations en ce qui concerne la procédure d'approbation et les mesures relevant de la technique législative lors de l'exécution des fusions. Ils proposent d'améliorer la procédure d'approbation en permettant à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques ou au Conseil-exécutif d'approuver les fusions définitivement, l'approbation du Grand Conseil pouvant rester requise pour certains cas (exceptionnels). Ils renvoient à cet égard aux dispositions en la matière des cantons de Saint-Gall (où le département compétent approuve les fusions) et des Grisons (dans lequel c'est le gouvernement qui est compétent).

Selon le rapport d'évaluation, les mesures relevant de la technique législative lors de l'exécution des fusions pourraient elles aussi être optimisées au moyen d'une délégation de compétences adéquate à la JCE (voir synthèse de l'évaluation de la LFCo, p. 26 s.).

3.3.4 *Modification de la Constitution cantonale*

Les auteurs de l'évaluation recommandent de lancer le débat sur une modification de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes qui permette de procéder à des fusions forcées lorsque plus de deux communes sont concernées et que la majorité des communes ont approuvé la fusion, lorsqu'une commune ne trouve pas de partenaire, ou lorsqu'elle ne dispose pas à long terme des ressources humaines ou financières nécessaires pour accomplir ses tâches. Les auteurs estiment que le canton doit procéder à un assouplissement modéré de la garantie de l'existence des communes s'il entend vraiment poursuivre la politique d'encouragement des fusions de communes. On ne saurait selon eux admettre que des discussions entre plusieurs communes échouent finalement après des années en raison d'une petite majorité de votes négatifs dans une seule des communes. Ils estiment également que lorsque les ressources financières et humaines d'une commune ne lui permettent pas à long terme d'accomplir ses tâches, le canton devrait pouvoir résoudre ce problème par une fusion. En principe, de telles communes ont déjà cherché des solutions avant d'en arriver là. Lorsque la situation est finalement devenue si mauvaise qu'elles ne trouvent aucun partenaire, le canton devrait, toujours selon les auteurs du rapport, pouvoir ordonner une fusion. Il va de soi que les communes doivent alors être entendues au préalable. Les auteurs jugent imaginable que, dans de tels cas exceptionnels, le Grand Conseil puisse octroyer une contribution financière particulière (voir synthèse de l'évaluation de la LFCo, p. 26).

3.3.5 *Autres recommandations*

Les auteurs de l'évaluation proposent d'autres améliorations ponctuelles, qui viennent s'ajouter aux mesures mentionnées ci-dessus (voir tableau 1 et synthèse de l'évaluation de la LFCo, p. 25 ss).

Tableau 1: Mesures recommandées dans le rapport d'évaluation

1. **Mesures financières**

- a) Pas de déduction des prestations accordées pour la préparation de la fusion lors de l'octroi de l'aide financière en cas de fusion aboutie (abrogation de l'article 4, alinéa 2 LFCO)
 - b) Prolongation de la période de compensation des pertes subies dans le cadre de la LPFC (article 34, alinéa 1 LPFC)
 - c) Mise en œuvre rigoureuse de l'exigence selon laquelle seules des fusions aboutissant à une commune d'au moins mille personnes peuvent bénéficier d'une aide financière, impliquant l'abrogation de l'article 3, alinéa 2 LFCo et une nouvelle clause dérogatoire générale permettant des mesures de soutien pour des motifs exceptionnels
-

2. **Information et conseil (mesures immatérielles)**

- a) Outils de travail supplémentaires pour les communes
 - b) Remaniement des pages du site Internet de l'OACOT concernant les fusions et de leur contenu
 - c) Séances d'information destinées aux autorités politiques des communes
 - d) Augmentation des ressources humaines de l'OACOT disponibles pour l'activité de conseil
 - e) Rôle d'initiateur de l'OACOT (suggestion de procéder à des fusions lorsqu'une telle démarche serait judicieuse)
 - f) Suivi des communes issues de fusions, c'est-à-dire des effets des fusions
-

3. **Incitations négatives**

- a) Fixation et mise en œuvre rigoureuse de normes minimales dans différentes politiques sectorielles
-

4. **Mesures contraignantes**

- a) Lancement d'un débat sur une modification de la garantie de l'existence des communes

b) Fusions forcées possibles à certaines conditions

5. Mesures d'ordre supérieur

- a) Guichet unique: l'OACOT fonctionne comme interlocuteur central des communes auprès du canton
- b) Simplification de la procédure d'approbation des fusions et des adaptations législatives qui en découlent
- c) Recherche d'un consensus intercantonal en matière de fusions
- d) Nouvelle évaluation de la LFCo en 2014

4. Appréciation portée sur l'évaluation par le Conseil-exécutif

4.1 Appréciation générale

Le Conseil-exécutif estime que la LFCo a contribué à lever les tabous qui pesaient sur la question des fusions et a créé une certaine dynamique. Il se rend toutefois aussi compte que la mise en œuvre de la loi a jusqu'à présent été plutôt timide et que la formation de l'opinion et la prise de décisions prennent dans certains projets de fusion nettement plus de temps que ce qui était envisagé au départ. Il considère que le rapport d'évaluation est dans l'ensemble positif, mais qu'il constitue également une incitation à renforcer de manière ciblée les actuelles mesures d'encouragement des fusions de communes.

Le 1^{er} janvier 2009, le canton de Berne comptait 392 communes politiques²⁶. Suite à la mise en œuvre de quatre fusions déjà approuvées²⁷, il en comptera (toujours) 388 au 1^{er} janvier 2010. L'objectif de la LFCo consistant à réduire le nombre des communes d'un quart approximativement, le portant à environ 300 en douze ans, reste donc très éloigné.

Du point de vue du Conseil-exécutif, il n'y a pas plus lieu de se résigner que de se détourner radicalement de la stratégie actuelle ou de mettre fin de manière prématurée à l'encouragement des fusions de communes par le canton. Il convient selon lui au contraire de poursuivre avec rigueur la démarche instaurée par la LFCo. Le Conseil-exécutif entend toutefois renforcer de manière ciblée les instruments et les mesures destinés à encourager efficacement les fusions de communes et les développer de manière modérée, afin de réduire encore le nombre de communes ces prochaines années (voir les mesures proposées au ch. 5).

4.2 Mise en œuvre de la LFCo

4.2.1 Fusions abouties

Depuis l'entrée en vigueur de la LFCo, onze fusions impliquant un total de 23 communes ont été menées à bien dans le canton de Berne (état au 1^{er} août 2009), alors qu'aucune n'avait eu lieu pendant quelque 30 ans²⁸. Quatre de ces fusions ne seront mises en œuvre qu'en 2010 (voir note 27).

Depuis 1850, 38 fusions de communes politiques ont été conclues dans le canton de Berne.

²⁶ Il existe en outre au 1^{er} janvier 2009 198 communes bourgeoises, 85 corporations bourgeoises, 252 paroisses, 17 sections de communes, 61 corporations de digues, 281 syndicats de communes et 1 conférence régionale.

²⁷ Les fusions d'Aeschlen et d'Oberdiessbach, de Ballmoos et de Jegenstorf, de Douanne et de Daucher-Alfermée, ainsi que de Langenthal et d'Untersteckholz seront effectives à partir du 1^{er} janvier 2010.

²⁸ La dernière fusion à avoir eu lieu avant l'entrée en vigueur de la LFCo est celle des communes de Lauterbrunnen et d'Isenfluh, en 1973. Il y avait eu 27 fusions entre 1850 et 1973, y compris celle de Lauterbrunnen et d'Isenfluh.

Tableau 2: Fusions abouties (depuis 2004)

| | Nom de la commune issue de la fusion | Nombre d'habitants après la fusion | Entrée en vigueur de la fusion | Communes avant la fusion |
|-----|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| 1. | Wald | 1 119 | 1.1.2004 | Zimmerwald |
| | | | | Englisberg |
| 2. | Wichtrach | 3 994 | 1.1.2004 | Oberwichtlach |
| | | | | Niederwichtlach |
| 3. | Madiswil | 2 123 | 1.1.2007 | Madiswil |
| | | | | Gutenberg |
| 4. | Forst-Längenbühl | 725 | 1.1.2007 | Längenbühl |
| | | | | Forst |
| 5. | Herzogenbuchsee | 6 487 | 1.1.2008 | Herzogenbuchsee |
| | | | | Oberönz |
| 6. | Riggisberg | 2 359 | 1.1.2009 | Riggisberg |
| | | | | Rüti b. Riggisberg |
| 7. | Heimenhausen | 985 | 1.1.2009 | Heimenhausen |
| | | | | Röthenbach b. Herzogenbuchsee |
| | | | | Wanzwil |
| 8. | Oberdiessbach | env. 3 140 | 1.1.2010 | Oberdiessbach |
| | | | | Aeschlen |
| 9. | Jegenstorf | env. 4 279 | 1.1.2010 | Jegenstorf |
| | | | | Ballmoos |
| 10. | Douanne-Daucher | env. 1 151 | 1.1.2010 | Douanne Daucher-Alfermée |
| 11. | Langenthal | env. 14 712 | 1.1.2010 | Langenthal Untersteckholz |

