



Rapport

Date de la séance du CE : 15 mars 2023
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2019.JGK.8023
Classification : Non classifié / Non classifié

Loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo). Révision totale

Table des matières

1.	Synthèse	3
2.	Contexte et mandat	3
2.1	L'encouragement des fusions de communes depuis 2005	3
2.1.1	La situation actuelle	3
2.1.2	Conseils et soutien	4
2.2	Postulat « À quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? »	4
2.3	Rapports du Conseil-exécutif du 14 février 2018 et du 6 mars 2019	5
2.4	Mandat du Grand Conseil – Principes directeurs sur le développement du dispositif d'encouragement des fusions de communes	5
2.5	Projet de développement du dispositif d'encouragement des fusions de communes	6
2.5.1	Projet partiel sur la vision stratégique mené avec les communes	6
2.5.2	Projet partiel sur la législation	7
2.5.3	Motion 136-2022	7
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	8
3.1	Nouvelles dispositions concernant les subventions cantonales visant à encourager les fusions stratégiques	8
3.2	Adaptation des subventions cantonales générales soutenant les fusions et poursuite de leur versement	8
4.	Forme de l'acte législatif	8
4.1	Révision totale de la LFCo	8
5.	Droit comparé	9
5.1	Encouragement financier des fusions dans quelques cantons sélectionnés	9
5.1.1	Canton de Fribourg	9
5.1.2	Canton des Grisons	10
5.1.3	Canton de Zurich	10
5.1.4	Canton de Lucerne	11
5.1.5	Canton d'Argovie	11
5.1.6	Canton du Valais	11
5.2	Mesures et systèmes incitatifs en vue d'encourager des fusions stratégiques ou concernant de grands périmètres dans quelques cantons sélectionnés	12
5.2.1	Canton de Fribourg	12
5.2.2	Canton des Grisons	13
5.2.3	Canton de Zurich	14
5.2.4	Canton du Valais	14
6.	Commentaires des articles	14
6.1	Modification de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)	28

6.2	Vue d'ensemble des principales modifications par rapport au droit actuel (tableau de correspondance)	29
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	29
8.	Répercussions financières	30
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	30
10.	Répercussions sur les communes	30
11.	Répercussions sur l'économie	31
12.	Résultat de la procédure de consultation	31
12.1	Vue d'ensemble	31
12.2	Appréciation générale	31
12.3	Autres remarques des participants à la procédure de consultation	31
12.4	Vue d'ensemble des principales modifications effectuées suite à la procédure de consultation	31
13.	Propositions	31
14.	Annexe : Rapport sur les périmètres propices à l'encouragement des fusions de commune / Vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne	31

1. Synthèse

Le Conseil-exécutif souhaite développer sa politique d'encouragement des fusions de communes dans le but de créer des communes performantes jouissant d'une bonne capacité d'action. Il s'agit d'influencer l'évolution du découpage géopolitique de manière plus ciblée au moyen de fusions de communes stratégiques en privilégiant une approche cantonale globale. Le principe du libre-choix est maintenu.

Compte tenu des résultats de la politique d'encouragement des fusions de communes menée jusqu'à maintenant et vu le mandat du Grand Conseil de 2019, c'est une stratégie remaniée qui est présentée aujourd'hui.

Une vision stratégique prévoyant des périmètres propices à l'encouragement des fusions de communes montre en quels lieux des fusions stratégiques sont pertinentes à moyen et à long terme. Des ateliers organisés à ce sujet entre mai 2021 et août 2022, auxquels les représentantes et représentants des communes et des régions ont participé, ont débouché sur des résultats qui ont été évalués.

La présente révision totale de la loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo)¹ permet d'adapter le soutien financier apporté aux fusions volontaires de communes et de l'améliorer dans l'esprit de la réorientation de la stratégie en matière de fusions qui est visée. Les adaptations concrétisent notamment le mandat selon lequel l'encouragement des fusions ne doit plus répondre au principe du versement indiscriminé mais se diriger vers une mobilisation ciblée des ressources. Dès 2025, les instruments d'encouragement doivent soutenir financièrement de manière renforcée les fusions stratégiques.

Parallèlement, les fusions découlant de la volonté des communes, quelles qu'elles soient, doivent pouvoir toujours bénéficier d'une assistance financière de base ainsi que d'une offre de conseils et des instruments existants. Parmi ceux-ci, disponibles depuis des années, citons le suivi du processus, la mise à disposition de modèles de documents ainsi que l'examen préalable et l'approbation de documents dans le cadre de fusions volontaires.

2. Contexte et mandat

2.1 L'encouragement des fusions de communes depuis 2005

2.1.1 La situation actuelle

L'encouragement des fusions pratiqué par le canton de Berne, qui est inscrit dans la loi en la matière, se compose essentiellement de trois objectifs d'effet. Il s'agit de l'accroissement des capacités des communes, du renforcement de l'autonomie communale et de l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux. Le domaine d'application de la loi, et le soutien financier consenti sur cette base, comprend non seulement les fusions de communes politiques (communes municipales et communes mixtes) mais aussi celles de paroisses. Le nombre de communes politiques, qui était de 400 en 2003, est passé à 337 en 2023. Durant ces 20 ans, 45 fusions impliquant 108 communes politiques se sont concrétisées. En ce qui concerne les paroisses, depuis l'an 2000, dix fusions concernant 25 paroisses ont été effectuées.

