

Evaluation de la loi sur les fusions de communes

Synthèse

effectuée sur mandat de l'Office des affaires communales et de
l'organisation du territoire (OACOT) du canton de Berne

18 février 2009

Impressum

Manière recommandée de citer le document

Auteur: Ecoplan
Titre: Evaluation de la loi sur les fusions de communes
Sous-titre: Synthèse
Mandant: Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)
Lieu: Berne
Année: 2009

Il existe une version allemande de la présente synthèse.

Le rapport détaillé de l'évaluation (en allemand seulement) est disponible à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (www.be.ch/oacot).

Groupe de projet d'Ecoplan

Felix Walter (direction du projet)

Eliane Kraft

Philipp Walker

Christof Rissi

Le rapport reflète l'opinion de ses auteurs, qui peut être différente de celle du mandant ou de l'organe de suivi.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Berne

Téléphone +41 31 356 61 61

Télécopie +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Case postale

CH - 6460 Altdorf

Téléphone +41 41 870 90 60

Télécopie +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Table des matières

Table des matières	2
Liste des abréviations et glossaire	3
1. Introduction	4
1.1 Mandat et situation de départ.....	4
1.2 Questions-clés.....	6
1.3 Méthodologie.....	7
2. Fusions de communes dans le canton de Berne: situation actuelle et mesures d'encouragement fournies jusqu'en janvier 2009.....	8
2.1 Fusions abouties	8
2.2 Projets de fusion en cours.....	10
2.3 Projets de fusion non aboutis.....	13
3. Résultats de l'analyse rétrospective	15
3.1 Evaluation du modèle prévu.....	15
3.2 Evaluation de l'exécution des mesures d'encouragement.....	15
3.3 Evaluation des mesures d'encouragement (output)	16
3.4 Evaluation des résultats des mesures d'encouragement (outcome).....	17
3.5 Evaluation des répercussions des fusions pour les communes (impact)	18
3.6 Evaluation des répercussions des fusions pour le canton	19
3.7 Influence de la taille des communes sur leurs dépenses	20
3.8 Bilan	20
4. Futures mesures d'encouragement dans le canton de Berne	21
4.1 Survol des mesures proposées par les autres cantons	21
4.2 Fusions imposées: vue d'ensemble des réglementations d'autres cantons.....	24
4.3 Recommandations pour améliorer les mesures d'encouragement	27

Liste des abréviations et glossaire

abf	Association bernoise des administrateurs des finances
ABIC	Association bernoise des inspecteurs des constructions
ACB	Association des communes bernoises
ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
AF	Administration des finances du canton de Berne
al.	alinéa
art.	article
CE	Conseil-exécutif
CIC	Coopération intercommunale
FAQ	Foire aux questions
Fusion	Par «fusion», on entend dans le présent rapport aussi bien la fusion de deux communes ou plus en une nouvelle commune que le rattachement d'une commune à une autre.
GC	Grand Conseil
INS	Direction de l'instruction publique du canton de Berne
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
KPM	Centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne
LFCo	Loi sur les fusions de communes
LPFC	Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OFS	Office fédéral de la statistique
REFCOM	Réformes communales dans le canton de Berne
SCCB	Secrétaires communales et secrétaires communaux bernois

1 Introduction

1.1 Mandat et situation de départ

Le canton de Berne encourage les fusions de communes par diverses mesures, dont une partie sont contenues dans la loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes; LFCo) en vigueur depuis le 1^{er} juin 2005. Sur mandat de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), EcoPlan, avec le soutien d'un groupe de suivi¹, a effectué l'évaluation de l'impact des mesures prévues dans la loi. L'élément central de l'évaluation, qui doit également donner les lignes directrices des adaptations à apporter à la stratégie concernant les fusions de communes et aux mesures mises en place par le canton, est une analyse rétrospective des effets des mesures d'encouragement.

Dans la loi sur les fusions de communes, le canton s'est fixé trois **objectifs essentiels**:

- accroissement des capacités des communes,
- renforcement de l'autonomie communale,
- accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux.

Les principales **mesures** visant à atteindre ces objectifs sont les suivantes:

- **Informations et conseils** fournis par l'OACOT: quelque 100 pour cent de poste sont consacrés à cette activité. Quatre collaborateurs spécialisés offrent par ailleurs une aide pour des questions ponctuelles. L'OACOT a jusqu'à présent été directement représenté dans l'organisation de neuf projets de fusion². Il a fourni des conseils ponctuels dans 26 autres projets.
- **Prestations complémentaires accordées pour l'étude préliminaire**: de l'entrée en vigueur de la LFCo à fin 2008, 23 projets ont bénéficié de prestations pour un montant total de 1 197 895 francs.
- **Aide financière à la fusion**: l'aide accordée aux neuf fusions qui ont abouti jusqu'à présent se monte à 4 478 466 francs.
- **Compensation pour les pertes subies dans le cadre de la péréquation financière** suite à une fusion: cette mesure n'a jusqu'à présent été appliquée que dans le cas de la commune de Wald. Le canton a dépensé un montant de 172 635 francs répartis sur 5 ans

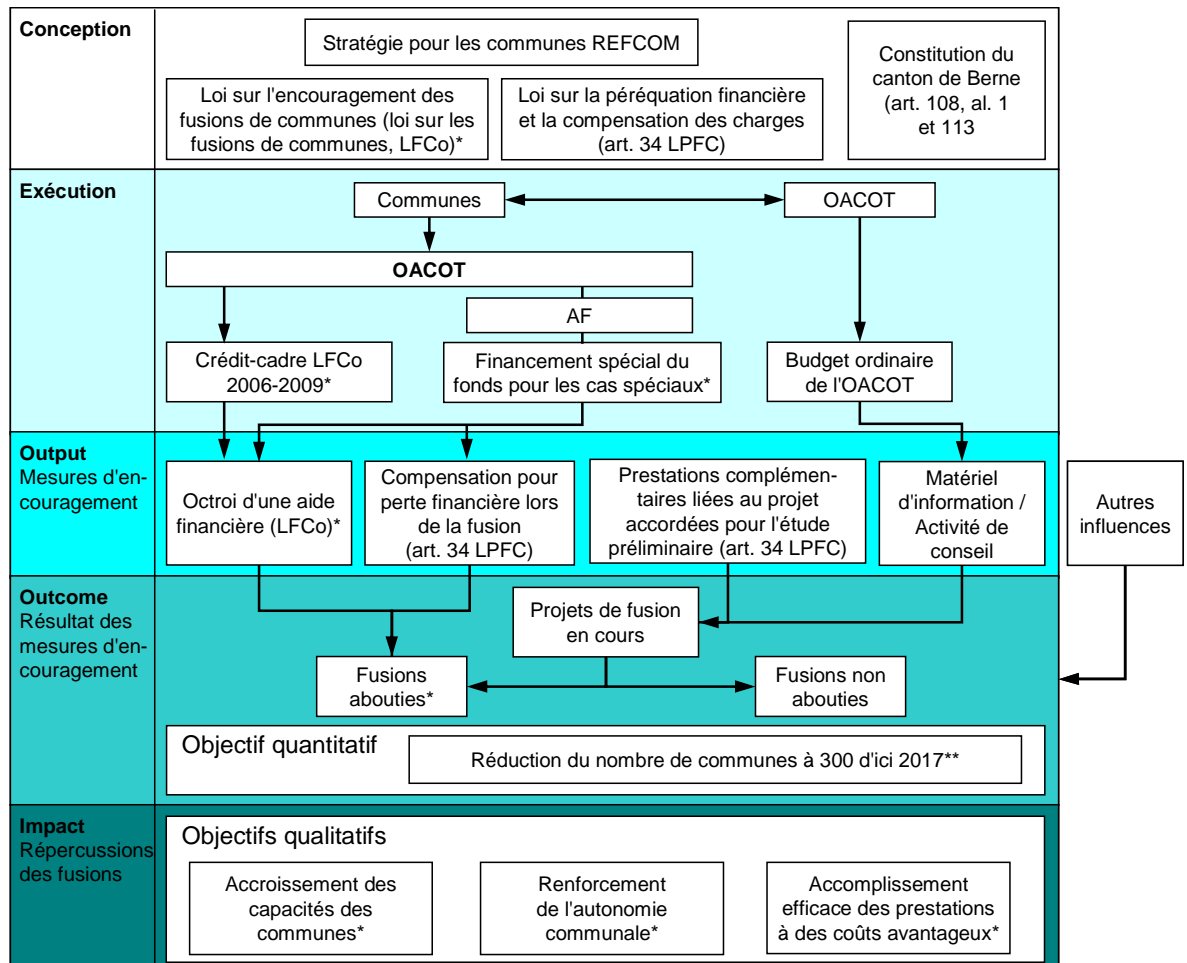
¹ Daniel Arn (Association des communes bernoises, ACB), Beat Baumgartner (Administration des finances du canton de Berne), Rolf Bernhard (maire de Ballmoos), Hanspeter Blaser (expert de KPMG), Fritz Brönnimann (maire de Wald), Rolf Habegger (secrétaire communal d'Herzogenbuchsee), Peter Lüthi (maire de Wichtrach), Regula Reinhardt (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).