4.2.2 Projets de fusion en cours

Le grand nombre de projets de fusion lancés depuis son entrée en vigueur montre que la LFCo a non seulement suscité des débats au sujet des fusions, mais également produit des effets concrets dans les communes. Actuellement (état au 1^{er} août 2009) plus de 90 communes participent à des études concernant 21 projets:

Tableau 3: Projets de fusion en cours (état au 1^{er} août 2009)

| Communes | Nombre de communes | Fusion prévue le |
|--|--------------------|---------------------------|
| 1. Kleindietwil / Leimiswil / Madiswil | 3 | 1.1.2011 |
| 2. Albligen / Wahlern | 2 | 1.1.2011 |
| 3. Lyss / Busswil | 2 | 1.1.2011 |
| 4. Aegerten / Brügg / év. Schwadernau | 2 (év. 3) | 1.1.2012 |
| 5. Studen / év. Schwadernau | év. 2 | 1.1.2013 |
| 6. Bettenhausen / Bollodingen | 2 | 1.1.2011 |
| 7. Huttwil / Wyssachen | 2 | 1.1.2012 (au plus tôt) |
| 8. Mötschwil / Hindelbank | 2 | Date inconnue |
| 9. Rumisberg / Farnern / Wolfisberg | 3 | Date inconnue |
| 10. Ruppoldsried | 1 | Date inconnue |
| 11. Niederried b. Kallnach / Kallnach | 2 | Date inconnue |
| 12. Belp / Belpberg | 2 | Date inconnue |
| 13. Schwarzhäusern / ... | 1 | Date inconnue |
| 14. Perrefitte / Eschert / Belprahon / Grandval / Crémines / Corcelles / La Scheulte / Elay / Roches/ Moutier / Souboz (depuis août 2008) | 11 | Date inconnue |
| 15. La Neuveville / Prêles / Lamboing / Diesse / Nods | 5 | Date inconnue |
| 16. Amsoldingen / Blumenstein / Forst-Längenbühl / Höfen / Niederstocken / Oberstocken / Pohlern / Thierachern / Uebeschi / Uetendorf / Wattenwil / Zwieselberg | 12 | Ouvert |
| 17. Buchholterberg / Eriz / Fahrni / Homberg Horrenbach-Buchen / Oberlangenegg / Schwendibach / Teuffenthal / Unterlangenegg / Wachseldorn | 10 | Ouvert |
| 18. Arch, Büren a.A., Leuzigen, Oberwil, Rüti b. Büren | 5 | Ouvert |
| 19. Niederried/ Ringgenberg | 2 | Ouvert |
| 20. Tramelan / Tavannes / Reconvilier / Loveresse / Pontenet / Bévilard / Sorvilier / Court / Monible / Champoz / Châtelat / Saicourt / Sornetan / Souboz / Saules | 15 | Ouvert |
| 21. Ferenbalm / Wileroltigen / Golaten / Kriechenwil / Gurbrü / Laupen | 6 | Ouvert |
| 21 Projets | 92 | |

4.2.3 Fusions non abouties

Ces dernières années, sept projets de fusion ont échoué devant le corps électoral. Deux ont toutefois été rejetés avant l'entrée en vigueur de la LFCo (1999: projet de fusion de Malleray et de Bévillard; 2000: premier projet de fusion d'Interlaken, de Matten et d'Unterseen [Bödeli]). Comme le montre le rapport d'évaluation, les raisons de ces échecs sont multiples et ne permettent guère de procéder à des généralisations (voir synthèse de l'évaluation de la LFCo, pp. 12 et 16). En général, on peut observer une combinaison de raisons matérielles, surtout financières, et émotionnelles (crainte de perdre son identité):

Tableau 4 Fusions non abouties (état en août 2009)

| Communes | Remarques |
|---|--|
| 1. Malleray / Bévillard | 1999: Rejet par le corps électoral de Bévillard |
| 2. Interlaken / Matten / Unterseen | En 2000, le corps électoral de Matten et celui d'Unterseen ont refusé le crédit proposé pour l'étude de détail, mettant ainsi fin au projet de fusion. Le projet a ensuite été repris par l'association «IG Bödeli». Le 17 mai 2009, les électeurs de Matten et d'Unterseen se sont clairement exprimés contre l'ouverture d'études préliminaires relatives à une fusion. |
| 3. Freimettigen / Konolfingen | Les électeurs de Freimettigen ont refusé la poursuite des négociations relatives à la fusion le 30 novembre 2006, mettant ainsi fin au projet. |
| 4. Gléresse / Douanne / Daucher-Alfermée | Les électeurs de Gléresse ont refusé la poursuite des négociations relatives à la fusion le 13 décembre 2007. Les électeurs de Douanne et de Daucher-Alfermée ont ensuite approuvé la fusion des deux communes le 17 mai 2009 (voir tableau 2). |
| 5. Clavaleyres / Villars-les-Moines | Les électeurs de Villars-les-Moines ont décidé d'interrompre les études préliminaires relatives à la fusion le 23 mai 2008, mettant ainsi fin au projet. |
| 6. La Heutte / Orvin / Péry / Plagne / Vauffelin / Romont BE (Bas-Vallon) | Les électeurs de Péry et d'Orvin ont refusé la fusion le 1 ^{er} juin 2008. La fusion des six communes a ainsi échoué. Des études préliminaires ont repris avec cinq communes (sans Orvin). |
| 7. Rüderswil / Lauperswil | Les électeurs de Lauperswil se sont prononcés contre une fusion avec Rüderswil lors d'une votation sur le principe de la fusion le 17 mai 2009. |

4.3 Mesures d'encouragement sollicitées

Un total de 1 285 895 francs 30 a été versé depuis l'entrée en vigueur de la LFCo pour les *prestations complémentaires* accordées pour la préparation de fusions de communes (prestations pour l'étude préliminaire au sens de l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC; état au 1^{er} août 2009).

L'*aide financière* prévue dans la LFCo, versée aux fusions abouties, se monte à 4 246 481 francs 70 (état au 1^{er} août 2009).

La possibilité de bénéficier d'une compensation (limitée dans le temps) pour les pertes subies dans le cadre de la péréquation financière au sens de l'article 34, alinéa 1 LPFC n'a jusqu'à présent été utilisée que dans un cas (Wald). Les sommes versées sur cinq ans se sont montées à 172 635 francs. Une telle compensation sera probablement accordée à Riggisberg à partir de 2009 pour les pertes subies dans le cadre de la péréquation financière lors de sa fusion avec la commune de Rüti bei Riggisberg.

L'OACOT met à disposition quelque 100 pour cent de poste pour les activités d'information et de conseil. Quatre collaborateurs spécialisés offrent par ailleurs un soutien ponctuel pour des questions juridiques. L'OACOT a jusqu'à présent été directement représenté dans l'organisation de neuf projets de fusion, alors qu'il a fourni des conseils ponctuels de nature juridique dans 26 autres projets.

5. Conclusions du Conseil-exécutif et mesures proposées

Sur la base des recommandations du rapport d'évaluation, des mesures destinées à optimiser l'encouragement des fusions de communes ont été soumises à un examen approfondi dans les domaines suivants:

- Nouvelle définition stratégique des priorités (ch. 5.1)
- Optimisation des mesures financières (ch. 5.2)
- Optimisation des mesures immatérielles d'encouragement des fusions (ch. 5.3)
- Modification de la Constitution cantonale (ch. 5.4)

Le résultat de cet examen, ainsi que les conclusions et les mesures qui en découlent (M1 à M11), sont présentés ci-dessous.

5.1 Définition stratégique des priorités

5.1.1 Définition stratégique des priorités jusqu'à aujourd'hui

Le Conseil-exécutif estime que l'actuelle définition stratégique des priorités doit être maintenue. Cette stratégie, axée en premier lieu sur l'encouragement de fusions volontaires de petites ou de très petites communes, a fait ses preuves de sorte que son abandon ou un changement radical ne se justifient pas. En effet, la stratégie actuelle et l'introduction de mesures (financières) d'encouragement dans le cadre de la LFCo a contribué de manière déterminante à lever les tabous qui pesaient sur la question des fusions et a créé une certaine dynamique dans ce domaine, de sorte qu'onze fusions impliquant un total de 23 communes ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la loi et que le nombre de communes sera ramené à 388 à partir de 2010. On constate par ailleurs que depuis l'édiction de la LFCo le débat a été lancé sur le thème des fusions dans bien des endroits, que des discussions sur d'éventuelles fusions ont eu lieu, et que de nombreux projets concrets ont été mis en chantier. La stratégie a donc de l'avis du Conseil-exécutif pleinement fait ses preuves.

S'ajoute à cela le fait que la nécessité de procéder à des réformes structurelles dans les petites ou très petites communes reste d'actualité et pourrait bien s'accroître ces prochaines

années. Ce sont justement ces communes qui ont de plus en plus de peine à recruter leurs autorités et à pourvoir les postes administratifs ainsi qu'à accomplir leurs tâches, et ont tendance à atteindre la limite de leurs capacités. Des 392 communes politiques du canton (état au 1^{er} janvier 2009), près d'un tiers (125) comptent moins de 500 habitants, et plus de la moitié (210) en comptent moins de 1000. Si l'on entend maintenir des communes fortes et performantes, en mesure d'accomplir leurs tâches de manière autonome et selon les normes de qualité voulues, des réformes structurelles restent nécessaires pour les (très) petites communes et il convient de continuer de les encourager. Ces remarques correspondent également aux objectifs de la «Stratégie pour les communes» prévue dans le rapport «Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)» et confirmée à plusieurs reprises par le Conseil-exécutif (voir ch. 2.3).