¹ RSB 170.12

L'encouragement des fusions de communes a fait l'objet d'un examen en 2009 dans le cadre du contrôle des effets et des résultats (évaluation de la LFCo)² à la suite duquel le Grand Conseil a exigé plusieurs modifications dans une déclaration de planification³. C'est sur cette base que le corps électoral du canton de Berne a décidé en 2012 de modifier la Constitution cantonale (ConstC)⁴ et la loi sur les communes (LCo)⁵. Il a ainsi été procédé à plusieurs améliorations du dispositif d'encouragement des fusions de communes, dont l'assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes (art. 108 ConstC) afin que des fusions puissent être ordonnées⁶. L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2013, des adaptations apportées aux bases légales a permis une première optimisation des instruments et des procédures. L'actuelle stratégie en matière de fusions ne comprend pas, en plus des objectifs d'effet décrits et des améliorations apportées en 2013, de composantes ayant trait à une stratégie territoriale, de périmètres propices à l'encouragement des fusions de communes ou encore de périmètres de mise en œuvre recommandés.

2.1.2 Conseils et soutien

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) se charge de fournir des conseils et d'accompagner l'ensemble du processus de fusion. En outre, les communes politiques et les paroisses obtiennent, sur demande, des contributions pour les études préliminaires à une fusion⁷ ainsi qu'une aide financière⁸ une fois que la fusion a été mise en œuvre.

En outre, grâce au projet « Fusions-Check », il existe depuis plusieurs années un instrument de mesure qui permet d'examiner les conséquences, à moyen et à long terme, des fusions de communes.

2.2 Postulat « À quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? »

Le postulat P 177-2014⁹ adopté le 19 mars 2015 par le Grand Conseil chargeait le Conseil-exécutif de montrer à quoi pourrait ressembler le canton de Berne si sa subdivision répondait aux critères et aux besoins actuels de la société, de l'économie et de l'aménagement du territoire et comptait moins de 50 communes. Un modèle conceptuel devait présenter un canton plus fort, plus équilibré et plus sûr de lui. Les personnes à l'origine du postulat motivaient cette demande d'examen avant tout par les problèmes économiques et structurels du canton qu'elles associaient aux « structures très locales et compliquées » des quelque 360 communes alors existantes.

Sur la base du mandat du postulat, huit modèles de restructuration du découpage géopolitique du canton de Berne ont été présentés dans un rapport de fond qui a permis de déboucher sur un constat central : une réduction du nombre de communes à un nombre compris entre 100 et 150 marquerait déjà un net progrès par rapport à la situation actuelle, particulièrement en ce qui concerne le développement spatial, les capacités à fournir des services publics, l'attrait des sites et l'autonomie financière des communes. En se basant sur le rapport de fond, le Conseil-exécutif a ensuite présenté son propre rapport en réponse au postulat 177-2014.

² Rapport « Contrôle des effets et des résultats des mesures destinées à encourager les fusions de communes (Evaluation de la loi sur les fusions de communes) » présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil le 26 août 2009 (ACE 1478/2009).

³ Journal du Grand Conseil 2009, p. 1599 ss.

⁴ RSB 101.1

⁵ RSB 170.11

⁶ Voir à ce propos le message du Grand Conseil au sujet de la votation populaire cantonale du 23 septembre 2012.

⁷ Octroi de prestations complémentaires liées à des projets dans le cadre d'études préliminaires portant sur des fusions conformément à l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC (RSB 631.1).

⁸ Aide financière aux fusions mises en œuvre conformément aux articles 3, 4, 5 et 6 LFCo (RSB 170.12).

⁹ Approbation : 85 oui contre 58 non et neuf abstentions.

2.3 Rapports du Conseil-exécutif du 14 février 2018 et du 6 mars 2019

Dans son rapport du 14 février 2018, le Conseil-exécutif a mis en cause la pertinence d'un changement structurel radical et a avancé que le postulat, avec sa proposition de 50 communes selon le degré de concentration le plus élevé, fixait un objectif irréaliste. Cela dit, le Conseil-exécutif était aussi d'avis que, dépourvu d'une stratégie et d'un objectif spatial clair en matière de restructuration territoriale, le système d'encouragement des fusions de communes présentait un potentiel d'amélioration. Le Conseil-exécutif a donc envisagé, puis exposé au printemps 2018, un modèle conceptuel définissant un cadre spatial pour les fusions. La procédure de consultation, lancée le 16 février, a pris fin le 25 juin 2018. Les résultats ont montré qu'il existait un fort soutien envers la politique en matière de fusion, pour autant que le principe du libre choix reste prépondérant. Une approche descendante, consistant à donner une plus grande latitude au canton pour ordonner des fusions, a en effet fait face à un net rejet. Le fait d'avoir une idée précise et de pouvoir se représenter les objectifs en matière de découpage géopolitique a été salué.

Dans son rapport du 6 mars 2019¹⁰, le Conseil-exécutif a brossé à grands traits la forme que devait prendre la géopolitique bernoise ainsi que le développement des mesures d'encouragement des fusions, nécessaire à cette fin. Pour ce faire, il s'est inspiré des données scientifiques existantes, des expériences faites jusqu'alors et des prises de position reçues lors de la procédure de consultation.

Afin de pouvoir obtenir une représentation des objectifs à atteindre en matière de découpage territorial, le Conseil-exécutif a proposé l'élaboration d'une vision stratégique dans le cadre d'un processus participatif qui mette en évidence les périmètres propices à l'encouragement des fusions de communes. Il a par ailleurs clairement précisé que l'option garantissant le maintien du principe du libre choix lors du développement et de l'optimisation des instruments devait être retenue.