² Dans 5 fusions abouties, 3 projets en cours et 1 projet qui n'a pas abouti.

pour atténuer la perte subie. Des compensations au sens de la LPFC seront probablement versées à Riggisberg en 2009.

Le modèle des effets décrit dans le graphique 1 montre les liens entre la conception, l'exécution et les mesures (output), ainsi que les répercussions immédiates et à plus long terme (outcome, impact).

Graphique 1: Modèle des effets: encouragement des fusions dans le canton de Berne



Légende: * Les éléments marqués d'une étoile (*) sont définis dans la LFCo, ceux marqués de deux étoiles (**) dans le rapport.

1.2 Questions-clés

Les questions-clés posées en vue de l'évaluation sont les suivantes:

- Analyse rétrospective (ex post):
 - A quelles mesures d'encouragement a-t-il été fait recours jusqu'à présent et comment ont-elles été appréciées?
 - Ces mesures sont elles efficaces?
 - Quelles répercussions ont-elles été observées pour les communes ayant fusionné et pour le canton?
- Analyse prospective (ex ante):
 - Quelles adaptations des mesures d'encouragement faut-il recommander?
 - Quelles nouvelles mesures convient-il d'examiner?

1.3 Méthodologie

Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des moyens utilisés dans le cadre de l'évaluation. Celle-ci est fondée essentiellement sur l'examen de projets de fusions aboutis, prévus ou non aboutis, sélectionnés avec le mandant, ainsi que sur des entretiens avec des spécialistes des associations et du canton. Par ailleurs, nous avons effectué une analyse du lien entre la taille de la commune et les dépenses communales et examiné la littérature (scientifique) publiée sur la question. Vous trouverez une description circonstanciée de ces diverses démarches dans le rapport détaillé (en allemand) disponible aux adresses www.jgk.be.ch/oacot et www.ecoplan.ch.

Tableau 1-1: Vue d'ensemble des méthodes utilisées

Méthodes	Résultats (sous forme succincte) dans la présente synthèse	Résultats dans le rapport final détaillé
Entretiens téléphoniques avec 18 personnes-clés ³ de 8 projets de fusion (Herzogenbuchsee, Wald, Wichtrach, Lyss/Busswil, Langenthal/Untersteckholz, Thoune-Ouest, Bas-Vallon, Clavaleyres/Villars-les-Moines)	Chapitre 3	Chapitre 4
Entretiens avec 7 représentants du canton (OACOT, AF, INS) ou de diverses associations (ACB, SCCB, abf, ABIC)	Chapitre 3	Chapitre 5
Examen de la banque de données de l'OACOT	Chapitre 2	Chapitre 3
Examen d'études ou de rapports publiés sur la question	Chapitre 4 (en partie)	Chapitres 2 et 8
Analyse de documents	Chapitre 1 et 3	Chapitre 1
Analyse statistique	Chapitre 3.7	Chapitre 6
Analyse de la politique adoptée, nouvelles mesures	Chapitre 4	Chapitre 8

³ La liste des personnes interviewées est disponible à l'OACOT.

2 Fusions de communes dans le canton de Berne: situation actuelle et mesures d'encouragement fournies jusqu'en janvier 2009

2.1 Fusions abouties

Jusqu'ici, neuf fusions impliquant 19 communes ont abouti et profitent de contributions financières au sens de la LFCo (voir tableau 2-1, état: janvier 2009). Les fusions de Wald et de Wichtrach, effectives depuis le 1^{er} janvier 2004, ont été les premières dans le canton de Berne depuis 1973⁴. Des neuf fusions abouties, sept sont entrées en vigueur en janvier 2009, et Oberdiessbach et Jegenstorf suivront en 2010; huit d'entre elles ont permis de regrouper 2 communes, et une trois communes. Le nombre de communes a ainsi pu être réduit de dix, passant de 400 en 2003 à 390 en 2010. L'objectif quantitatif de la LFCo –300 communes dans le canton de Berne – reste ainsi fort éloigné.

Six des nouvelles communes avaient demandé, et obtenu, les prestations complémentaires accordées pour l'étude préliminaire, ce qui correspond pour le canton à un engagement de près de 237 000 francs. Les neuf fusions abouties bénéficient de l'aide financière prévue dans la LFCo. Seule la commune de Wald a obtenu une compensation pour les pertes subies dans le cadre de la péréquation financière. Les sommes versées en compensation se sont montées à 172 635 francs pour la période transitoire allant de 2004 à 2008. Au cours des deux premières années suivant la fusion, soit 2004 et 2005, 100 pour cent des pertes, soit 49 324 francs, ont été compensées; la compensation a ensuite été réduite à 75 pour cent (2006), puis à 50 pour cent (2007), et enfin à 25 pour cent des pertes (2008). Riggisberg, (fusion au 1^{er} janvier 2009), bénéficiera probablement aussi d'une compensation au sens de la LPFC.

Les regroupements opérés dans les neuf fusions ne sont pas tous du même type:

- A Forst-Längenbühl et à Heimenhausen, de très petites communes se sont regroupées en petites communes qui, si elles comptent plus de 500 habitants, n'atteignent toujours pas les 1000 habitants.
- Dans cinq des fusions, à Madiswil, Herzogenbuchsee, Riggisberg, Oberdiessbach et Jegenstorf, des communes très petites ou petites se sont jointes à une partenaire nettement plus grande, pour laquelle la fusion n'implique pas de changements importants.
- A Wald et à Wichtrach, le rapport entre les communes qui ont fusionné était d'environ 1:2.
- Dans l'ensemble, on peut constater que les fusions n'ont pas contribué à créer des communes beaucoup plus grandes.

⁴ En 1973, Isenfluh et Lauterbrunnen ont fusionné en une commune nommée Lauterbrunnen.