L'encouragement des fusions de communes par le canton doit donc en premier lieu se poursuivre au moyen d'incitations financières et de prestations de conseil et d'information. Comme jusqu'à présent, les mesures d'encouragement visent en premier lieu les fusions volontaires, initialisées et mises en œuvre par les communes. Le Conseil-exécutif considère qu'il ne serait ni judicieux ni opportun que le canton soit habilité de manière générale à imposer une fusion à des communes qui n'en ont pas manifesté la volonté. Une modification modérée de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes et la possibilité de réduire les prestations liées à la péréquation financière doivent toutefois offrir au canton de Berne des instruments supplémentaires permettant, dans des cas précis et en fonction de conditions bien définies, d'ordonner exceptionnellement une fusion contre la volonté d'une ou de plusieurs communes concernées ou d'exercer une pression financière en vue d'encourager une fusion (voir ch. 5.4).

Le Conseil-exécutif propose donc de maintenir l'actuelle définition stratégique des priorités en matière d'encouragement des fusions et de la mettre en œuvre avec détermination.

M1 Définition stratégique des priorités

L'actuelle définition stratégique des priorités en matière d'encouragement des fusions de communes est maintenue et mise en œuvre avec rigueur. Les mesures d'encouragement visent en premier lieu les fusions volontaires de communes municipales ou mixtes au moyen de prestations pour l'étude préliminaire et d'aides financières.

Mise en œuvre: aucune intervention n'est nécessaire.

5.1.2 Mesures d'encouragement spécifiques

Il va de soi que le maintien de l'actuelle définition stratégique des priorités n'exclut pas l'encouragement, au moyen des instruments disponibles, de fusions portant sur un large périmètre ou incluant un grand nombre de communes, ainsi que de fusions de centres avec les communes qui les entourent, comme le demandait la motion du PRD (Stalder/Flück, voir ch. 1.3.1).

Les fusions de plus de deux communes sont aujourd'hui déjà encouragées par une incitation financière spécifique. En effet, les prestations pour l'étude préliminaire de fusions de plus de deux communes peuvent être majorées de 10 000 francs par commune supplémentaire jusqu'à un maximum de 100 000 francs (art. 34, al. 3 LPFC). Par ailleurs, lors de la fusion de plus de deux communes, le multiplicateur applicable au calcul du montant des aides financières est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire participant à la fusion (art. 6 LFCo).

Il convient donc actuellement de renoncer à instaurer de nouvelles mesures d'encouragement destinées aux fusions portant sur un large périmètre ou incluant un grand nombre de communes, et notamment à la fusion de centres avec les communes qui les entourent. Tout d'abord en raison du maintien de l'actuelle définition stratégique des priorités. Ensuite parce que la situation financière tendue ne permet pas de libérer les ressources supplémentaires qui se-

raient nécessaires pour encourager de manière ciblée notamment les fusions de centres avec les communes qui les entourent. De premiers modèles de calcul ont en effet montré que, pour être efficace, l'encouragement de telles fusions au moyen de la compensation du taux d'imposition²⁹ ou de l'augmentation des fonds propres impliquerait des coûts supplémentaires considérables. Il convient enfin d'y renoncer parce que l'encouragement ciblé de ce type de fusion ne rencontrerait actuellement pas une acceptation politique suffisante.

M2 Mesures d'encouragement spécifiques destinées aux fusions portant sur un large périmètre ou incluant un grand nombre de communes, et à la fusion de centres avec les communes qui les entourent

Aucune mesure spécifique supplémentaire ne sera prise pour encourager les fusions portant sur un large périmètre ou incluant un grand nombre de communes, et la fusion de centres avec les communes qui les entourent.

Mise en œuvre: aucune intervention n'est nécessaire.

5.2 Optimisation des mesures financières

5.2.1 Augmentation des contributions cantonales

Le Conseil-exécutif partage l'avis des auteurs du rapport d'évaluation, selon lesquels l'augmentation générale des contributions cantonales aux études préliminaires de fusions et aux fusions abouties en vue d'un encouragement (renforcé) des fusions de communes n'est pas judicieux, et qu'elle n'est pas opportune dans la situation financière actuelle.

L'octroi d'aides financières aux fusions abouties est certes une contribution bienvenue, mais la perspective de recevoir une telle aide n'est pas à elle seule un facteur décisif pour la réussite d'une fusion. Le système de calcul de l'aide financière, basé sur un montant de 400 francs par personne, est simple à appliquer et a, de l'avis du Conseil-exécutif, fait ses preuves. Il n'y a donc pas lieu de prévoir une augmentation générale. Il en est de même des prestations complémentaires accordées pour l'étude préliminaire: les enseignements tirés des projets de fusion examinés dans le rapport d'évaluation montrent que de telles contributions peuvent effectivement faciliter le lancement d'une étude préliminaire, mais n'en sont pas l'impulsion initiale ou déterminante, à preuve qu'elles ne sont pas toujours demandées (comme dans les cas de Madiswil et Gutenberg et de Jegenstorf et Ballmoos). Il n'est donc pas donné suite à la proposition d'examiner une augmentation du montant maximal des prestations pour l'étude préliminaire présentées dans le rapport «LPFC 2012».

M3 Augmentation des contributions cantonales

Il est renoncé à procéder à une augmentation générale des prestations cantonales pour l'étude préliminaire au sens de l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC et de l'aide financière accordée aux fusions abouties conformément aux articles 3 ss LFCo.

Mise en œuvre: Aucune intervention n'est nécessaire.

5.2.2 Disposition dérogatoire relative à l'octroi d'aides financières

²⁹ Le canton de Lucerne a appliqué cette méthode en vue de la fusion de Lucerne et de Littau. Suite au rejet d'un crédit de 20 millions de francs par le corps électoral lucernois le 25 novembre 2007 et au retrait consécutif d'un projet législatif visant à l'encouragement de centres avec les communes qui les entourent, l'encouragement de ce type de fusions n'est pour le moment plus poursuivi dans le canton de Lucerne.

Les auteurs du rapport d'évaluation recommandent que l'octroi de l'aide financière aux fusions abouties soit rigoureusement subordonné à la condition exclusive que la commune issue de la fusion compte au moins 1000 personnes. Ils proposent donc d'abroger la disposition selon laquelle l'aide financière peut exceptionnellement être accordée lorsque la commune issue de la fusion a une population résidante inférieure à 1000 personnes, mais d'au moins 500 personnes (voir synthèse de l'évaluation de la LFCo, p. 25).

Le Conseil-exécutif n'approuve pas l'abrogation de l'actuelle disposition dérogatoire. Il estime que des exceptions doivent rester possibles compte tenu des conditions géo-topographiques et démographiques particulières du canton de Berne, ainsi que pour permettre des solutions adaptées aux spécificités des communes désireuses de fusionner.

Comme il l'a déjà indiqué dans son rapport concernant la LFCo, le Conseil-exécutif est conscient du fait que la taille minimale donnant droit à l'obtention d'une aide financière, fixée à 1000 habitants, ne peut pas être atteinte dans tous les cas, en raison de données géo-topographiques ou démographiques non influençables. Cette remarque vaut notamment pour les communes peu peuplées des régions périphériques et des régions de montagne (voir rapport, p. 9). L'échec de la fusion des enclaves de Clavaleyres et de Villars-les-Moines est une démonstration de ce qui précède: souvent, dans de tels cas, soit la fusion de plus de deux communes est tout à fait impossible pour des raisons géographiques, soit la taille minimum ne peut être atteinte même si plus de deux communes fusionnent. La dérogation en vigueur doit donc offrir la flexibilité nécessaire à l'élaboration de solutions opportunes tenant compte de certaines situations particulières.

Le Conseil-exécutif estime donc qu'une aide financière doit encore pouvoir être accordée, dans des cas exceptionnels et sur demande motivée, même lorsque la commune issue de la fusion compte moins de 1000 habitants.

Il propose en outre de renoncer à l'actuelle exigence selon laquelle la commune doit compter au moins 500 habitants pour pouvoir bénéficier de l'aide financière. L'abrogation de cette disposition s'impose notamment suite à l'expérience des enclaves bernoises de Clavaleyres et de Villars-les-Moines qui, si elles avaient fusionné uniquement entre elles, et non avec une commune fribourgeoise, auraient compté moins de 500 habitants et n'auraient pas touché d'aide financière, ce qui peut entre autres avoir contribué à l'échec de la fusion. Il va de soi qu'il appartient toujours aux communes de prouver qu'elles ont consenti les efforts nécessaires en vue d'atteindre le seuil de 1000 habitants, et que leur échec est imputable à des facteurs impossibles à influencer.

M4 Disposition dérogatoire relative à l'octroi d'aides financières

Sur demande motivée, une aide financière au sens des articles 3ss LFCo peut exceptionnellement être accordée pour les fusions abouties lorsque la commune issue de la fusion a une population résidante de moins de 1000 personnes. La limite inférieure de 500 personnes est supprimée.