2.4 Mandat du Grand Conseil – Principes directeurs sur le développement du dispositif d'encouragement des fusions de communes

Le Grand Conseil a pris connaissance le 12 juin 2019 du rapport du Conseil-exécutif « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » (en application du postulat 177-2014) par 127 OUI et 14 NON ainsi que deux abstentions. Des mandats de mise en œuvre, qui ont été traités depuis 2019 conformément aux cinq principes directeurs, y étaient liés.

Les principes directeurs sont les suivants :

1. Une vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique est élaborée sur une base participative nécessitant le concours des communes (et des préfectures) et sous la direction du canton.
2. Les ressources financières et humaines sont allouées de manière à privilégier les fusions stratégiques. La représentation des objectifs à atteindre et les périmètres qu'il convient encore de définir servent de base à la détermination de l'affectation efficiente des finances et du soutien accordé. Les bases légales assurant actuellement la garantie d'un soutien financier sont retravaillées.
3. L'octroi d'un bonus est prévu pour l'encouragement ciblé des fusions entre plusieurs très petites communes et une commune centre, ainsi que pour les fusions dans les agglomérations. Une base légale et des critères seront élaborés à cette fin.
4. Le canton influence directement les études préliminaires de fusions et la mise en œuvre des projets calqués sur la représentation des objectifs à atteindre et les périmètres qu'elle définit.

¹⁰ Rapport d'expertise du CE au GC (2014.JCE.4219 « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne »), à consulter sur le site Internet du Grand Conseil.

5. Les instruments de mise en œuvre et les moyens de contrainte existants sont utilisés systématiquement sur la base de la représentation des objectifs.

2.5 Projet de développement du dispositif d'encouragement des fusions de communes

En septembre 2019, la directrice de l'intérieur et de la justice a chargé l'OACOT, vu le mandat du Grand Conseil, de lancer un projet partiel intitulé « Vision stratégique en matière de découpage géopolitique » (voir ch. 2.4, principe directeur 1) ainsi qu'un projet partiel portant sur la législation (voir ch. 2.4, principes directeurs 2 à 5).

Depuis 2019, l'Association des communes bernoises (ACB) ainsi que les préfetures de dix arrondissements administratifs sont représentées dans l'organisation de projet sous la forme d'un comité de pilotage permanent. Ce dernier surveille et analyse l'ensemble des travaux des deux projets partiels visant à développer l'encouragement des fusions de communes.

Depuis septembre 2022, le présent projet, placé sous la houlette de la directrice de l'intérieur et de la justice, bénéficie en outre du soutien d'un groupe de suivi représentatif composé de membres du Grand Conseil ainsi que de représentantes et de représentants du Directoire des préfetures, de l'ACB, des Cadres des communes bernoises (CCB) et des régions (d'aménagement).

2.5.1 Projet partiel sur la vision stratégique mené avec les communes

2.5.1.1 Ateliers pour les communes

L'élaboration de cette vision stratégique en matière de découpage géopolitique a eu lieu dans le cadre d'un processus participatif. Toutes les communes, dans chaque arrondissement administratif, ont été conviées à des ateliers. Un scénario fondé sur un modèle global de niveau supérieur avait été prévu pour chacun de ces ateliers, dont la durée allait d'une demi-journée à une journée complète. Dans l'arrondissement administratif du Jura bernois, une autre démarche, incluant un questionnaire, a été adoptée en raison des bouleversements induits par le rattachement de la commune de Moutier au canton du Jura.

2.5.1.2 Rapport sur la vision stratégique et sur les périmètres propices à l'encouragement de fusions de communes dans le canton de Berne

C'est sous le titre de « Périmètres propices à l'encouragement des fusions de communes / Vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » que les résultats sont disponibles depuis novembre 2022 sous la forme d'un rapport¹¹.

Le rapport comprend les résultats détaillés des ateliers par arrondissement administratif, une synthèse et les variantes de scénarios de réorganisation qui en ont été déduites. Les communes ont pu s'exprimer au sujet des contenus du rapport dans le cadre d'une consultation.

¹¹ Le rapport complet est joint au présent document.

2.5.1.3 Nature, rôle et aspect contraignant de la vision stratégique pour l'application des instruments d'encouragement financier

C'est en raison du principe du libre choix dans le cas des fusions de communes que la mise en œuvre de la vision stratégique a suivi une voie ascendante. Aucun nombre précis de communes, dans l'idée d'un objectif à atteindre, n'est donc avancé. Les périmètres propices à l'encouragement des fusions, définis avec les communes, constituent un canevas. Dans ces périmètres définis, les ressources (prévues dans la législation) affectées pour l'encouragement des fusions doivent être utilisées de manière plus ciblée. En outre, il s'agit de recourir concrètement au nouvel instrument du bonus octroyé pour une fusion impliquant une commune centre.

2.5.2 Projet partiel sur la législation

Les directives portant sur le contenu de la future législation se composent de quatre principes directeurs:

1. Les ressources financières et humaines sont allouées de manière à privilégier les fusions stratégiques. La représentation des objectifs à atteindre et les périmètres qu'il convient encore de définir servent de base à la détermination de l'affectation efficiente des finances et du soutien accordé. Les bases légales assurant actuellement la garantie d'un soutien financier sont retravaillées.
2. L'octroi d'un bonus est prévu pour l'encouragement ciblé des fusions entre plusieurs très petites communes et une commune centre, ainsi que pour les fusions dans les agglomérations. Une base légale et des critères seront élaborés à cette fin.
3. Le canton influence directement les études préliminaires de fusions et la mise en œuvre des projets calqués sur la représentation des objectifs à atteindre et les périmètres qu'elle définit.
4. Les instruments de mise en œuvre et les moyens de contrainte existants sont utilisés systématiquement sur la base de la représentation des objectifs.