Tableau 2-1: Vue d'ensemble des fusions abouties (état: janvier 2009)

Fusions abouties (nombre de communes ayant fusionné)	Habitants de la nouvelle com- mune au 1.1.2007	Entrée en vi- gueur <i>Début du pro- cessus</i>	Communes avant la fu- sion (selon leur taille)	Habitants au moment de la fusion (ap- proximatif)	Rapports de taille	Prest. compl. p. étude prélimi- naire: montants versés	Aide financière à la fusion: mon- tants versés
1. Wald (2)	1 119	1.1.2004	Zimmerwald Englisberg	885 380	2 : 1	CHF 20 450 CHF 15 284	CHF 394 666
2. Wichtrach (2)	3 994	1.1.2004 1999	Oberwichtrach Niederwichtrach	2 570 1 350	2 : 1	CHF 50 000	CHF 750 000
3. Madiswil (2)	2 123	1.1.2007 2004	Madiswil Gutenberg	2 000 120	17 : 1	-	CHF 448 400
4. Forst-Längenbühl (2)	725	1.1.2007	Längenbühl Forst	360 360	1 : 1	CHF 15 000	CHF 264 200
5. Herzogenbuchsee (2)	6 487	1.1.2008 2004	Herzogenbuchsee Oberönz	5 570 915	6 : 1	CHF 50 000	CHF 717 200
6. Riggisberg (2)	2 359	1.1.2009	Riggisberg Rüti b. Riggisberg	1 945 415	5 : 1	CHF 19 000 CHF 31 000	env. CHF 566 000 (vers. en 2009)
7. Heimenhausen (3)	985	1.1.2009 2004	Heimenhausen Röthenbach b. Herzogen- buchsee Wanzwil	420 355 210	2 : 1.7 : 1	-	env. CHF 430 000 (vers. en 2009)
8. Oberdiessbach (2)	3 140	1.1.2010 2004	Oberdiessbach Aeschlen b. Oberdiessbach	2 830 310	9 : 1	CHF 36 230	env. CHF 488 000 (vers. en 2010)
9. Jegenstorf (2)	4 279	1.1.2010	Jegenstorf Ballmoos	4 225 54	78 : 1	-	env. CHF 420 000 (vers. en 2010)
						CHF 236 964	CHF 4 478 466

2.2 Projets de fusion en cours

Dans le canton de Berne, on compte actuellement 24 projets de fusion auxquels participent 109 communes (voir tableau 2-2, état: janvier 2009). Environ un cinquième des 509 communes de 15 cantons qui réfléchissent actuellement à une fusion dans l'ensemble de la Suisse se trouve ainsi dans le canton de Berne. On peut donc dire que les choses bougent dans le canton, sachant que Berne est le canton qui compte le plus grand nombre de communes du pays. Les 24 projets en cours en sont toutefois à des stades très variés:

- Une décision de principe positive a été prise pour trois projets, et des négociations pouvant conduire à des fusions au 1^{er} janvier 2010 ou 2012 sont en cours.
- L'étude préliminaire a été lancée dans 13 projets. Alors qu'elle devrait permettre de prendre une décision de principe sous peu dans certains cas, elle vient juste de démarrer dans d'autres.
- Dans huit projets, on ne peut parler que de premières réflexions, qui dans la plupart des cas ne visent pas explicitement une fusion, mais consistent à examiner d'une manière générale les possibilités de coopérer de manière plus étroite.

Si les trois projets les plus avancés ont de fortes chances de succès, une rupture des discussions, ou l'abandon de certaines communes, est toujours possible dans les 21 autres cas.

Jusqu'à présent, ces 24 projets ont touché les prestations complémentaires accordées pour l'étude préliminaire se montant à un peu plus de 804 200 francs.

Ils appellent les remarques suivantes:

- Seul un projet porte sur une fusion concernant moins de 1000 habitants (Schwarzhäusern ne peut être pris en compte, la commune n'ayant pas encore trouvé de partenaire).
- Dans trois projets concernant plus de 8000 habitants, une très petite commune fusionne avec une grande commune.
- Plusieurs communes envisagent de fusionner dans quatre autres projets concernant plus de 8000 habitants.
- La moitié des projets n'impliquent que deux communes, cinq autres voient la participation de plus de cinq communes, et trois enfin regroupent plus de dix communes.

Dans deux cas il est, ou il a été, question de fusions intercantionales (Albligen; Ruppoldsried), ce qui soulève des problèmes particuliers (voir à cet égard les recommandations relatives aux fusions intercantionales au chapitre 4).

Tableau 2-2: Vue d'ensemble des projets de fusion en cours (état: janvier 2009)

Communes	Nbre com- munes	Habitants au 1.1.2007	Etat		Prest. compl. p. étude préliminaire: montants versés
1. Langenthal / Untersteckholz	2	14 611	Négociations	Fusion prévue au 1.1.2010	CHF 36 000
2. Douane / Daucher-Alfermée	2	1 151	Négociations	Fusion prévue au 1.1.2010	CHF 60 000 CHF 5 000
3. Lyss / Busswil	2	12 034	Négociations	Fusion prévue au 1.1.2012	CHF 50 000
4. Albligen / Wahlern	2	6 720	Etude préliminaire	Abandon des négociations avec Ueberstorf FR	CHF 30 000
5. Rüderswil / Lauperswil	2	4 993	Etude préliminaire	Fusion prévue au 1.1.2010	CHF 50 000
6. Aegerten / Brügg / Schwadernau	3	6 261	Etude préliminaire	Fusion prévue au 1.1.2012	CHF 34 500 CHF 6 900
7. Huttwil / Wyssachen	2	5 898	Etude préliminaire	Au plus tôt le 1.1.2012	CHF 46 806
8. Mötschwil / Hindelbank	2	2 066	Etude préliminaire		CHF 35 000
9. Niederried b. Kallnach / Kallnach	2	1 806	Etude préliminaire		-
10. Belp / Belpberg	2	9 964	Etude préliminaire		
11. Perrefitte / Eschert / Belprahon / Grandval / Crémines / Corcelles / La Scheulte / Elay / Roches	9	6 123	Etude préliminaire		CHF 100 000
12. Kleindietwil / Leimiswil / Madiswil	3	3 063	Etude préliminaire	Suite de la fusion de Madis- wil / Gutenberg	
13. La Neuveville / Prêles / Lamboing / Diesse / Nods	5	6 104	Etude préliminaire		CHF 80 000
14. Projet «Communes de Thoune-ouest»: Amsoldingen / Blumenstein / Forst-Längenbühl / Höfen / Niederstocken / Oberstocken / Pohlern / Thierachern / Uebeschi / Uetendorf / Wattenwil / Zwieselberg	12	15 587	Etude préliminaire		CHF 100 000

Communes	Nbre com- munes	Habitants au 1.1.2007	Etat	Prest. compl. p. étude préliminaire: montants versés
15. Projet «Avenir du Zulgtal»: Buchholterberg / Eriz / Fahrni / Homberg / Horrenbach- Buchen / Oberlangenegg / Schwendibach / Teuffenthal / Unterlangenegg / Wachseidorn	10	5 111	Etude préliminaire	CHF 40 100 CHF 59 900
16. Hermrigen / Jens / Kappelen / Merzligen / Walperswil	5	3 341	Etude préliminaire	CHF 40 000
17. Tramelan / Tavannes / Reconvilier / Loveresse / Ponte- net / Bévilard / Sorvilier / Court / Monible / Champoz / Châtelat / Saicourt / Sornetan / Souboz / Saules	15	15 123	Etude préliminaire	L'étude a commencé début 2009.
18. Interlaken / Matten / Unterseen	3	12 582	Premières réflexions	
19. Rumisberg / Farnern / Wolfisberg	3	898	Premières réflexions	En suspens
20. Schwarzhäusern	1	459	Premières réflexions	Recherche de partenaires
21. Ruppoldsried	1	262	Premières réflexions	Fusion avec Messen SO ou Rapperswil BE
22. Projet «Les communes de la préfecture de Büren cons- truisent l'avenir»: Arch, Bütigen, Büren a.A., Diessbach b. B., Dotzigen, Leuzigen, Meisberg, Oberwil b.B., Pieterlen, Rüti b. Büren, Wengi	11	16 244	Premières réflexions	CHF 30 000
23. Ringgenberg / Niederried	2	3 024	Premières réflexions	
24. Ferenbalm, Wileroltigen, Golaten, Kriechenwil, Gurbrü	5	2 607	Premières réflexions	
	109			CHF 804 206

2.3 Projets de fusion non aboutis

Alors que neuf fusions ont abouti dans le canton de Berne, six projets ont échoué en votation populaire (voir tableau 2-3, état: janvier 2009). Deux de ces projets étaient particuliers:

- A Clavaleyres / Villars-les-Moines, il s'agissait de la fusion de deux enclaves du canton de Berne sans frontière commune.
- La commune de Rondchâtel, issue de la fusion de six communes du Jura bernois, aurait été la première grande fusion dans le canton.