Mise en œuvre: adaptation de la LFCo (suppression de la limite inférieure de 500 personnes à l'article 3, alinéa 2 LFCo).

5.2.3 *Déduction des prestations complémentaires liées au projet*

Le Conseil-exécutif, comme les auteurs de l'évaluation, voit une possibilité d'amélioration dans la disposition selon laquelle les prestations accordées pour l'étude préliminaire doivent être déduites de l'aide financière octroyée une fois la fusion aboutie.

Selon le droit en vigueur, les prestations complémentaires liées au projet accordées pour l'étude préliminaire d'une fusion doivent être déduites de l'aide financière au sens de la LFCo. Par contre, si la fusion n'aboutit pas, ces prestations ne doivent pas du tout être remboursées. La disposition en vigueur implique ainsi que l'aide financière octroyée lors d'une fusion aboutie est réduite de la prestation accordée pour l'étude préliminaire, ce qui limite au moins partiellement l'incitation financière à fusionner. Indépendamment du fait que cette procédure entraîne des compensations internes compliquées pour le canton, les prestations complémentaires et les aides financières ne provenant pas de la même source, elle défavorise indirectement les communes qui ont effectivement fusionné par rapport à celles qui ont simplement examiné la possibilité de le faire, qui n'auront pas à rembourser les prestations complémentaires. Le Conseil-exécutif propose donc d'abroger la disposition en vigueur et de renoncer à déduire les prestations complémentaires liées au projet de l'aide financière.

La mise en œuvre a lieu par l'abrogation de l'article 4, alinéa 2 LFCo, qui prévoit le remboursement des prestations complémentaires liées à des projets qui ont été accordées pour la préparation de la fusion lors du calcul de l'aide financière.

M5 Déduction des prestations complémentaires liées au projet (prestations pour l'étude préliminaire)

Les prestations complémentaires liées au projet accordées pour l'étude préliminaire ne seront plus déduites de l'aide financière au sens de la LFCo.

Mise en œuvre: adaptation de la LFCo (abrogation de l'article 4, alinéa 2).

5.2.4 *Compensation temporaire des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion de communes*

Le Conseil-exécutif voit une autre mesure d'optimisation nécessaire dans la compensation temporaire des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion. Comme il l'a indiqué dans le rapport «LPFC 2012» en relation avec les effets structurels de la péréquation financière et de la compensation des charges, le système en vigueur peut constituer un obstacle aux fusions car il se peut que la nouvelle commune reçoive moins de prestations dans le cadre de la dotation minimale et des mesures destinées aux communes dont la quotité d'impôt est élevée que n'en recevaient de manière cumulée les différentes communes avant la fusion. Selon la LPFC en vigueur, ces «pertes» sont compensées entièrement ou en partie pendant une période de cinq ans au plus. Cette réglementation transitoire atténue le problème pendant les cinq premières années suivant la fusion. Afin d'atténuer encore l'effet dissuasif que de telles pertes peuvent entraîner, le Conseil-exécutif a proposé, dans la thèse 17 du rapport «LPFC 2012», de prolonger la période transitoire pendant laquelle les pertes liées à une fusion peuvent être compensées et de la faire passer de cinq à dix ans, l'échelonnement des paiements compensatoires devant rester de l'appréciation et de la compétence du Conseil-exécutif.

Le 26 janvier 2009, en adoptant la thèse 17, le Grand Conseil a approuvé le principe de la prolongation de la période transitoire à 10 ans³⁰. Le Conseil-exécutif se rallie à cette décision et à la recommandation du rapport d'évaluation et propose en conséquence de porter à dix ans le délai pendant lequel les pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite

³⁰ Journal du Grand Conseil 2009, p. 64ss

à des fusions seront compensées. Cette prolongation a lieu dans le cadre de l'adaptation de la LPFC.

M6 Compensation temporaire des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion de communes

La période transitoire pour la compensation des pertes subies dans le cadre de la dotation minimale et des mesures destinées aux communes dont la quotité d'impôt est élevée suite à une fusion est prolongée à dix ans. Le Conseil-exécutif fixe l'échelonnement des paiements compensatoires de cas en cas.

Mise en œuvre: adaptation de l'article 34, alinéa 1 LPFC dans le cadre des travaux législatifs du projet «LPFC 2012» (compétence: Direction des finances).

5.3 Optimisation des mesures immatérielles d'encouragement des fusions

5.3.1 Offre d'informations, suivi et initialisation de projets

Le rapport d'évaluation conseille de développer de manière modérée l'offre d'informations et d'outils de travail de l'OACOT et d'augmenter les ressources humaines de l'office. Il recommande en outre à ce dernier de plus souvent initialiser des projets de fusion, de proposer des fusions judicieuses, et de jouer le rôle d'interlocuteur cantonal (guichet unique) pour les communes qui souhaitent fusionner (voir ch. 3.3.3 supra et synthèse de l'évaluation de la LFCo, ch. 4.3).

Le Conseil-exécutif se rallie en principe à ces recommandations, mais il y a lieu de renoncer à une augmentation des ressources humaines de l'OACOT, compte tenu de la situation financière tendue et des économies actuellement indispensables. Le 13 mai 2009, dans le cadre du plan de mesures visant à éviter un nouvel endettement en 2010, le Conseil-exécutif a décidé qu'il convenait de renoncer au poste initialement prévu à l'OACOT. L'optimisation des mesures immatérielles d'encouragement des fusions par le développement modéré et ciblé de l'offre dans le domaine de l'information, des outils de travail mis à disposition, des conseils et du suivi des processus de fusion, ainsi que par le lancement proactif de projets de fusion, doit se faire sans générer de coûts supplémentaires et sans augmentation des ressources humaines disponibles.

Le rôle de l'OACOT en tant qu'interlocuteur cantonal (guichet unique) pour les questions touchant aux fusions de communes doit faire l'objet d'une adaptation de l'ordonnance d'organisation JCE (OO JCE)³¹.

M7 Optimisation des mesures immatérielles d'encouragement des fusions

L'offre d'informations et d'outils de travail destinée aux communes envisageant une fusion est développée de manière modérée et régulièrement actualisée. L'OACOT doit davantage prendre l'initiative et proposer des fusions judicieuses du point de vue du canton. L'OACOT est l'interlocuteur cantonal et sert de guichet unique pour les questions touchant aux fusions de communes.

Mise en œuvre: adaptation de l'OO JCE. Pour le reste, l'optimisation des mesures a lieu dans le cadre des ressources humaines disponibles de l'OACOT.

³¹ Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (ordonnance d'organisation JCE, OO JCE; RSB 152.221.131)

5.3.2 Procédure d'approbation

Les auteurs du rapport d'évaluation recommandent également de simplifier la procédure d'approbation des fusions par le canton et d'en transférer la compétence exclusive soit au Conseil-exécutif soit à la Direction compétente, comme dans les cantons de Saint-Gall ou des Grisons, l'approbation du Grand Conseil pouvant rester requise pour certains cas exceptionnels.

Le Conseil-exécutif approuve cette recommandation et est très favorable à une simplification et à une accélération de la procédure d'approbation. Selon la législation en vigueur, toutes les fusions, même celles qui ne rencontrent aucune opposition, doivent être approuvées par la Commission de justice du Grand Conseil, sous réserve du droit d'évocation de ce dernier (art. 23, al. 7 LGC³² et 84 RGC³³). La procédure d'approbation est de ce fait compliquée et de longue haleine, ce qui est frustrant, surtout lorsque la fusion n'est pas contestée. Il faut aujourd'hui compter environ cinq mois entre le moment où le dossier accompagnant la demande d'approbation de la fusion est déposé et l'échéance du délai pendant lequel le Grand Conseil peut faire valoir son droit d'évocation.

Il est donc proposé que l'approbation de fusions qui ne sont pas contestées et ont été acceptées par toutes les communes concernées soit dorénavant de la compétence exclusive du Conseil-exécutif. L'approbation de fusions contestées ou que le Conseil-exécutif estime ne pas pouvoir approuver reste par contre de la compétence du Grand Conseil, ou de sa Commission de justice.

Le transfert de compétence au Conseil-exécutif requiert une disposition ad hoc au niveau constitutionnel. Elle sera inscrite dans la Constitution en même temps que la modification de la garantie de l'existence des communes (voir ch. 5.4.1 infra).

M8 Procédure d'approbation

Afin de simplifier la procédure, la compétence exclusive d'approuver les fusions qui ne sont pas contestées et que toutes les communes concernées ont acceptées est attribuée au Conseil-exécutif.

Mise en œuvre: modification de la Constitution cantonale. Le projet sera soumis à une vaste procédure de consultation en 2010. La modification entrera en vigueur au plus tôt en 2012.

5.3.3 Suivi législatif des fusions

Les auteurs de l'évaluation estiment également nécessaire d'apporter des améliorations au suivi législatif des fusions, grâce à une norme de délégation à la Direction compétente (JCE).

Le Conseil-exécutif est en principe d'accord avec cette recommandation. Il estime toutefois (plus) adapté, eu égard au niveau de compétence, que les mesures législatives faisant suite aux fusions lui soient déléguées plutôt qu'à une Direction et propose donc qu'il soit habilité à entreprendre les adaptations législatives nécessaires. Cette habilitation doit être inscrite au niveau législatif dans la LFCo. Elle se limite clairement à de simples adaptations essentiellement rédactionnelles de lois, de décrets, d'arrêtés du Grand Conseil, d'ordonnances et d'arrêtés du Conseil-exécutif.