2.5.3 Motion 136-2022

La motion déposée le 14 juin 2022, sous le titre « Promouvoir la coopération plutôt que la fusion » (M 136-2022) charge le Conseil-exécutif

1. de modifier la loi sur les fusions de communes de manière à encourager non seulement les fusions, mais aussi la coopération intercommunale et
2. de créer les instruments et les offres de conseil correspondantes afin de permettre l'encouragement de projets de coopération intercommunale.

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a constaté en résumé que la mise en place d'une promotion active de la coopération intercommunale était complexe et supposait un examen minutieux mais aussi qu'une coordination étroite avec le développement en cours du dispositif d'encouragement des fusions de communes s'imposait. Il a également précisé qu'il s'agirait de prendre en considération les résultats des débats politiques qui auraient lieu au sujet de l'encouragement des fusions de communes.

Le Conseil-exécutif s'est par conséquent montré disposé à adopter l'intervention sous forme de postulat.

Le Grand Conseil a traité la motion le XX mars 2023 et a décidé ... [sera complété après la session de printemps].

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Nouvelles dispositions concernant les subventions cantonales visant à encourager les fusions stratégiques

Les nouvelles dispositions permettent de soutenir les fusions stratégiques par des subventions d'encouragement supplémentaires, ce qui implique l'inscription dans la législation de critères précis. Les bases actuelles de l'article 108, alinéa 5 ConstC¹² ainsi que de l'article 4b, alinéas 1 et 2, lettres a et b LCo¹³ offrent aujourd'hui déjà au canton la possibilité d'engager des moyens financiers pour encourager les fusions de communes, parallèlement aux prestations de conseil et d'information qu'il fournit. L'encouragement financier comprend des montants pour l'étude préliminaire (dites prestations complémentaires) et l'aide financière octroyée lorsque la fusion de communes est achevée. Jusqu'à maintenant, les bases légales concernées figuraient dans la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) pour ce qui est des montants pour l'étude préliminaire et dans la loi sur les fusions de communes (LFCo) en ce qui concerne les aides financières. Les subventions cantonales à verser à des fusions stratégiques, comme l'exigent les principes directeurs, sont prévues à l'heure actuelle par des formulations ouvertes et générales dans la Constitution et la loi sur les communes, mais ne sont énoncées concrètement dans aucun acte législatif.

C'est pour cette raison que la loi sur les fusions de communes totalement révisée contient de nouvelles réglementations concrètes (visant en particulier à encourager les fusions de manière ciblée au moyen du bonus pour une fusion impliquant une commune centre) et que ses dispositions existantes ont été remaniées, s'agissant de leur contenu et de leur systématique. Le transfert de quelques dispositions de la LPFC (prestation accordée pour l'étude préliminaire) dans la LFCo favorise en outre l'harmonisation de l'encouragement financier. La forme de la révision totale est bien adaptée à cet égard (voir les commentaires au ch. 4.1).

3.2 Adaptation des subventions cantonales générales soutenant les fusions et poursuite de leur versement

Il s'agit également de maintenir le soutien financier de base, sous sa forme matérielle et immatérielle, aux fusions qui n'ont pas un caractère stratégique. Le projet de loi prévoit par conséquent une contribution moins importante qui, sur demande, peut aussi être versée lorsque la fusion ne correspond pas à la vision stratégique impliquant des périmètres considérés comme propices. L'objectif est de garantir des incitations et un soutien aux communes qui n'ont que de faibles ressources financières.

4. Forme de l'acte législatif

4.1 Révision totale de la LFCo

Outre les objectifs matériels (réorientation du versement des subventions cantonales aux fusions stratégiques et nouveau système de financement), un profond remaniement et donc une révision totale de la LFCo sont également nécessaires pour des questions de systématique.

¹² L'énoncé de la disposition générale encourageant les fusions de communes inscrite dans la Constitution cantonale est : « Le canton encourage la fusion de communes ».

¹³ Selon l'article 4b, alinéa 1 de la loi sur les communes, le canton encourage la fusion de communes, en pouvant en particulier y consacrer des ressources financières.

La présente révision totale permet d'uniformiser, du point de vue de la systématique, les instruments financiers d'encouragement des fusions en les regroupant dans un seul acte législatif, à savoir la LFCo. Aujourd'hui déjà, l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC (prestations complémentaires), qui, s'agissant de la systématique, figure sous le titre marginal « Compensation en cas de fusion de communes » n'est pas placé au bon endroit. Il est transféré dans la LFCo en subissant une légère adaptation rédactionnelle.

Les modifications législatives sont soumises au référendum facultatif.

5. Droit comparé

5.1 Encouragement financier des fusions dans quelques cantons sélectionnés

Depuis que le canton de Berne encourage activement les fusions de ses communes, plusieurs autres cantons ont créé et adapté des instruments comparables. Les éléments stratégiques se retrouvent souvent dans des formulations d'objectif générales portant sur la fourniture efficace de prestations. Des prestations supplémentaires spécifiques ou des bonus pour des périmètres plus vastes (nombre de communes, parfois couplé en plus à la taille de la population résidente) sont régulièrement prévus (voir à ce sujet le ch. 5.2).

Les modèles utilisés par quelques cantons sélectionnés sont brièvement présentés ci-après.

5.1.1 Canton de Fribourg

Le nombre de communes politiques dans ce canton est passé de 167 en 2011 à 126 (état : 2023)¹⁴. De 2000 à 2006 déjà, le canton avait connu une nette réduction du nombre de ses communes, de 244 à 167, dans le cadre de programmes d'encouragement antérieurs.