Les projets abandonnés étant des plus hétérogènes, il n'est pas possible de tirer de conclusions générales. Ce ne sont ni les plus petites, ni les plus grandes communes qui ont systématiquement rejeté la fusion.

On peut toutefois constater que quatre des six projets ayant échoué sont à nouveau au stade de l'étude préliminaire, parfois dans d'autres constellations (voir la colonne «Etat» dans le tableau ci-dessous).

Un total de 155 000 francs en prestations complémentaires accordées pour l'étude préliminaire ont été versés pour ces projets qui n'ont pas abouti.

Tableau 2-3: Vue d'ensemble des projets de fusion qui n'ont pas abouti (état: janvier 2009)

Fusions non abouties	Nbre com.	Nombre total d'habitants au 1.1.2007	Communes (selon taille) Ont rejeté la fusion	Nbre habitants par commune au 1.1.2007	Votation Début du processus	Etat	Prest. compl. p. étude préliminaire: montants versés
1. Bödeli	3	12582	<i>Unterseen</i> <i>Interlaken</i> <i>Matten</i>	5400 5279 3559	2000	L'association «IG Bödeli» poursuit le projet depuis 2004	
2. Malleray-Bévilard	2	3635	<i>Bévilard</i> <i>Malleray</i>	1903 1732	2000	Bévilard participe aux discussions des communes de la Vallée de Tavannes, du Petit-Val et des environs de Tramelan	
3. Konolfingen	2	5110	<i>Konolfingen</i> <i>Freimettigen</i>	4745 365	30.11.2006 2004		CHF 50 000
4. Douane - Gléresse - Daucher-Alfermée	3	1667	<i>Douane</i> <i>Gléresse</i> <i>Daucher-Alfermée</i>	849 516 302	13.12.2007 2006	Négociations en cours sans la commune de Gléresse	
5. Rondchâtel (Bas Vallon)	6	4043	<i>Péry</i> <i>Orvin</i> <i>La Heutte</i> <i>Vauffelin</i> <i>Plagne</i> <i>Romont</i>	1314 1227 506 423 378 195	1.6.2008 1999	Reprise des négociations sans Orvin; comité de pilotage institué	CHF 50 000 CHF 40 000
6. Villars-les-Moines	2	462	<i>Villars-les-Moines</i> <i>Clavaleyres</i>	410 52	23.5.2008 2005		CHF 16 725
							CHF 156 725

3 Résultats de l'analyse rétrospective

L'analyse succincte ci-dessous s'appuie sur l'étude des documents disponibles, sur des entretiens avec des personnes-clés de projets de fusion sélectionnés, sur des discussions avec des représentants de l'administration cantonale ainsi que d'associations communales et d'associations spécialisées concernées⁵, ainsi que sur l'appréciation d'Ecoplan (voir tableau 1-1).

3.1 Evaluation du modèle prévu

- *Le modèle, qui vise avant tout les petites et très petites communes et se fonde sur les incitations financières et le caractère volontaire des fusions, est-il adéquat pour réduire le nombre de communes à 300?*

Le modèle est en principe bon. On peut toutefois douter qu'il soit suffisant pour réduire le nombre de communes à 300. De nombreuses évaluations préliminaires sont entreprises grâce aux mesures incitatives, mais une telle évaluation ne suffit pas pour qu'une fusion aboutisse. Il convient d'examiner si dans certaines conditions, il pourrait être judicieux d'imposer une fusion, et s'il ne faudrait pas renoncer à mettre l'accent sur les petites et très petites communes, car cela ne contribue guère à la réalisation des objectifs d'effet du canton.

- *Les objectifs d'effet fixés⁶ peuvent-ils en principe être atteints par des fusions?*

L'évaluation des projets aboutis montre que les fusions permettent de se rapprocher des objectifs fixés dans la LFCo.

- *Quelles sont en termes concrets les intentions du canton lorsqu'il encourage les fusions? Ces intentions reflètent-elles les objectifs fixés?*

Les représentants du canton et des associations estiment que les intentions du canton sont prises en compte dans les objectifs d'effet prévus dans la LFCo. Les communes quant à elles ne voient pas très bien pourquoi le canton s'engage autant en faveur des fusions. Elles soupçonnent parfois qu'il entend ainsi réaliser des économies dans le cadre de la LPFC.

3.2 Evaluation de l'exécution des mesures d'encouragement

- *Les communes sont-elles au courant des prestations financières offertes par le canton?*

Les représentants des communes étaient au courant des incitations financières avant même que leur commune n'envisage de fusionner. Par contre, le matériel d'information et

⁵ La liste des personnes interviewées est disponible à l'OACOT.

⁶ L'article 1 LFCo énonce les objectifs d'effet suivants:

- accroissement des capacités des communes.
- renforcement de l'autonomie communale
- accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux.

les prestations de conseil de l'OACOT ne sont pas toujours connus, et les communes déplorent un certain manque de transparence à cet égard: Quand les fusions sont-elles suivies par le canton? L'OACOT est-il tenu de leur accorder un soutien?

- *Rencontre-t-on des obstacles lors de l'exécution? Celle-ci peut-elle être simplifiée?*

Les communes estiment que le dépôt de la demande est simple et la procédure rapide. La collaboration entre l'OACOT et l'Administration des finances est selon elles bien rôdée et sans problème. La procédure d'approbation pourrait par contre être simplifiée au niveau du canton, par la délégation de certaines compétences du Grand Conseil ou de la Commission de justice au Conseil-exécutif. Le suivi législatif des fusions devrait lui aussi pouvoir être simplifié grâce à une judicieuse délégation de compétences à la JCE.

3.3 Evaluation des mesures d'encouragement (output)

- *Quelles prestations ont-elles jusqu'à présent été utilisées (aide financière et conseil)?*

- Jusqu'à fin 2008, le canton a versé un total de 1 197 895 francs en prestations complémentaires accordées pour l'étude préliminaire au sens de l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC.
- Une compensation pour les pertes pouvant être subies dans le cadre de la péréquation financière au sens de l'article 34, alinéa 1 LPFC n'a jusqu'à présent été versée que dans un cas (Wald) pour un montant de 172 635 francs. Une telle compensation sera probablement accordée à Riggisberg en 2009.
- Les neuf communes issues d'une fusion ont obtenu l'aide financière à la fusion prévue dans la LFCo, pour un montant de quelque 4 058 466 francs. La somme prévue par le Conseil-exécutif pour toute la durée de validité de la LFCo, qui est de douze ans (2005-2017), se monte à environ 50 millions de francs.
- 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 une aide pour des questions ponctuelles. L'OACOT a jusqu'à présent été directement représenté dans l'organisation de neuf projets de fusion⁷, et il a fourni des conseils ponctuels dans 26 autres projets.

- *Comment la qualité du matériel d'information et de l'activité de conseil est-elle perçue?*

Cette qualité est considérée comme bonne à très bonne tant par ceux qui y font appel que par les représentants d'autres services cantonaux et d'associations. La présence d'un représentant de l'OACOT dans l'organisation des projets de fusion est souhaitée et appréciée. Les participants aux projets dans lesquels le suivi de l'OACOT était, ou est, moins important attendent notamment de ce dernier qu'il leur offre des conseils juridiques. Ils ne savent toutefois pas exactement ce que propose l'OACOT et sur quoi ils peuvent comp-

⁷ Dans 5 fusions abouties, 3 projets en cours et 1 projet qui n'a pas abouti.

ter. Le souhait de disposer de divers autres outils a été exprimé. Seraient notamment appréciés une vue d'ensemble des dispositions contraignantes de la Confédération et du canton qui n'ont plus à être examinées de cas en cas (signalisation p. ex.), une liste des questions juridiques les plus fréquemment posées (FAQ), ainsi qu'un soutien dans le domaine de la communication (liste de contrôle «Bonnes pratiques»).