Dans les cas peu clairs, ou si des adaptations matérielles sont également requises suite à une fusion, celles-ci seront effectuées par l'organe compétent selon la procédure législative ordinaire.

³² Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21)

³³ Règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 (RGC; RSB 151.211.1)

M9 Suivi législatif des fusions

Afin de simplifier la mise en œuvre des mesures rendues nécessaires par les fusions, le Conseil-exécutif est habilité à procéder aux adaptations législatives nécessaires (rédactionnelles) de lois, de décrets et d'arrêtés du Grand Conseil. Cette habilitation est inscrite au niveau législatif dans la LFCo. Dans les cas peu clairs, ou si des adaptations matérielles sont également requises, celles-ci seront effectuées par l'organe compétent selon la procédure législative ordinaire.

Mise en œuvre: complément à la LFCo (disposition habilitant le Conseil-exécutif à effectuer des adaptations formelles).

5.4 Modification de la Constitution cantonale**5.4.1 Modification de la garantie de l'existence des communes***a. Situation de départ*

Il est aujourd'hui plus que douteux que l'on arrive d'ici 2017 à la réduction du nombre de communes à environ 300 visée lors de l'adoption de la LFCo. Le Conseil-exécutif estime donc qu'il convient de renforcer les mesures destinées à encourager les fusions de communes. Comme il l'a déjà indiqué dans le débat sur la thèse 17 du rapport «LPFC 2012» (voir ch. 1.2 supra) et dans sa réponse à deux interventions parlementaires (voir ch. 1.3), il n'est en principe pas opposé à une modification modérée de la garantie de l'existence des communes. D'autant moins que le Grand Conseil s'est récemment prononcé de manière répétée en faveur d'une telle modification comme instrument supplémentaire de l'encouragement des fusions de communes. Le Conseil-exécutif se rallie donc à la recommandation faite dans le rapport d'évaluation de la LFCo et propose un assouplissement modéré de la garantie. Cet assouplissement correspond par ailleurs à la déclaration de planification arrêtée le 26 janvier 2009 par le Grand Conseil dans le cadre des débats parlementaires sur le rapport «LPFC 2012» (voir ch. 1.2).

b. Droit comparé

La possibilité d'ordonner, dans des circonstances définies, une fusion contre la volonté des communes concernées existe jusqu'à présent dans les cantons des Grisons, du Tessin, du Valais, du Jura, de Glaris, de Lucerne, de Fribourg, de Saint-Gall et de Thurgovie. Dans le canton d'Argovie, l'introduction de dispositions à cet effet est prévue dans le cadre du projet GERAG³⁴. Dans les cantons mentionnés, les dispositions permettant d'ordonner une fusion sont inscrites soit au niveau constitutionnel soit au niveau législatif (voir tableau 5).

³⁴ Le Grand Conseil du canton d'Argovie a arrêté la première étape du projet de réforme grâce auquel les bases constitutionnelles et légales permettant notamment d'ordonner des fusions pourront être créées le 17 mars 2009. Un référendum des autorités a été formé contre la modification de la loi sur les communes permettant d'ordonner des fusions.

Tableau 5: Possibilités d'ordonner une fusion dans d'autres cantons

| Canton | Niveau | Réglementation |
|--------|-------------------|---|
| AG | Loi | §104a Abs. 1 Gesetz vom 19. Dezember 1978 über die Einwohnergemeinden (SAR 171.100; Fassung gemäss Beschluss des Grossen Rates vom 17.3.2009 [Referendumsvorlage]): <i>Der Grosse Rat kann mit einfachem Beschluss zwei Gemeinden zusammenschliessen, wenn der Entzug der Selbstverwaltung einer Gemeinde gemäss § 104 nicht geeignet ist, ihre gesetzmässige und geordnete Verwaltung innert angemessener Frist wieder herzustellen.</i> |
| FR | Constitution | Article 135, alinéa 4 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1) <i>Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.</i> |
| GL | Constitution | Art. 118 Abs. 2 Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (GS GL I A/1/1): <i>Kommt eine Einigung nicht zustande, kann die Landsgemeinde auf Antrag einer der betroffenen Gemeinden oder des Landrates eine solche Änderung beschliessen.</i> |
| GR | Loi | Art. 94 Abs. 1 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 7. Dezember 2005 (BRB 110.100): <i>Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, wenn</i> a) <i>eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender personeller oder eigener finanzieller Kräfte (Ressourcen) dauernd ausserstande ist, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen und ihre Aufgaben zu erfüllen;</i> b) <i>das Mitwirken ablehnender Gemeinden für die Abgrenzung und Aufgabenerfüllung einer neuen Gemeinde unentbehrlich ist, sofern eine Mehrheit der anderen betroffenen Gemeinden dem Zusammenschluss zugestimmt hat.</i> |
| JU | Loi ³⁵ | Art. 136 Loi du 9 novembre 1978 sur les communes (RSJU 101): |

³⁵ Voir également l'article 112, alinéa 3 de la Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101): *Aux conditions et dans les cas exceptionnels prévus par la loi, le Parlement peut décider la fusion de deux ou plusieurs communes, ou la modification des limites entre communes.*

| Canton | Niveau | Réglementation |
|--------|-------------------|---|
| | | <i>Le Parlement édicte par voie de décret des dispositions complémentaires concernant : [...]</i> c) <i>la fusion de communes et leur rattachement à d'autres communes.</i> |
| LU | Constitution | §10 Abs. 3 Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL 001): <i>Auf Antrag einer betroffenen Gemeinde kann der Kantonsrat die Vereinigung oder die Aufteilung von Gemeinden beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.</i> |
| SG | Constitution | Art. 99 Abs. 2 Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (SGS SG 111.1): <i>Unterbleibt eine gebotene Vereinigung oder werden andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert, kann es [das Gesetz]³⁶ vorsehen, dass:</i> a) <i>Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden;</i> b) <i>Gemeinden vereinigt werden.</i> |
| TG | Constitution | § 58 Abs. 4 Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (RB 101): <i>Aus triftigen Gründen kann der Grosse Rat Änderungen in Bestand oder Gebiet politischer Gemeinden beschliessen, sofern mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmt.</i> |
| TI | Loi ³⁷ | Art. 9 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (RL 2.1.4.1): <i>Con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli, in particolare:</i> |

³⁶ Voir l'article 202a de la Gemeindegesezt du canton de Saint-Gall (SGS 151.2): *Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, werden die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt.*

³⁷ Voir également l'article 20, alinéa 3 de la Costituzione della repubblica e cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (RL 1.1.1.1): *Il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione di Comuni, alle condizioni previste dalla legge.*

| Canton | Niveau | Réglementation |
|--------|-------------------|--|
| | | <p>a) <i>quando la pregiudicata struttura finanziaria e le limitate risorse economiche di un Comune non gli permettono più di conseguire il pareggio della gestione corrente;</i></p> <p>b) <i>se la partecipazione di un Comune alla costituzione di un nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie;</i></p> <p>c) <i>se perdura l'impossibilità di un Comune di costituire i suoi organi o di assicurare una normale amministrazione o quando gli organi comunali si sottraggono in modo deliberato ai loro doveri d'ufficio.</i>³⁸</p> |
| VS | Loi ³⁹ | <p>Art. 135 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (RS/VS 175.1):</p> <p><i>Le Grand Conseil peut contraindre deux ou plusieurs communes à fusionner dans l'une des hypothèses suivantes:</i></p> <p>a) <i>une décision négative à un projet de fusion met en danger leur pérennité financière;</i></p> <p>b) <i>une commune, seule, fait obstacle à une fusion alors que les communes avoisinantes ont donné leur accord pour une fusion plus importante;</i></p> <p>c) <i>une commune n'est plus en mesure d'assurer le fonctionnement des institutions, notamment quand elle ne peut repourvoir les postes devenus vacants à cause du nombre restreint d'habitants.</i></p> |

³⁸ Loi sur les fusions et les scissions de communes. Le Grand Conseil peut, à la majorité absolue de ses membres et compte tenu de l'issue de la votation consultative organisée sur l'ensemble du périmètre concerné, imposer une fusion de communes même contre les préavis négatifs des assemblées communales, en particulier

- a. lorsqu'une commune n'est plus en mesure de gérer les affaires courantes en raison de la précarité de sa situation financière et de l'insuffisance de ses ressources;
- b. lorsque la participation d'une commune à une fusion est nécessaire pour des raisons géographiques, d'aménagement du territoire, de développement économique, de fonctionnalité des prestations de services ainsi que d'apport de ressources humaines et financières;
- c. lorsqu'une commune est durablement dans l'impossibilité de constituer ses organes ou d'assurer une administration normale, ou lorsque les organes d'une commune se soustraient délibérément à leurs devoirs.