La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes du canton de Fribourg (LEFC)¹⁵ vise aux articles 1 à 3 ainsi que 9 à 15 les objectifs suivants et fixe l'encouragement immatériel et matériel à cet égard :

L'encouragement aux fusions de communes vise les objectifs suivants:

- a) *renforcement de l'autonomie communale;*
- b) *accroissement des capacités des communes;*
- c) *accomplissement efficace des prestations communales;*
- d) *renforcement du centre cantonal.*

La LEFC prévoit des conseils et une assistance, à titre gratuit (art. 3), comparable à ceux que propose le canton de Berne, qui sont dispensés par la préfète ou le préfet ou par le service chargé des communes. Le soutien financier (dit aide financière, art. 11 ss) se compose d'un montant de base de 200 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale. Lorsque trois communes ou davantage fusionnent, une prestation supplémentaire de 0,1 unité (multiplicateur) est accordée. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et a connu depuis lors plusieurs révisions partielles, dont la dernière est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

¹⁴ Données statistiques, consulter la page [Fusions de communes | État de Fribourg](#)

¹⁵ RSF 141.1.1

5.1.2 Canton des Grisons

En octobre 2010, sur la base d'un examen approfondi des structures territoriales du canton, le Conseil d'État des Grisons a présenté au Grand Conseil une réforme communale et territoriale¹⁶. Le Grand Conseil a suivi les propositions de réformes communales et territoriales présentées par le gouvernement. Depuis plusieurs années, la stratégie en matière de réformes communales est la suivante :

- *Les fusions de communes doivent être déclenchées et arrêtées localement (approche par la base).*
- *Des votations intercommunales sur des projets de fusion découlant d'initiatives locales doivent être admises.*
- *Le nombre de communes visé à moyen terme est de 50 à 100, et à long terme de moins de 50.*
- *Il convient de continuer de réduire les obstacles aux fusions présents dans la péréquation financière ainsi que dans divers secteurs de la politique, et de renforcer les incitations offertes aux communes.*
- *Les fusions de communes ne peuvent être encouragées financièrement que dans le cadre fixé par le gouvernement.*
- *Dans l'accomplissement de ses tâches, le canton doit se référer au cadre fixé par le gouvernement en matière d'encouragement.*
- *Les instruments destinés à encourager les fusions doivent être modifiés, afin que les fusions d'une certaine taille en profitent aussi. À cet effet, il s'agira de s'inspirer de la pratique actuelle pour déterminer le volume des incitations financières.*

(Traduction)

Les ressources financières destinées à l'encouragement sont assurées par un fonds de la péréquation financière.

5.1.3 Canton de Zurich

Le principe général de l'encouragement des fusions se fonde sur l'article 84, alinéa 5 de la Constitution du canton de Zurich¹⁷, qui prévoit que les communes qui envisagent de fusionner sont soutenues par l'État. Les fusions de communes politiques sont ainsi aidées financièrement par un système de contributions incluant les éléments suivants :

- une contribution de base dépendant du nombre d'habitantes et d'habitants octroyés aux communes nouvellement issues d'une fusion ;
- deux contributions complémentaires, la première destinée au désendettement et la seconde visant à compenser les diminutions de recettes, qui tiennent compte de la situation concrète des communes concernées et sont versées en cas d'endettement ou de différences de quotité d'impôt. Les réglementations détaillées sont inscrites dans la loi sur les communes¹⁸ et dans son ordonnance d'application¹⁹.

Un instrument de calcul en ligne²⁰ permet à une commune de déterminer elle-même le montant des subventions cantonales provisoires attribuées en cas de fusion. Entre 2014 et 2019, le canton de Zurich a versé des aides financières d'un montant total de 27,6 millions de francs aux sept fusions mises en œuvre. Outre ces incitations matérielles, le canton de Zurich offre un service de conseil (incitations immatérielles). En principe, ce canton n'accorde un soutien financier que lorsque la fusion permet de donner naissance à une commune délimitée de manière adéquate (voir à ce sujet le ch. 5.2.3).

¹⁶ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 26.10.2010 (message du gouvernement au Grand Conseil), Heft Nr. 8/2010 – 2011

¹⁷ Offizielle Sammlung der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich (OS), (Recueil officiel des lois, des arrêtés et des ordonnances du canton de Zurich) (OS), n° 101

¹⁸ OS, n° 131.1

¹⁹ OS, n° 131.11

²⁰ À consulter sur le site Internet suivant : [Gemeindefusion | Kanton Zürich \(zh.ch\)](https://www.gemeindefusion.ch/)

5.1.4 Canton de Lucerne

Le projet de réformes communales a été lancé en 1997, date à laquelle le canton de Lucerne comptait 107 communes. Depuis, 19 fusions ont été réalisées et les communes sont aujourd'hui au nombre de 80. Le soutien financier aux fusions de communes est inscrit dans la loi sur la compensation financière (Gesetz über den Finanzausgleich [FAG])²¹. En mars 2017, le Conseil d'État a réajusté la stratégie en la matière. Les deux principaux piliers de l'encouragement des fusions de communes lucernoises sont décrits comme suit :

- Impulsion venant de la base : ce sont les communes qui effectuent d'elles-mêmes les démarches en vue de fusions ; sur demande, le canton peut les soutenir sur les plans technique et financier.
- Approche fondée sur les risques : si les communes sont confrontées à des difficultés financières ou organisationnelles et que leur capacité d'action n'est plus garantie, le canton recherche des solutions avec elles.