- *Comment les mesures d'encouragement du canton sont-elles globalement perçues?*

Les communes considèrent comme bonnes à très bonnes l'ensemble des mesures d'encouragement du canton incluant le matériel d'information, l'activité de conseil et les incitations financières. Les représentants des services cantonaux et des associations apprécient aussi beaucoup l'offre. Toutefois, de son propre avis et de l'avis des tiers, l'OACOT se heurte à la limite de ses capacités en matière de conseil faute de ressources humaines suffisantes.

3.4 Evaluation des résultats des mesures d'encouragement (outcome)

- *Combien de fusions ont-elles abouti? Combien de projets sont-ils en cours?*

Jusqu'à présent neuf fusions ont abouti (état: janvier 2009). Quelque 109 communes sont engagées dans 24 projets de fusion en cours. Dans deux de ces projets, l'approbation cantonale a déjà été donnée et la fusion prendra effet le 1^{er} janvier 2010.

- *Quels sont les projets qui ont échoué? Pour quelles raisons?*

Six projets ont été refusés en votation. Les raisons sont fort diverses, et difficiles à généraliser. Il est frappant de constater que les autorités ont très souvent été surprises par la décision populaire, car le corps électoral n'exprime souvent son opinion qu'au moment du vote et il n'est pas facile d'identifier les oppositions. A Clavaleyres / Villars-les-Moines, on pense que l'incertitude quant au versement de l'aide financière du canton (la très petite taille de la commune finale aurait requis une disposition dérogatoire), ainsi que l'argument que la nouvelle commune serait toujours trop petite et devrait rapidement envisager une deuxième fusion, ont été déterminants.

- *Quel a été le poids des mesures d'encouragement du canton dans les fusions réussies?*

A Wichtrach et Wald, les subventions cantonales ont été appréciées, mais elles n'ont été déterminantes ni pour le lancement du projet ni pour l'aboutissement de la fusion, puisque le processus était déjà bien engagé lorsque la LFCo est entrée en vigueur. En revanche, les fonds versés par le canton ont en particulier encouragé Herzogenbuchsee à accepter d'entrer en matière suite à la demande d'Oberönz.

- *Comment l'effet incitatif des prestations complémentaires accordées pour l'étude préliminaire et de l'aide financière est-il perçu par les communes dans lesquelles le processus de fusion est en cours ou a échoué?*

Les contributions cantonales sont un catalyseur, mais non le moteur des projets de fusion. De l'avis presque unanime des personnes interrogées, leur montant n'est en fin de compte pas déterminant pour le succès d'une fusion. Même dans les projets qui ont échoué, il ne semble pas qu'une aide financière plus élevée aurait pu modifier le résultat.

- *Quels sont les principaux facteurs contribuant à la réalisation d'une fusion? Quels sont les écueils?*

Une communication transparente, la présence de personnalités dynamiques à la tête du projet et l'intégration de la population à tout le processus de réflexion sont particulièrement importants pour la réussite du projet. Les écueils peuvent se trouver dans de trop grands écarts entre les situations financières respectives des communes, dans le choix de l'emplacement des infrastructures communes (administration communale, écoles p. ex.), dans la crainte de perdre son identité, dans des mentalités différentes, dans des pertes à moyen ou long terme dans le cadre de la LPFC.

3.5 Evaluation des répercussions des fusions pour les communes (impact)

- *Quelles sont les répercussions pour les communes qui ont fusionné?*

Les **capacités** des communes ont **augmenté** à différents égards:

- capacité d'agir dans un périmètre logique et fonctionnel (simplification et clarification des rouages et des structures de conduite, suppression des doublons),
- professionnalisation de l'administration (spécialisation des collaborateurs, introduction d'un système de suppléances),
- meilleure attractivité en tant qu'employeur (les cadres peuvent travailler de manière plus stratégique),
- travail plus professionnel des autorités (conduite du secrétariat des commissions par l'administration),
- meilleure attractivité du site (simplification grâce à un unique règlement de construction),
- plan d'affectation couvrant un plus grand espace (nouvelles possibilités d'affectation).

L'autonomie de la commune est renforcée, car son poids dans la région et dans les associations régionales est plus grand.

Les fusions apportent également des progrès en matière **d'efficacité et de coûts dans l'accomplissement des tâches communales** (moins de postes dans l'exécutif, quotité d'impôt moins élevée). Les économies ne sont toutefois pas automatiques, mais requièrent des décisions politiques adéquates et ne peuvent parfois être réalisées qu'à plus ou moins long terme (pratiquement aucune réduction de poste à court terme, locaux de l'administration en partie toujours décentralisés).

Les effets positifs ne doivent toutefois pas être surestimés. Ils sont limités, notamment pour les plus petites fusions.

- *Les fusions permettent-elles de se rapprocher des objectifs d'effet fixés?*

En bref, on peut dire que les répercussions, escomptées ou réelles, correspondent aux objectifs d'effet fixés dans la LFCo, mais que la diminution des coûts des prestations communales doit plutôt se comprendre comme une meilleure qualité de service pour un coût inchangé.

3.6 Evaluation des répercussions des fusions pour le canton

Les représentants des services cantonaux et des associations actives dans le canton de Berne interrogés s'attendent à ce que les fusions aient les répercussions suivantes pour le canton en tant qu'entité administrative:

- Dans les cas où une fusion entraîne des pertes en termes de dotation minimale et de mesures en faveur des communes ayant une quotité d'impôt plus élevée, le canton pourra réaliser des économies une fois achevée la période de versement des compensations.
- En outre, une importante réduction du nombre des communes devrait permettre d'économiser des pourcentages de poste à l'OACOT et à l'Administration des finances suite à la diminution du volume de travail lié d'une part à la surveillance et au conseil et d'autre part à la saisie de formulaires et de statistiques financières.

Lors d'un atelier regroupant des représentants d'autres cantons (GR, LU, AG, SO, SG, FR) et de l'administration cantonale bernoise, les avantages attendus des fusions communales ont été discutés en profondeur. Des exemples concrets ont illustré certains de ces avantages. Voici un résumé des résultats de ces discussions:

a) Avantages financiers directs

Les **avantages financiers** sont **difficilement chiffrables**. Les avantages financiers directs sont notamment dus aux réductions de versements compensatoires relevant de la péréquation financière (quelque 1,6 million de francs par an dans le canton de Saint-Gall). Les **économies** réalisées par les cantons suite aux fusions sont toutefois jusqu'à présent relativement **limitées**. Plus longtemps les pertes subies par les communes dans le cadre de la péréquation financière sont compensées, plus les avantages financiers des fusions tarderont à se manifester et moins ils seront importants.

b) Avantages indirects (selon l'idée que seules des communes fortes permettent de constituer un canton fort)

Les **nombreux avantages qualitatifs** dus aux fusions sont nettement plus pertinents pour les cantons. Les grandes structures sont plus avantageuses dans les domaines de la promotion économique, de l'aménagement du territoire et des écoles. Par ailleurs, lors des fusions, on vise en général à mettre en place une administration communale qui fournira des prestations au plus haut niveau, d'où une amélioration de la qualité: le droit cantonal est mieux

appliqué, le canton dispose de partenaires plus compétents et peut attendre davantage des communes au moment de définir sa politique. Au niveau cantonal, les fusions renforcent la démocratie (réduction des projets de coopération intercommunale, dans lesquels les droits de participation des citoyens sont fortement réduits) ainsi que l'autonomie des communes (communes responsables et performantes).

c) Charges administratives du canton

Grâce à l'augmentation du professionnalisme au sein des administrations communales, le canton peut réduire ses charges en matière de conseil, de pilotage et de surveillance, voire déléguer à nouveau aux communes certaines tâches qu'il avait commencé d'assumer. La réduction du nombre de communes entraîne une diminution des charges dans les domaines de la péréquation financière et des statistiques financières, des informations fournies par le canton aux communes, des votations et des élections, ainsi que de l'informatique.

Pour **conclure**, on constate que ce sont essentiellement les communes qui bénéficient des fusions, même si le canton en retire également une série d'avantages, dont la plupart sont toutefois difficilement chiffrables.