³⁹ Voir également l'article 134 de la loi sur les communes: Le canton supprime la péréquation à laquelle une commune a droit, lorsque celle-ci figure dans les propositions de fusions et qu'elle ne s'exécute pas dans un délai de 5 ans dès l'approbation par le Conseil d'Etat, et lorsque manifestement cette commune ne peut plus assumer ses obligations légales.

c. Travaux préliminaires

Après les premières discussions de principe sur l'assouplissement de la garantie de l'existence des communes qui ont eu lieu dans le cadre des débats parlementaires sur le rapport «LPFC 2012», les travaux préliminaires à une modification de la Constitution ont été mis sur les rails. En février 2009, la JCE a constitué un comité de pilotage composé de représentants des associations communales bernoises concernées, des paroisses, des communes bourgeoises et de l'université, ainsi que des membres du Grand Conseil⁴⁰, et l'a chargé de développer de premières propositions en vue d'une modification de la garantie de l'existence des communes. La base de travail du comité a entre autres été un avis de droit⁴¹ demandé au préalable sur la portée de l'actuelle garantie constitutionnelle de l'existence des communes, sur une éventuelle adaptation de la Constitution, ainsi que sur les critères, conditions et compétences auxquels seraient soumises des fusions de communes imposées. Le comité a analysé de manière approfondie les questions politiques et juridiques soulevées par ce projet et a élaboré les principes d'une éventuelle disposition constitutionnelle.

Les communes ont une première fois pu poser des questions sur les implications possibles d'un assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes lors de quatre séances d'information organisées par l'Association des communes bernoises (ACB) en mai 2009. Dans l'enquête lancée par les associations communales bernoises⁴² auprès des communes, à laquelle 333 communes (84 %) ont participé, 75 pour cent d'entre elles (représentant 88 % de la population) se sont en principe prononcées en faveur d'une modification de la garantie, alors que 24 pour cent (représentant 10 % de la population) y étaient opposées.

d. Projet de réglementation

Sur la base du rapport d'évaluation et des travaux déjà réalisés par le comité, le Conseil-exécutif propose d'inscrire une disposition relative aux fusions de communes dans la Constitution (nouvel article 108a). Cette disposition vise en premier lieu les fusions de communes municipales et de communes mixtes, soit de communes politiques. Les fusions entre des types de communes différents, par exemple entre une commune municipale et une commune bourgeoise (appelées parfois fusions «verticales»), ne sont pas visées et ne seraient juridiquement pas possibles sans autres formes de procès.

Cette disposition doit en premier lieu, par analogie avec la disposition encourageant la coopération intercommunale (voir art. 110 ConstC), prévoir que le canton encourage les fusions de communes. Ensuite, elle doit déléguer au Conseil-exécutif la compétence d'approuver les fusions qui ne sont pas contestées, ce qui simplifie et accélère la procédure (voir ch. 5.3.3 supra). Enfin, elle doit définir dans quels cas et à quelles conditions le Grand Conseil peut ou doit ordonner une fusion de communes de même type contre leur volonté. L'actuel article 108 ConstC, dans lequel la garantie de l'existence des communes est prévue de manière générale et globale, n'est pas modifié.

⁴⁰ Membres du comité de pilotage: Christoph Neuhaus, conseiller d'Etat, directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (présidence), Stefan Müller (secrétaire général de la JCE), Bernhard Antener (député, membre du comité de l'ACB), Daniel Arn (directeur de l'ACB), Matthias Fischer (coordinateur du projet «Réformes communales», OACOT), Peter Flück (député, membre du comité de l'ACB), Lorenz Hess (député, président de l'ACB), Katalin Hunyady (juriste de l'état-major de l'OACOT), Vreni Jenni (présidence de l'Association cantonale des communes bourgeoises), Anita Luginbühl (membre du comité de l'Association cantonale des communes bourgeoises), Fridolin Marti (présidence de l'Association des paroisses du canton de Berne), Paul Messerli (député, membre du comité de l'ACB), Christoph Miesch (chef de l'OACOT), Paul Müller (secrétaire de l'Association des paroisses du canton de Berne), Markus Müller (Université de Berne), Hansruedi Spichiger (délégué aux affaires ecclésiastiques, JCE).

⁴¹ Tobias Jaag/Markus Rüssli, Rechtsgutachten zu Art. 108 der Verfassung des Kantons Bern (Bestandesgarantie der Gemeinden), Zurich 2008

⁴² Association des communes bernoises (ACB), Secrétaires communales et communaux bernois (SCCB), Association bernoise des administrateurs des finances (abf)

Une modification modérée de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes doit le cas échéant permettre au canton d'ordonner, en dernier recours, une fusion nécessaire du point de vue de la politique cantonale, et de ce fait d'intérêt public, contre la volonté des communes concernées. Une telle solution doit toutefois être admissible seulement dans des situations particulières et dans des conditions clairement définies. Compte tenu de la portée considérable, tant juridique que politique, d'une telle décision, c'est le Grand Conseil qui doit être compétent. Une fusion peut être ordonnée dans deux cas:

Dans le premier cas, le Grand Conseil doit ordonner une fusion lorsqu'une commune n'est plus en mesure d'accomplir durablement de manière autonome les tâches qui lui incombent. Afin d'atténuer les éventuelles charges (supplémentaires) découlant de la fusion pour la commune partenaire, le Grand Conseil doit, lorsqu'il ordonne la fusion, pouvoir le cas échéant octroyer une contribution exceptionnelle à la commune qui en sera issue. Cette contribution exceptionnelle, qui vient s'ajouter à la contribution «ordinaire» versée en cas de fusion aboutie (aide financière au sens de la LFCo), doit être imputée sur les fonds publics généraux (compte de fonctionnement).

Dans le second cas, le Grand Conseil doit *pouvoir* ordonner la fusion de plus de deux communes lorsque la majorité des communes concernées et du corps électoral a approuvé la fusion. En exigeant une majorité qualifiée (double majorité) pour qu'il soit possible d'ordonner une fusion, on tient compte de la nécessité d'avoir une acceptation aussi large que possible de la fusion, et la barre est placée haut. Le projet propose en outre à dessein une disposition potestative, de sorte que la décision d'imposer une fusion est finalement laissée à l'appréciation du Grand Conseil.

La disposition constitutionnelle pourrait avoir la teneur suivante:

Fusions de communes **108a** (nouveau) ¹ Le canton encourage les fusions de communes.

² Le Conseil-exécutif approuve les fusions de communes lorsque celles-ci ont été acceptées par les communes concernées.

³ Le Grand Conseil ordonne la fusion de communes lorsqu'une commune n'est plus en mesure d'accomplir durablement les tâches qui lui incombent de manière autonome. Il peut octroyer une contribution exceptionnelle à la commune qui sera issue de la fusion. Les communes concernées doivent être entendues au préalable.

⁴ Le Grand Conseil peut ordonner la fusion de plus de deux communes lorsque la majorité des communes concernées et du corps électoral a approuvé la fusion. Les communes concernées doivent être entendues au préalable.

M10 Modification de la garantie de l'existence des communes

La garantie de l'existence des communes est assouplie de manière modérée comme nouvelle mesure d'encouragement des fusions de communes. La Constitution habilite le Grand Conseil à ordonner la fusion de communes de même type contre la volonté des communes concernées, dans les cas suivants: Premièrement, il doit pouvoir ordonner une fusion lorsqu'une commune n'est plus en mesure d'accomplir durablement de manière autonome les tâches qui lui incombent. Afin d'atténuer les charges supplémentaires découlant de la fusion pour la commune partenaire, le Grand Conseil doit, lorsqu'il ordonne la fusion, pouvoir le cas échéant octroyer une contribution exceptionnelle à la commune qui en sera issue. Cette contribution vient s'ajouter à la contribution «ordinaire» et est imputée sur le compte de fonctionnement. Deuxièmement, il doit pouvoir ordonner la fusion de plus de deux communes lorsque la majorité des communes concernées et du corps électoral a approuvé la fusion.

Mise en œuvre: modification de la Constitution cantonale. Le projet sera soumis à une vaste procédure de consultation en 2010. La modification entrera en vigueur au plus tôt en 2012 ou 2013.

5.4.2 Possibilité de réduire les prestations de péréquation financière

a. Situation de départ

Les projets de fusion qui ont été menées à bien jusqu'à présent montrent que dans certains cas une fusion peut entraîner des pertes dans le cadre de la péréquation financière, aussi bien en ce qui concerne la dotation minimale qu'en ce qui concerne les mesures destinées aux communes dont la quotité d'impôt est élevée. Il se peut, avec l'actuel système de péréquation financière et de compensation des charges, que la commune issue d'une fusion perçoive au total moins d'aides cantonales que n'en touchaient les différentes communes avant la fusion. La perspective de subir une perte financière suite à une fusion constitue un obstacle évident. D'autant qu'une fusion peut aussi avoir des conséquences défavorables pour une commune à forte capacité financière et performante sur le plan économique lorsqu'elle fusionne avec une commune à faible capacité financière. Cela explique que bien des communes ne soient pas prêtes à fusionner.

Ces inconvénients sont connus⁴³ et doivent en partie être éliminés dans le cadre du projet «LPFC 2012», qui prévoit que la période de compensation des pertes subies suite à une fusion soit prolongée de cinq à dix ans (voir ch. 2.5.3 et 5.2.4 supra). Cette mesure permet certes d'atténuer le problème pendant les dix années suivant la fusion, mais l'effet dissuasif de la péréquation financière en vigueur n'est pas éliminé. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a déjà laissé entrevoir l'instauration de mesures correctrices⁴⁴.