Ainsi, le canton renonce volontairement à nommer des candidats concrets à la fusion ou à fixer des périmètres se prêtant à une fusion.

5.1.5 Canton d'Argovie

Depuis l'an 2000, le nombre de communes dans le canton d'Argovie s'est réduit de 232 à 210 et dix autres communes ont disparu au début de 2022. Parmi les 200 communes actuelles, huit se trouvent actuellement dans des processus de démarches préliminaires en vue d'une fusion. Le canton d'Argovie soutient les projets de fusions de communes d'une part en fournissant des conseils aux organes chargés du projet et d'autre part en accordant des prestations financières. Le service chargé des communes fournit les prestations suivantes :

- participation aux organisations et groupes de projet
- soutien lors de l'évaluation des répercussions financières et participation au processus
- contacts avec d'autres services cantonaux
- conseils juridiques
- examen juridique de conventions de coopération et de fusion

La loi argovienne sur les communes ainsi que d'autres actes législatifs²² prévoient que les prestations de soutien financier consistent notamment en des contributions aux coûts du projet, à la modification de documents officiels, aux plans d'affectation communaux ainsi qu'en des subventions aux fusions. Les calculs de forfaits et de subventions dans le cas d'une fusion dans les districts argoviens sont publiés chaque année²³. Ce sont les données chiffrées actuelles sur le nombre d'habitantes et d'habitants et la capacité fiscale qui permettent de déterminer le montant des fonds effectivement versés.

5.1.6 Canton du Valais

Au 31 décembre 2018, le Valais comptait 126 communes, dont 34 avaient une population inférieure à 500 personnes. Il existait 163 communes en 1990. Depuis lors, 21 fusions, dont 15 intervenues depuis 2011, ont permis de réduire leur nombre de 37 unités. Ces dernières années,

²¹ Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern (Recueil systématique de la législation du canton de Lucerne), (SRL), n° 610

²² Systematische Sammlung des Kantons Aargau (SAR) (Recueil systématique de la législation du canton d'Argovie: Gemeindegesetz (SAR 171.000), Finanzausgleichsgesetz FAG (SAR 615.200) et Dekret über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (FAD 615.210)

²³ À consulter sur le site Internet du canton d'Argovie, www.ag.ch, sous [tablelle-berechnung-zusammenschlussbeitraege-basis-19-21.pdf](http://www.ag.ch/tabelle-berechnung-zusammenschlussbeitraege-basis-19-21.pdf) (ag.ch)

le processus de fusion de communes s'est accéléré. Les bases légales à cet égard sont inscrites dans la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo)²⁴ et dans l'ordonnance du 25 janvier 2012 sur les fusions de communes (OFus)²⁵.

Dans le canton du Valais, les projets de fusions bénéficient, en plus d'un soutien administratif et d'un suivi juridique, de quatre mesures prévues dans l'OFus :

- Aide de base : elle dépend du nombre d'habitantes et d'habitants des communes concernées
- Coefficient multiplicateur : il dépend du nombre de communes
- Aide additionnelle : elle est allouée en fonction de la population de la commune issue de la fusion
- Étude de fusion : 30 000 francs par commune concernée sont versés

De 2000 à 2017, le canton du Valais a dépensé un total de 54,6 millions de francs pour les fusions de ses communes.

Depuis 2019, à la suite d'une étude qui a été commanditée à ce sujet, les communes valaisannes disposent d'une vision de la structure des communes qui doit les aider pour les 30 à 50 prochaines années (voir à ce sujet le ch. 5.2.4).

5.2 Mesures et systèmes incitatifs en vue d'encourager des fusions stratégiques ou concernant de grands périmètres dans quelques cantons sélectionnés

Récemment, quelques cantons, en plus de celui de Berne, ont mené des réflexions sur un soutien à apporter à titre complémentaire aux fusions concernant des périmètres stratégiques.

5.2.1 Canton de Fribourg

Outre le soutien qu'il apporte déjà aux fusions, ce canton dispose aussi de bases concernant l'encouragement de fusions à caractère stratégique : vu les articles 4 à 8 de la loi fribourgeoise relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)²⁶, un plan de fusions a été établi dans chaque district entre 2011 et 2013 pour tenir lieu de base aux futures fusions de communes. Il était prévu que la Direction compétente²⁷ édicte des directives et des recommandations à ce sujet et que l'élaboration du plan de fusions incombe à la préfète ou au préfet de chaque district et intègre la participation et la consultation des communes. Dans l'arrêté d'approbation du Conseil d'État du 28 mai 2013, on peut lire : « Le plan avait pour objectif d'illustrer la meilleure façon de lier les forces et les faiblesses des communes, ce qui se traduit par l'attribution de périmètres de fusion. Le plan était le résultat d'une pondération des intérêts communaux, des districts et du canton ».

En 2015, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et le préfet du district de la Sarine ont lancé le projet dit « Grand Fribourg 2030 ». La population concernée a pu faire part de ses considérations au sujet de son avenir institutionnel au cours d'un processus participatif. À la mi-2016, une disposition législative explicite a été inscrite dans la LEFC :

Art. 17a Définition du Grand Fribourg

¹ Le Grand Fribourg comprend les communes situées dans le périmètre provisoire déterminé par le Conseil d'Etat en application de la présente loi.

² Ce périmètre regroupe le territoire de la commune de Fribourg ainsi que le territoire des communes :

²⁴ Recueil systématique du canton du Valais (RS), n° 175.1

²⁵ Recueil systématique du canton du Valais (RS), n° 175.100

²⁶ RSF 141.1.1

²⁷ Aujourd'hui: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF)

- a) qui sont étroitement liées entre elles, notamment des points de vue urbanistique, économique et culturel,
- b) et réunissent ensemble au moins 50 000 habitants et habitantes.