3.7 Influence de la taille des communes sur leurs dépenses

Une analyse statistique économétrique effectuée à titre complémentaire révèle que de nombreux facteurs influencent le coût par habitant de l'administration des communes bernoises. La taille de la commune en fait partie, et l'on constate que, toutes conditions étant semblables par ailleurs, les communes d'une certaine taille ont des coûts administratifs par habitant légèrement inférieurs. Selon le modèle statistique, une commune de 10 000 habitants a des coûts administratifs inférieurs de 100 francs au moins par habitant (environ un quart) à ceux d'une commune de 800 habitants.

Par contre l'hypothèse selon laquelle les plus grandes communes bénéficient également d'avantages d'échelle dans le domaine des dépenses générales ne se confirme pas. Statistiquement, les coûts généraux par habitant sont même moins élevés dans les plus petites communes, probablement en raison de leur structure, mais aussi en raison d'exigences moins élevées.

Selon l'analyse statistique, il n'y a donc aucune raison de s'attendre à une réduction des coûts généraux lors d'une fusion. En revanche, les économies envisageables en matière de coûts administratifs (ou d'amélioration des prestations) sont une évidence économétrique.

3.8 Bilan

En principe, les avantages des fusions doivent être examinés de cas en cas. Le plus souvent, l'évaluation montre que la capacité de la commune de fournir ses prestations et son autonomie ont été renforcées, mais cet effet peut, du moins en partie, également être atteint sans fusion. Par ailleurs, les revenus ou la capacité contributive des communes ne

s'améliore pas à court terme lors d'une fusion, c'est un fait souvent ignoré: celle-ci ne peut en effet rien changer à la source des revenus ou aux faiblesses structurelles. Un avantage marquant des fusions, dont on pourrait tirer meilleur parti, réside dans les nouvelles perspectives de développement, grâce à une stratégie de développement territorial à plus grande échelle par exemple. De telles perspectives ne s'offrent toutefois qu'à partir d'une certaine taille.

Vu les difficultés, probablement croissantes, de pourvoir les postes dans un système de milice, ainsi que les exigences également croissantes auxquelles doivent faire face les communes, la pression qui s'exerce en faveur des fusions devrait continuer d'augmenter ces prochaines années. Par ailleurs, tout en offrant une grande souplesse, les formes de coopération intercommunale (CIC) déjà bien répandues présentent de nombreux problèmes (déficit démocratique, interdépendances peu claires, responsabilités parfois mal définies, etc.). Si les communes externalisent de plus en plus de tâches, l'influence stratégique de leurs autorités, donc l'attractivité des mandats politiques, diminuent.

L'encouragement des fusions par le canton reste judicieux et justifié si l'on souhaite que les communes, qui en constituent la structure de base, soient aptes à relever les défis à venir et capables de fournir les prestations qui leur incombent.

4 Futures mesures d'encouragement dans le canton de Berne

4.1 Survol des mesures proposées par les autres cantons

a) Mesures d'incitation positives

Vue d'ensemble

Le tableau 4-1 donne une vue d'ensemble des mesures d'incitation *positives* appliquées par les cantons pour promouvoir les fusions. La base de données repose sur une enquête effectuée dans tous les cantons par le Centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne.

Les mesures ont été réparties dans les catégories suivantes:

- Soutien financier
- Conseil
- Outils de travail
- Imputation des changements intervenus dans la péréquation financière
- Cours offerts au personnel communal sur le thème des fusions

Tableau 4-1: Vue d'ensemble des mesures d'encouragement appliquées par les cantons

Mesures d'encouragement des fusions communales	Nbre cant.	AG	AI	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Soutien financier	N = 25																										
Non	10																										
Oui, sous forme	15																										
- d'aide financière à l'étude préliminaire	10																										
- d'aide financière au projet de fusion	9																										
- d'éventuelle aide financière en cas de fusion	11																										
- de désendettement	7																										
- de garanties dans le cadre de la péréquation financière	6																										
Conseil	N = 24																										
Non	6																										
Oui, sous forme	18																										
- de suivi du projet et de conseil par un consultant externe	3																										
- de suivi du projet et de conseil par des collaborateurs du canton	12																										
- de conseil technique ponctuel par des collaborateurs du canton	14																										
Outils de travail	N = 25																										
Non	10																										
Oui, sous forme	15																										
- de guide sur le thème des réformes communales en général	5																										
- de guide sur le thème des fusions communales en général	9																										
- de guide spécifique pour l'étude préliminaire	4																										
- de documents-types	12																										
Imputation des changements dans la péréquation financière	N = 25																										
Non	12																										
Oui, sur demande, sans frais par le canton	13																										
Cours sur la question offert au personnel communal	N = 23																										
Non	18																										
Oui	5																										
- par l'administration cantonale	1																										
- par un organisme de formation existant	4																										

Ecoplan;

base de données: Steiner Reto, Reist Pascal, Université de Berne (KPM, 2008)

Cette vue d'ensemble montre qu'en comparaison intercantonale, le canton de Berne encourage activement les fusions:

- Il se distingue particulièrement dans le domaine des **Outils de travail** mis à disposition, et offre toute la palette des outils envisagés.
- En matière de **soutien financier**, il y a des cantons qui vont plus loin et financent également le désendettement, par exemple.
- Dans le domaine du **conseil**, l'offre du canton de Berne est étendue, mais cette constatation en dit peu sur les capacités disponibles. Trois cantons engagent des consultants externes pour le conseil et le suivi du projet, en plus des prestations qu'offre également le canton de Berne.

Exemples et détails

L'organisation concrète des mesures d'encouragement a été examinée de manière détaillée dans le cadre d'un atelier regroupant des représentants de plusieurs cantons (notamment AG, SG, LU, GR). On a alors constaté que les problèmes, ainsi que les solutions proposées, se ressemblent beaucoup d'un canton à l'autre. Les ressources financières et humaines disponibles pour encourager les fusions varient par contre beaucoup. Celles prévues dans le canton de Berne sont nettement en dessous de la moyenne⁸:

- Le canton de **Berne** a prévu un montant de 13 millions de francs pour les années 2006 à 2009, et quelque 4 millions par an pour la durée de validité de la loi sur les fusions de communes, qui est de douze ans. Quelque 100 pour cent de poste peuvent être mis à disposition pour le conseil.
- Le canton **d'Argovie** prévoit des contributions annuelles aux coûts de projet de quelque 0,5 million de francs jusqu'en 2014, et des contributions aux fusions d'un total de quelque 79 millions de francs pour la période allant de 2010 à 2014.
- Le canton de **Saint-Gall** engage environ 30,6 millions de francs. Il se concentre sur le calcul et l'octroi des subventions d'encouragement et n'offre pas de suivi de projet.
- Le canton de **Lucerne** a jusqu'à présent versé des subventions d'encouragement pour un montant d'environ 50 millions de francs. Il a prévu un total de 127 millions de francs pour les fusions de Sursee et de Lucerne. Pour les cinq projets en cours impliquant 15 communes, l'Office des communes met à disposition un total de 300 pour cent de poste dans l'équipe des réformes communales.
- Le canton des **Grisons** a jusqu'à présent versé environ 30 millions de francs en environ quatre ans. Pour l'année en cours, 10 millions de francs sont à disposition.

⁸ Il faut toutefois tenir compte du fait qu'une partie des contributions des autres cantons sont versées pour compenser, dans le cadre de la péréquation financière, certaines pertes qui sont bien moins importantes, voire inexistantes, dans le canton de Berne.

b) Incitations négatives

Outre les incitations positives, il est également possible d'introduire des incitations *négatives* – sous forme de réduction des subventions par exemple – pour amener les communes à fusionner en exerçant une pression. Deux cantons procèdent à des réductions de subventions:

- En Valais, le canton supprime la contribution résultant de la péréquation à laquelle une commune a droit lorsque celle-ci s'oppose à une fusion et qu'elle ne peut manifestement plus assumer ses obligations légales⁹.
- Dans le canton de Saint-Gall, la nouvelle loi sur les fusions de communes du 17 avril 2007 (Gemeindevereinigungs-gesetz) prévoit que si une fusion nécessaire n'a pas lieu, les charges supplémentaires qui découlent du non-respect de cette obligation ne sont pas prises en compte dans la péréquation financière ou que les contributions sont réduites¹⁰.