Les motions M 233/2008 et M 288/2009 critiquent l'effet dissuasif de la péréquation financière et de la compensation des charges en vigueur et demandent que les communes ayant refusé de fusionner ne soient pas de surcroît récompensées par des prestations plus élevées, autrement dit que le canton prévoie les mesures correctrices requises.

b. Projet de réglementation

Outre la modification de la garantie de l'existence des communes, le groupe de pilotage susmentionné a également examiné la possibilité de réduire les prestations de péréquation financière et élaboré un projet de réglementation à cet effet. Les communes ont une première fois pu poser des questions sur ce projet lors de quatre séances d'information organisées par l'Association des communes bernoises (ACB) en mai 2009. Dans l'enquête lancée par les associations communales bernoises auprès des communes, 71 pour cent des communes ayant répondu (représentant 89 % de la population) se sont en principe prononcées en faveur du projet, alors que 28 pour cent (représentant 9 % de la population) y étaient opposées.

Le Conseil-exécutif propose d'inscrire dans la Constitution la possibilité de réduire les versements de péréquation financière lorsque lorsqu'une commune municipale ou une commune mixte a refusé une fusion qui pourtant aurait pu améliorer sa capacité d'accomplir ses prestations. Ce nouvel instrument d'encouragement des fusions doit ainsi permettre d'atténuer de manière ciblée les effets dissuasifs de l'actuelle péréquation financière, et constitue par ailleurs pour les communes à faible capacité financière une incitation positive à améliorer leur situation.

L'objectif d'une telle disposition est d'éviter que des communes municipales ou mixtes à faible capacité financière qui touchent des prestations dans le cadre de la péréquation financière s'opposent à une fusion qui pourtant peut améliorer leur capacité financière et se justifie de ce fait. On admet qu'il y a amélioration de la capacité financière lorsque les prestations retirées dans le cadre de la péréquation financière diminuent. Il va de soi qu'une réduction des prestations de péréquation financière n'entre en ligne de compte que pour les communes dont la

⁴³ Voir le rapport du 11 février 2005 «Evaluation finale de la stratégie pour les communes»; la motion Bernasconi «Eliminer de la LPFC les obstacles à la fusion de communes» (M 311/2005); le rapport «LPFC 2012».

⁴⁴ Voir la réponse donnée le 21 décembre 2005 par le Conseil-exécutif à la motion urgente Bernasconi «Eliminer de la LPFC les obstacles à la fusion de communes» (M 311/2005), Journal du Grand Conseil 2006, p. 202s. et Compte rendu des séances du Grand Conseil 2006, p. 126s.

capacité financière aurait probablement été améliorée par la fusion. Des indications plus précises seront élaborées lors des travaux législatifs à venir. La décision de procéder à une réduction et le montant de celle-ci doivent être laissés à l'appréciation du Conseil-exécutif (disposition potestative). Ce dernier doit donc *avoir la possibilité* de réduire les prestations de péréquation financière, mais non d'ordonner une fusion, cette dernière décision restant dans la compétence du Grand Conseil (voir ch. 5.4.1). La décision de réduire les prestations a un caractère essentiellement politique, et le Conseil-exécutif doit la prendre en dernière instance, ce qui doit être précisé au niveau législatif.

La disposition constitutionnelle pourrait avoir la teneur suivante:

Art. 113 ^{1 à 3} Inchangés.

^{4 (nouveau)} Lorsqu'une commune municipale refuse une fusion qui aurait probablement amélioré sa capacité financière, le Conseil-exécutif peut réduire les prestations liées à la péréquation financière qui lui sont dues.

M11 Possibilité de réduire les prestations de péréquation financière

La possibilité, inscrite dans la Constitution, de réduire les prestations de péréquation financière lorsqu'une commune refuse une fusion judicieuse est une nouvelle mesure d'encouragement des fusions de communes.

Mise en œuvre: modification de la Constitution cantonale. Le projet sera soumis à une vaste procédure de consultation en 2010. La modification entrera en vigueur au plus tôt en 2012 ou 2013.

5.5 Recommandations non retenues du rapport d'évaluation

a. Recherche d'un consensus intercantonal en matière de fusions

Le Conseil-exécutif ne voit actuellement ni la raison ni la nécessité de rechercher un consensus intercantonal en matière de fusions (voir synthèse de l'évaluation de la LFCo, p. 27).

Tout d'abord, il n'y a jusqu'à présent eu aucune fusion intercantonale de communes, et de telles fusions devraient être très rares, si tant est qu'il y en ait.

Ensuite, la stratégie d'encouragement des fusions du canton ne saurait avoir pour objectif de promouvoir les fusions intercantionales, notamment lorsqu'elles doivent aboutir au transfert d'une commune bernoise à un canton voisin. Réciproquement, les cantons voisins n'auraient guère d'intérêt à ce qu'une de leurs communes soit transférée au canton de Berne. Si une fusion intercantonale devait exceptionnellement avoir lieu, la procédure et le versement d'une aide financière devraient être réglés pour ce cas concret avec le canton voisin.

Enfin, compte tenu de la Constitution cantonale et de la Constitution fédérale⁴⁵, des simplifications de la procédure d'approbation des fusions intercantionales ne sont possibles que de manière très limitée, si tant est qu'elles le soient, et la recherche de solutions ne serait guère utile.

⁴⁵ Au niveau du canton de Berne (et à celui des cantons voisins), les fusions impliquant une modification du territoire cantonal, une fois approuvées par le corps électoral des communes concernées, sont obligatoirement soumises au vote populaire cantonal (art. 61, al. 1, lit. d ConstC). Au niveau fédéral, l'Assemblée fédérale doit approuver toute modification du territoire d'un canton, donc toute fusion intercantonale, sous la forme d'un arrêté fédéral (non soumis au référendum; art. 53, al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst; RS 101).

En revanche, les échanges d'expériences entre les services cantonaux compétents en matière de fusions de communes, inaugurés par le canton de Berne lors de l'atelier réunissant des experts en janvier 2009 (voir ch. 3.1), se poursuivront et devraient être approfondis ces prochaines années dans le cadre de rencontres et d'ateliers.

b. Nouvelle évaluation de la LFCo en 2014

Le Conseil-exécutif ne voit pas non plus la nécessité de procéder à une nouvelle évaluation de la LFCo en 2014 (voir synthèse de l'évaluation de la LFCo, p. 27). Etant donné que la LFCo sera automatiquement abrogée en (juin) 2017, il estime que les charges d'une nouvelle évaluation ne se justifient pas.

6. Suite de la procédure

Pour autant que le Grand Conseil approuve les mesures proposées pour l'optimisation de l'encouragement des fusions de communes, les travaux législatifs en vue de la modification de la Constitution et de l'adaptation de la LFCo seront immédiatement entrepris ou poursuivis. Il est prévu d'organiser une vaste procédure de consultation au sujet des projets en 2010, puis de les soumettre au Grand Conseil en 2011. La votation populaire cantonale sur la modification de la Constitution (assouplissement de la garantie de l'existence des communes et possibilité de réduire les prestations de péréquation financière) devrait avoir lieu en 2011. Les nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives entreront en vigueur au plus tôt en 2012 ou en 2013.

La prolongation de la compensation temporaire des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion de communes sera incluse dans les travaux législatifs liés au projet «LPFC 2012».

Il convient de souligner que la LFCo sera automatiquement abrogée en 2017.

7. Répercussions financières

Les mesures visant à optimiser l'encouragement des fusions de communes dans le canton proposées seront en principe financées dans le cadre de crédits approuvés par le Conseil-exécutif et le Grand Conseil. Les contributions exceptionnelles votées par le Grand Conseil dans le cadre d'une fusion imposée pour atténuer les charges supplémentaires encourues par la commune dont la capacité financière est la plus forte fait exception à cet égard. Les demandes de crédits nécessaires pour les mesures d'encouragement des fusions pour la période allant de 2010 à 2013 sont présentées au Conseil-exécutif et au Grand Conseil dans un projet séparé, en même temps que le présent rapport. Ce projet tient déjà compte des réductions (de l'ordre de 13 millions de francs) prévues dans le budget 2010 et dans le plan intégré «mission-financement» 2011 à 2013 en vue de décharger les finances cantonales (train de mesures visant à éviter une augmentation de la dette en 2010).

La prolongation proposée de la compensation temporaire des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion de communes entraînera des coûts supplémentaires. Comme on ne peut pas aujourd'hui savoir si des communes auront recours à cette possibilité, ni combien elles seront le cas échéant, le montant des coûts supplémentaires ne peut pas être chiffré. Ces compensations, à charge du Fonds pour les cas spéciaux (art. 34, al. 1 en relation avec art. 49 LPFC), ne grèvent pas le budget ordinaire. Le Fonds pour les cas spéciaux se montait au 1^{er} janvier 2009 à quelque 18 millions de francs.

8. Répercussions sur les ressources humaines et sur l'organisation

Le projet n'a pas de répercussions sur les ressources humaines ni sur l'organisation. Les ressources humaines de l'OACOT actuellement disponibles pour le conseil et le soutien dans le domaine des fusions de communes ne seront pas augmentées compte tenu de la situation financière tendue du canton. En raison du train de mesures visant à éviter une augmentation de la dette en 2010, il a fallu renoncer au poste supplémentaire initialement prévu.