Le projet du Grand Fribourg (création d'une seule commune de quelque 75 000 habitantes et habitants) a échoué en septembre 2021. Malgré cet échec, les bases fribourgeoises portant sur les fusions stratégiques ont été intégrées aux réflexions actuelles concernant l'encouragement des fusions de communes bernoises.

5.2.2 Canton des Grisons

Le canton des Grisons associe depuis plus de dix ans aux incitations et aux conseils de base l'approche suivante visant à encourager des fusions stratégiques dans des périmètres propices déterminés :

- Les fusions de communes ne peuvent être encouragées financièrement que dans le périmètre fixé par le gouvernement.
- Dans l'accomplissement de ses tâches, le canton doit se référer au périmètre fixé par le gouvernement en matière d'encouragement.

L'article 61, alinéa 3 de la loi sur les communes du canton des Grisons²⁸ prévoit ceci :

« Après avoir consulté les communes, le gouvernement définit des périmètres dans lesquels il convient d'encourager les fusions de communes fortes, qui répondent aux critères prévus » (traduction). La base permettant de prévoir concrètement des contributions pour les fusions figure dans la loi sur la compensation financière²⁹. L'article 14 de cette loi énonce aux alinéas 3 et 4 que le gouvernement fixe les critères et le montant des contributions à l'encouragement et que le Grand Conseil approuve les crédits nécessaires.

La pratique d'encouragement compte trois éléments :

- Le « forfait d'encouragement » se compose d'un forfait de base et d'un forfait prévu pour la restructuration. Tandis que le forfait de base augmente progressivement en fonction du nombre de communes prêtes à fusionner, le forfait de restructuration permet, à l'aide d'une palette d'indicateurs, de récompenser notamment la dissolution de la collaboration intercommunale ou des effets positifs liés à l'orientation fonctionnelle.
- Le « montant à verser à titre de compensation » comprend une compensation verticale, une compensation horizontale, une péréquation de la quotité d'impôt ainsi qu'une compensation au titre de disparités et de l'infrastructure. Quelques-uns des éléments sont comparables aux paiements compensatoires bernois versés à certaines communes issues d'une fusion selon l'article 34, alinéa 1 LPFC.
- Enfin, le canton des Grisons dispose de « prestations spéciales » qui permettent de garantir que la fusion n'entraîne pas, pour la commune qui en est issue, des conditions plus défavorables que celles de la situation antérieure. Ces prestations spéciales peuvent consister par exemple en des garanties dans les domaines des transports publics, des liaisons routières cantonales, du regroupement des cadastres ou en des activités de conseil et de révision gratuites de la part de l'office chargé des communes.

Des éléments de cette pratique d'encouragement ont été intégrés au présent projet législatif.

²⁸ Gemeindegesetz des Kantons Graubündens (GG), Bündner Rechtsbuch (Systematische Sammlung), BR 175.050

²⁹ Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (FAG), BR 730.200

5.2.3 Canton de Zurich

Le soutien financier apporté en cas de fusions de communes est réglementé de manière détaillée par le canton de Zurich dans sa loi sur les communes et dans son ordonnance d'application (voir aussi le ch. 5.1.3). Sur cette base, le montant des contributions peut être clairement déterminé à l'avance. Le canton n'accorde toutefois un soutien financier que lorsqu'une commune délimitée de manière adéquate a été créée.

La délimitation adéquate d'une commune résulte de l'observation globale de différents facteurs tels que la structure du territoire (géographie, topographie), l'infrastructure (transports, approvisionnement et élimination), la structure de l'habitat ainsi que la collaboration existant entre les communes concernées. En outre, les intérêts des autres communes et du canton doivent être pris en compte.

5.2.4 Canton du Valais

Le rapport élaboré fin 2019 à l'intention du Département de la sécurité, des institutions et du sport du canton du Valais³⁰ s'intéresse à la « Vision du tissu communal valaisan face aux enjeux globaux ». L'objectif consiste à présenter une vision stratégique de l'avenir du tissu communal valaisan ainsi qu'un outil pratique ou une grille d'analyse permettant aux communes d'inclure dans leur réflexion en termes de fusion de communes l'incidence sur le tissu communal valaisan dans son ensemble.

En guise de conclusion, il est précisé au sujet des résultats et de l'aide à la décision élaborée : « L'outil proposé ne doit en aucun cas être envisagé comme un moyen d'arriver mécaniquement à déterminer l'opportunité ou non d'une fusion de communes dans un périmètre donné, un outil qui garantirait tout aussi mécaniquement la construction du meilleur projet de fusion possible. Cet outil doit être vu comme un canevas, une structure qui permet d'organiser les travaux et débats, mais qui ne saurait en rien remplacer les appréciations et considérations propres aux autorités politiques communales et à la population ».

6. Commentaires des articles

Les instruments d'encouragement financiers, y compris les règlements concernant la recherche de fonds, restent inscrits dans la loi sur les fusions de communes.

Article 1

Les changements apportés aux dispositions actuelles sur le but de la loi concernent uniquement la forme. La nouvelle loi vise également l'encouragement de fusions de communes volontaires. Un tel encouragement par le canton de Berne demeure guidé par le principe du libre choix.

On retient que tous les types de soutiens financiers apportés à des projets de fusions volontaires prennent la forme de subventions cantonales, ce qui correspond à la pratique en vigueur et renvoie à l'application, à titre complémentaire, de la législation sur les subventions cantonales (LCSu)³¹.