De telles réductions des subventions, ou d'autres incitations négatives, seraient aussi envisageables dans le canton de Berne et sont compatibles avec la garantie de l'existence des communes prévue à l'article 108, alinéa 3 de la Constitution du canton de Berne pour autant que l'existence de la commune ne soit pas mise en danger ou sérieusement menacée¹¹.

4.2 Fusions imposées: vue d'ensemble des réglementations d'autres cantons

La possibilité d'ordonner des fusions contre la volonté des communes concernées existe dans les cantons d'Argovie, de Fribourg, des Grisons, du Jura, du Tessin, du Valais, de Lucerne, de Glaris, de Saint-Gall et de Thurgovie. Seuls les cantons de Thurgovie, du Tessin et du Valais ont jusqu'à présent utilisé cette possibilité. Le tableau 4-2 montre les dispositions spécifiques adoptées par les dix cantons qui la prévoient.

Dans la plupart des cas, c'est le parlement cantonal qui se prononce sur les fusions forcées. Dans le canton de Glaris, c'est la Landsgemeinde qui est compétente, sur demande d'une des communes concernées ou du parlement. Au Tessin, la majorité absolue du parlement est requise pour une telle décision. Dans le canton de Fribourg, un projet doit concrétiser l'article de la Constitution relatif aux fusions forcées.

Dans le canton de Berne, de telles dispositions ne sont pas compatibles avec la Constitution cantonale. En effet, la garantie de l'existence des communes prévue à l'article 108, alinéa 3

⁹ Article 134 de la loi du 5 février 2004 sur les communes du canton du Valais (Mesures de contraintes).

¹⁰ Article 202bis de la loi du 23 août 1979 sur les communes du canton de Saint-Gall (Gemeindegesetz, modification indirecte opérée dans la Gemeindevereinigungs-gesetz du 17 avril 2007).

¹¹ Jaag/Rüssli (2008), avis de droit sur l'article 108 de la Constitution du canton de Berne.

ConstC protège celles-ci contre une éventuelle suppression et empêche le canton d'ordonner des fusions imposées¹².

¹² Jaag/Rüssli (2008), avis de droit sur l'article 108 de la Constitution du canton de Berne.

Tableau 4-2: Motifs permettant d'ordonner une fusion forcée

AG 13	§104a Abs. 1, Gesetz über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978: 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.
FR	Article 135, alinéa 4 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.
GL 14	Art. 118 Abs. 2, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988: Kommt eine Einigung nicht zustande , kann die Landsgemeinde auf Antrag einer der betroffenen Gemeinden oder des Landrates eine solche Änderung beschliessen.
GR 15	Art. 94 Abs. 1, Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 7. Dezember 2005: Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, wenn – a) 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; – b) 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.
JU	Art. 136 de la loi du 9 novembre 1978 sur les communes: Le Parlement édicte par voie de décret des dispositions complémentaires concernant: [...] d) la fusion de communes et leur rattachement à d'autres communes.
LU 16	§10 Abs. 3, Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007: 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.
SG 17	Art. 99 Abs. 2, Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001: Unterbleibt eine gebotene Vereinigung oder werden andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert , kann es [das Gesetz] vorsehen, dass: – a) Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden; – b) Gemeinden vereinigt werden.

¹³ Loi sur les communes municipales. Par un simple arrêté, le Grand Conseil peut fusionner deux communes lorsque la mesure consistant à retirer à une des communes le droit de s'administrer elle-même prévue au § 104 ne permet pas de rétablir une **administration régulière et conforme au droit dans un délai adéquat.**

¹⁴ Constitution du canton de Glaris. **Si on ne parvient pas à un accord** [sur une fusion], la Landsgemeinde peut, sur proposition d'une des communes concernées ou du parlement, décider d'une telle modification.

¹⁵ Loi sur les communes du canton des Grisons. Le Grand Conseil peut arrêter la fusion d'une commune avec une ou plusieurs autres lorsque
a) une commune **n'est durablement plus en état de satisfaire aux exigences légales et d'accomplir ses tâches** en raison du petit nombre de ses habitants et de ressources humaines ou financières insuffisantes;
b) **la participation d'une commune ayant rejeté une fusion est indispensable pour la délimitation et l'accomplissement des tâches d'une nouvelle commune**, pour autant que la majorité des autres communes concernées aient approuvé la fusion.

¹⁶ Constitution du canton de Lucerne. Sur demande d'une commune concernée, le parlement peut décider de la fusion ou de la scission de communes, pour autant qu'un **accomplissement des tâches efficace et économique** la requière. Les communes concernées doivent être entendues. La décision est soumise au référendum facultatif.

¹⁷ Constitution du canton de Saint-Gall. **Si une fusion nécessaire n'a pas eu lieu ou si d'autres communes sont considérablement entravées dans l'exécution de leurs tâches**, la loi peut prévoir que
a) les charges supplémentaires qui découlent du non-respect de cette obligation ne soient pas prises en compte dans la péréquation financière ou que les subventions soient réduites;
b) la fusion soit imposée.

TG 18	§58 Abs. 4, Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987: Aus triftigen Gründen kann der Grosse Rat Änderungen in Bestand oder Gebiet politischer Gemeinden beschliessen, sofern mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmt.
TI 19	Art. 9, Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003: 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: – a) quando la pregiudicata struttura finanziaria e le limitate risorse economiche di un Comune non gli permettono più di conseguire il pareggio della gestione corrente ; – b) 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 ; – c) 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 .
VS	Art. 135 de la loi sur les communes du 5 février 2004: Le Grand Conseil peut contraindre deux ou plusieurs communes à fusionner dans l'une des hypothèses suivantes: a) une décision négative à un projet de fusion met en danger leur pérennité financière ; b) une commune, seule, fait obstacle à une fusion alors que les communes avoisinantes ont donné leur accord pour une fusion plus importante; c) 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.

4.3 Recommandations pour améliorer les mesures d'encouragement

L'analyse des mesures d'encouragement et les recommandations qui suivent sont fondées sur deux séances avec le groupe de suivi de l'évaluation, composé de représentants des communes, de l'administration cantonale, d'experts scientifiques et de consultants, ainsi que sur un atelier regroupant des représentants de plusieurs cantons organisé par l'OACOT, en plus des entretiens avec des spécialistes des associations et du canton (input).

(a) En résumé, les auteurs de l'étude recommandent

- une **nouvelle définition stratégique des priorités** en matière d'encouragement des fusions,
- une **optimisation de mesures existantes** et diverses **mesures complémentaires**.

¹⁸ Constitution du canton de Thurgovie. Le Grand Conseil peut, **pour des raisons pertinentes**, arrêter des modifications relatives à l'existence ou au territoire de communes politiques, pour autant que la moitié au moins des communes concernées approuvent cette décision.

¹⁹ 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
– 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;
– 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**;
– 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**.

b) Nouvelle définition stratégique des priorités

Les auteurs recommandent d'adapter la **définition stratégique des priorités**: le canton doit s'engager davantage 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**. De telles fusions, qui offrent des avantages potentiels et des possibilités de développement stratégique à long terme, devraient être encouragées plutôt que les fusions de très petites communes mises en évidence dans le rapport sur la LFCo. En conséquence, la disposition selon laquelle seules des fusions aboutissant à une commune de mille personnes au moins devrait être mise en œuvre sans qu'aucune exception ne soit prévue (**abrogation de l'art. 3, al. 2 LFCo**).