9. Répercussions sur les communes

Les répercussions sur les communes des mesures visant à renforcer et développer de manière ciblée l'encouragement des fusions de communes ne peuvent actuellement pas être chiffrées de manière exacte. C'est particulièrement vrai de l'assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes et de la possibilité de réduire les prestations de péréquation financière, mais également de l'optimisation des mesures immatérielles d'encouragement des fusions. On part du principe que les mesures envisagées donneront une impulsion efficace à de nouvelles fusions, contribuant ainsi à améliorer durablement les performances de l'ensemble des communes bernoises.

10. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a pas de répercussions immédiates sur l'économie. Il a en revanche des répercussions indirectes, dans la mesure où l'encouragement des fusions de communes permet de constituer de plus grands territoires communaux, et par là même des espaces économiques fonctionnels plus étendus. Les bases légales uniformes appliquées dans ces nouveaux espaces permettent de condenser, de simplifier et de professionnaliser les procédures, ce qui est tout à l'avantage de la concurrence à l'intérieur du canton et à l'échelle intercantonale ainsi que du développement économique. De manière très générale, l'encouragement des fusions de communes peut donc être considéré comme l'expression du pouvoir réformateur et novateur du canton de Berne.

11. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 26 août 2009

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Käser*
le chancelier: *Nuspliger*

Annexe 1: Vue d'ensemble des mesures proposées

| N° | Mesure | Mise en œuvre |
|-----------|--|---|
| M1 | <p>Définition stratégique des priorités</p> <p>L'actuelle définition stratégique des priorités en matière d'encouragement des fusions de communes est maintenue et mise en œuvre de manière rigoureuse. Les mesures d'encouragement visent en premier lieu les fusions volontaires de communes municipales ou mixtes au moyen de prestations pour l'étude préliminaire et d'aides financières.</p> | Aucune intervention nécessaire |
| M2 | <p>Mesures d'encouragement spécifiques destinées aux fusions portant sur un large périmètre ou incluant un grand nombre de communes, et à la fusion de centres avec les communes qui les entourent</p> <p>Aucune mesure spécifique supplémentaire ne sera prise pour encourager les fusions portant sur un large périmètre ou incluant un grand nombre de communes, et celles de centres avec les communes qui les entourent.</p> | Aucune intervention nécessaire |
| M3 | <p>Augmentation des contributions cantonales</p> <p>Il n'y aura pas d'augmentation générale des prestations cantonales pour l'étude préliminaire au sens de l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC et de l'aide financière accordée aux fusions abouties conformément aux articles 3 ss LFCo.</p> | Aucune intervention nécessaire |
| M4 | <p>Disposition dérogatoire relative à l'octroi d'aides financières</p> <p>Sur demande motivée, une aide financière au sens des articles 3ss LFCo peut exceptionnellement être accordée pour les fusions abouties lorsque la commune issue de la fusion a une population résidente de moins de 1000 personnes. La limite inférieure de 500 personnes est supprimée.</p> | Adaptation de la LFCo (suppression de la limite inférieure de 500 personnes à l'article 3, alinéa 2 LFCo) |
| M5 | <p>Déduction des prestations pour l'étude préliminaire</p> <p>Les prestations complémentaires accordées pour l'étude préliminaire ne seront plus déduites de l'aide financière au sens de la LFCo.</p> | Adaptation de la LFCo (abrogation de l'article 4, alinéa 2) |
| M6 | <p>Compensation temporaire des pertes subies dans le cadre de la péréquation financière suite à une fusion de communes</p> <p>La période transitoire pour la compensation des pertes subies dans le cadre de la dotation minimale et des mesures destinées aux communes dont la</p> | Adaptation de l'article 34, alinéa 1 LPFC dans le cadre des travaux législatifs du projet «LPFC 2012» (compétence: Direction des finances). |

| N° | Mesure | Mise en œuvre |
|-----------|---|--|
| | <p>quotité d'impôt est élevée suite à une fusion est prolongée à dix ans. Le Conseil-exécutif fixe l'échelonnement des paiements compensatoires de cas en cas. La période transitoire pour la compensation des pertes subies dans le cadre de la dotation minimale et des mesures destinées aux communes dont la quotité d'impôt est élevée suite à une fusion est prolongée à dix ans. Le Conseil-exécutif fixe l'échelonnement des paiements compensatoires de cas en cas.</p> | |
| M7 | <p>Optimisation des mesures immatérielles d'encouragement des fusions</p> <p>L'offre d'informations et d'outils de travail destinée aux communes envisageant une fusion est développée de manière modérée et régulièrement actualisée. L'OACOT doit davantage prendre l'initiative et proposer des fusions judicieuses du point de vue du canton. L'OACOT est l'interlocuteur cantonal et sert de guichet unique pour les questions touchant aux fusions de communes.</p> | <p>Adaptation de l'OO JCE (élargissement des compétences de l'OACOT). Pour le reste, l'optimisation des mesures a lieu dans le cadre des ressources humaines disponibles de l'OACOT.</p> |
| M8 | <p>Procédure d'approbation</p> <p>Afin de simplifier la procédure, la compétence exclusive d'approuver les fusions qui ne sont pas contestées et que toutes les communes concernées ont acceptées est attribuée au Conseil-exécutif.</p> | <p>Modification de la Constitution cantonale. Le projet sera soumis à une vaste procédure de consultation en 2010. La modification entrera en vigueur au plus tôt en 2012.</p> |
| M9 | <p>Suivi législatif des fusions</p> <p>Afin de simplifier le suivi législatif des fusions, le Conseil-exécutif est habilité à procéder aux adaptations rédactionnelles de lois, de décrets et d'arrêtés du Grand Conseil requises. Cette habilitation est inscrite au niveau législatif dans la LFCo. Dans les cas peu clairs, ou si des adaptations matérielles sont également requises, celles-ci seront effectuées par l'organe compétent selon la procédure législative ordinaire.</p> | <p>Complément à la LFCo (disposition habilitant le Conseil-exécutif à effectuer des adaptations formelles).</p> |

| | | |
|------------|---|---|
| M10 | Modification de la garantie de l'existence des communes La garantie de l'existence des communes est assouplie de manière modérée comme nouvelle mesure d'encouragement des fusions de communes. Lorsqu'une commune n'est plus en mesure d'accomplir de manière autonome les tâches qui lui incombent, le Grand Conseil est habilité à ordonner une fusion contre la volonté des communes concernées et le cas échéant à octroyer une contribution exceptionnelle à la commune qui sera issue de la fusion. Il doit par ailleurs pouvoir ordonner la fusion de plus de deux communes lorsque la majorité des communes concernées et du corps électoral a approuvé la fusion. | Modification de la Constitution cantonale. Le projet sera soumis à une vaste procédure de consultation en 2010. La modification entrera en vigueur au plus tôt en 2012 ou 2013. |
| M11 | Possibilité de réduire les prestations liées à la péréquation financière La possibilité, inscrite dans la Constitution, de réduire les prestations de péréquation financière lorsqu'une commune refuse une fusion judiciaire est une nouvelle mesure d'encouragement des fusions de communes. | Modification de la Constitution cantonale. Le projet sera soumis à une vaste procédure de consultation en 2010. La modification entrera en vigueur au plus tôt en 2012 ou 2013. |

Annexe 2: liste des abréviations

| | |
|--------|---|
| AG | Canton d'Argovie |
| BR | Bündner Rechtsbuch (Recueil systématique des lois du canton des Grisons) |
| ConstC | Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, RSB 101.1 |
| Cst | Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101 |
| FR | Canton de Fribourg |
| GERAG | Projet de réformes communales du canton d'Argovie |
| GL | Canton de Glaris |
| GR | Canton des Grisons |
| GS GL | Gesetzessammlung des Kantons Glarus (Recueil systématique des lois du canton de Glaris) |
| JCE | Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne |
| JU | Canton du Jura |
| LCo | Loi du 16 mars 1998 sur les communes, RSB 170.11 |
| LFCo | Loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes), RSB 170.12 |
| LPFC | Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges, RSB 631.1 |
| LU | Canton de Lucerne |
| Mo | Motion |
| OACOT | Office des affaires communales et de l'organisation du territoire |
| OCo | Ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes, RSB 170.111 |
| RB | Thurgauer Rechtsbuch (Recueil systématique des lois du canton de Thurgovie) |
| REFCOM | Réformes communales dans le canton de Berne |
| RL | Raccolta delle leggi (Recueil systématique des lois du canton du Tessin) |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| RS/VS | Recueil systématique des lois du canton du Valais |
| RSF | Recueil systématique de la législation fribourgeoise |
| RSJU | Recueil systématique de la législation de la République et canton du Jura |
| SAR | Systemtische Sammlung des aargauischen Rechts (Recueil systématique des lois du canton d'Argovie) |
| SG | Canton de Saint-Gall |
| SGS SG | Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen (Recueil systématique des lois du canton de Saint-Gall) |
| SH | Canton de Schaffhouse |
| SRL | Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern (Recueil systématique des lois du canton de Lucerne) |
| TI | Canton du Tessin |
| VS | Canton du Valais |

Annexe 3: Evaluation de la loi sur les fusions de communes, synthèse du 18 février 2009 effectuée par Ecoplan

Voir pages suivantes