L'évaluation a montré que les fusions de très petites et petites communes apportent relativement peu d'avantages tout en requérant un investissement parfois considérable. Il va de soi que de telles fusions restent possibles et peuvent aussi apporter des allègements perceptibles (en ce qui concerne par exemple les postes à pourvoir). Les fusions portant sur un plus grand périmètre et impliquant un plus grand nombre de communes, ainsi que la fusion de centres avec les communes qui les entourent, tendent à s'accompagner d'un plus grand nombre d'avantages potentiels.

Les fusions d'une certaine importance sont également plus avantageuses pour le canton:

- L'administration attend avant tout des fusions de communes une augmentation du professionnalisme. Ce n'est toutefois qu'à partir d'une certaine taille que l'on observe un saut qualitatif.
- Du point de vue d'un développement territorial judicieux, les entités d'une certaine ampleur offrent également un plus grand potentiel que les petites.

c) Optimisation de mesures existantes et mesures complémentaires

Il convient de continuer d'utiliser les **instruments** disponibles, et de les optimiser conformément au tableau ci-dessous. Les principales propositions sont les suivantes:

- Suppression de l'article 4, alinéa 2 LFCo: les prestations accordées pour la préparation de la fusion ne doivent plus être déduites de l'aide financière accordée en cas de fusion aboutie.
- Renforcement des mesures destinées à atténuer les pertes subies dans le cadre de la péréquation financière, par exemple en portant à dix ans la période transitoire comme le propose le rapport LPFC 2012.
- Développement modéré des informations de qualité déjà offertes par l'OACOT (notamment amélioration du site Internet, outils de travail, séances d'information, suivi des effets des fusions).
- Augmentation des capacités pour les activités de conseil: sur demande, tous les projets de fusion envisagés dans le canton devraient, pour autant qu'ils correspondent à la stratégie cantonale, pouvoir être suivis par un collaborateur de l'OACOT. Le rôle d'animateur

que le canton peut jouer dès le départ nous semble avantageux pour tous les participants²⁰.

- Rôle d'initiateur: outre les prestations de conseil offertes sur demande, le canton devrait saisir la possibilité, dans le cadre de ses activités de surveillance, d'attirer l'attention des communes sur les avantages que pourrait leur apporter une fusion.
- Définition et mise en œuvre rigoureuse de normes minimales: l'établissement d'exigences minimales dans différentes politiques sectorielles est un outil utile et efficace pour montrer aux communes quel est le niveau des prestations attendues d'elles. Ces normes minimales manquent encore dans plusieurs domaines spécialisés de la législation. Par ailleurs, ces normes ne peuvent avoir un effet d'incitation négative que si elles sont mises en œuvre de manière cohérente et que les communes doivent subir les conséquences de leur non-observation.
- Accélération de la procédure d'approbation des fusions, grâce à la délégation de certaines compétences du Grand Conseil ou de la Commission de justice au Conseil-exécutif ou à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. Une telle adaptation requerrait toutefois une modification de la Constitution (art. 108) et le mieux serait qu'elle soit examinée en même temps que la possibilité d'assouplir la garantie de l'existence des communes.
- Simplification du suivi législatif des fusions au moyen d'une délégation de compétences adéquate à la JCE.
- Recherche, en collaboration avec d'autres cantons au niveau fédéral, d'un consensus national et de solutions simples pour les fusions intercantionales.
- Simplification pour les communes: pendant l'étude préliminaire, l'OACOT devrait faciliter les contacts entre les communes et les autres services cantonaux et jouer le rôle d'interlocuteur.
- Assouplissement de la garantie de l'existence des communes permettant d'imposer une fusion dans certaines conditions. Les auteurs de la présente évaluation approuvent la déclaration de planification sur la question adoptée par le Grand Conseil dans les débats sur la LPFC.

²⁰ Nous ne recommandons toutefois pas que l'OACOT assume les processus de conseil et de suivi jusqu'à présent le plus souvent assumés par des consultants externes. D'une part cela pourrait créer des conflits de compétences, d'autre part nous n'estimons pas judicieux que le canton se substitue à des prestations offertes par le marché.

Tableau 4-3: Vue d'ensemble des mesures recommandées

a) Mesures financières

- 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
- Prolongation de la période de compensation des pertes subies dans le cadre de la LPFC
- Mise en œuvre de l'exigence selon laquelle seules des fusions aboutissant à une commune de mille personnes au moins peuvent bénéficier d'une aide financière => abrogation de l'article 3, alinéa 2 LFCo et nouvelle clause dérogatoire générale permettant des mesures de soutien pour des motifs exceptionnels

b) Information et conseil

- Outils de travail supplémentaires pour les communes
- Remaniement des pages du site Internet de l'OACOT concernant les fusions
- Séances d'information destinées aux instances politiques des communes
- Augmentation des capacités de l'OACOT disponibles pour l'activité de conseil
- Rôle d'initiateur de l'OACOT: suggestion de fusions lorsqu'une telle démarche serait judicieuse
- Suivi des communes issues de fusions, c'est-à-dire des effets des fusions

c) Incitations négatives

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

d) Mesures contraignantes

- Lancement d'un débat sur une modification de la garantie de l'existence des communes
- Possibilité d'imposer une fusion dans certaines conditions

e) Mesures d'ordre supérieur

- Guichet unique: l'OACOT fonctionne comme interlocuteur central des communes auprès du canton
- Simplification de la procédure d'approbation des fusions et du suivi législatif.
- Recherche d'un consensus intercantonal en matière de fusions

Mesures examinées et non recommandées:

- Augmentation des contributions financières: d'après l'évaluation, le succès ou l'échec d'un projet de fusion ne dépend en fin de compte pas du montant des subventions cantonales. Selon le rapport LPFC (thèse 17), il conviendrait d'examiner une augmentation du montant maximal des contributions aux projets de fusion. Suite aux entretiens avec diverses personnes-clés dans des projets de fusion, Ecoplan estime que cette mesure ne serait pas indiquée.
- Nouvelles mesures financières comme la compensation du taux d'imposition, des subventions de désendettement ou pour des investissements requis par la fusion. La mise en œuvre de telles mesures mobilise d'importantes ressources et risquerait en outre de créer une inégalité de traitement entre les communes qui prévoient de fusionner et celles qui sont déjà organisées de manière optimale.
- Réduction des contributions financières aux petites communes (dans la LPFC p. ex.): la petite taille d'une commune n'est pas un mal en soi, et cette caractéristique ne devrait pas servir de critère pour une réduction des subventions. La péréquation financière sert en outre à atténuer les différences entre les communes à faible capacité financière et celles à forte capacité financière. La capacité contributive d'une commune n'a en principe rien à

voir avec sa taille. De manière générale, on ne devrait pas essayer d'atteindre des buts différents avec le même instrument. Il serait en revanche envisageable de réduire les versements de la péréquation financière lorsqu'une fusion n'est pas examinée ou est refusée, alors qu'elle aurait pu améliorer la capacité financière de la commune de manière perceptible.

- Planification cantonale des fusions: nous l'estimons contreproductive, du moins dans la situation actuelle, car elle provoquerait inutilement des oppositions auxquelles il faudrait faire face à grand renfort de ressources.

Les mesures énumérées ne permettront probablement pas d'atteindre le but ambitieux de réduire le nombre de communes à 300 d'ici 2017 qui avait été fixé au départ. Cet objectif a une dimension politique, et l'évaluation ne permet pas de mettre le doigt sur une raison impérative de l'atteindre ou même de le maintenir. 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 répondre au souhait des acteurs politiques, il y aurait lieu, comme l'ont fait d'autres cantons, d'augmenter en proportion les contributions financières ainsi que d'autres mesures (réductions subventionnées du taux d'imposition p. ex.). Des montants considérablement plus élevés permettent seuls d'accélérer le processus, comme le montre le canton de Saint-Gall, où quelque 30 millions de francs sont disponibles chaque année.

Ecoplan recommande de procéder à une nouvelle évaluation de l'encouragement des fusions de communes vers 2014, afin de disposer des bases nécessaires pour décider de l'éventuelle poursuite de certaines mesures.