³⁰ Rapport « Vision du tissu communal valaisan face aux enjeux globaux » du canton de Valais (mandant) élaboré à l'intention du Département de la sécurité, des institutions et du sport, auteur: Prof. Nils Soguel, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne

³¹ RSB 641.1

Le terme de « préparation » porte sur l'ensemble des mesures prises par les communes concernées, qui servent à déterminer la faisabilité d'une fusion, y compris les mesures d'information ainsi que la décision communale finale. Des subventions cantonales sont versées pour ces démarches préparatoires, indépendamment du résultat (voir art. 3).

Sont considérées comme « mises en œuvre » au sens des présentes dispositions les fusions qui ont été approuvées par une décision entrée en force et qui ont été concrétisées au 1^{er} janvier suivant sur les plans opérationnel et organisationnel.

L'alinéa 2 décrit le champ d'application matériel et énonce clairement que les communes au sens de la présente loi sont d'une part les communes politiques (communes municipales et communes mixtes) et d'autre part les paroisses des Églises nationales. Il est également précisé que seuls ces trois types de collectivités de droit public peuvent prétendre à un soutien financier en cas de fusion, tandis que les autres collectivités de droit communal (au sens de l'art. 2 LCo) en sont exclues.

L'alinéa 3 concrétise *l'alinéa 1* en ce sens que les subventions cantonales sont versées en tant qu'aides financières au sens de l'article 3 LCSu³² sous la forme de subventions en faveur d'études préliminaires, de subventions en faveur de fusions et de bonus pour une fusion impliquant une commune centre.

L'introduction du terme de « bonus pour une fusion impliquant une commune centre » constitue une nouveauté, du point de vue du contenu. Elle est décrite aux articles 6 (conditions), 7 et 8 (calcul du bonus, exception et limite supérieure).

Article 2

Cette disposition, qui fait désormais l'objet d'un article distinct, reprend pour l'essentiel les objectifs d'effet prévus jusqu'à maintenant (selon l'actuel art. 1, al. 2 LFCo), la formulation « *accroissement des capacités des communes* », à la lettre *a* étant remplacée par celle de « *garantie des capacités des communes* », ce qui correspond à la volonté de continuer à soutenir les fusions sans visée stratégique. Par ailleurs, l'expérience a montré que le but premier visé par une fusion est celui de maintenir la capacité ou la performance à moyen ou à long termes. Un accroissement des capacités des communes dans certains domaines est certes la conséquence souhaitable d'une fusion, mais n'est pas le but premier de l'encouragement, même si le soutien renforcé aux fusions stratégiques crée une incitation à dépasser l'objectif minimal du « *maintien des capacités des communes* ».

À la lettre *c*, la formule d'« *accomplissement des prestations communales* » est remplacée par celle d'« *accomplissement des tâches communales* », ce qui tient compte de la terminologie utilisée à plusieurs endroits dans la législation sur les communes³³.

Article 3

Cet article régleme l'octroi de subventions en faveur d'une étude préliminaire à une fusion (auparavant nommées prestations complémentaires liées à des projets). Les réglementations qui étaient jusqu'à maintenant dispersées et dénuées d'uniformité pour ce type de prestations versées aux communes municipales et aux communes mixtes (art. 34, al. 2 et 3 LPFC) ainsi qu'aux paroisses (art. 7a, al. 3 LFCo) sont regroupées de manière systématique dans une seule disposition.

³² Les aides financières au sens de l'article 3, alinéa 2 LCSu sont des avantages pécuniaires que le canton accorde à des tiers étrangers à l'administration cantonale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement assignée.

³³ Notamment aux articles 4i, 5, 28, 50, 61 à 64, 68, 69, 110 (« *Tâches* ») ainsi qu'aux articles 8 et 63 (« *accomplissement des tâches* ») de la loi bernoise sur les communes.

Une telle restructuration donne lieu à l'abrogation des dispositions inscrites à l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC ainsi qu'à l'article 7a, alinéa 3 LFCo. Du point de vue du classement des dispositions, la réglementation dans la LPFC sur les prestations pour l'étude préliminaire destinées aux communes municipales et aux communes mixtes n'est plus correcte, notamment parce que ces contributions ne peuvent plus dépendre du financement spécial Fonds pour les cas spéciaux (art. 49 LPFC). À l'époque, ce fonds avait été constitué par les apports des communes politiques et du canton, mais il y a bien longtemps qu'il n'est plus disponible pour des contributions financières aux études préliminaires aux fusions.

En s'inspirant de la pratique, il a été décidé d'utiliser désormais l'idée courante dans le contexte communal de « subvention en faveur d'une étude préliminaire » (qui remplace les « prestations complémentaires liées à un projet »).

Jusqu'à maintenant, les prestations complémentaires liées à un projet ou les prestations pour l'étude préliminaire et la préparation aux fusions de communes donnaient lieu à une autorisation du Conseil-exécutif (arrêté du Conseil-exécutif). Il semble, au vu du montant des dépenses, d'un maximum de 30 000 ou de 60 000 francs, que cela ne corresponde plus au niveau hiérarchique correct, raison pour laquelle l'utilisation des fonds (assurés par un crédit-cadre) est déléguée à l'OACOT, en sa qualité de service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ). L'office examine les documents remis par les communes requérantes et dispose d'un montant adéquat pour verser des subventions en faveur d'études préliminaires. Le degré nécessaire de suivi par le canton est aussi pris en considération à cette occasion.

Il s'agit toujours d'une disposition potestative, ce qui signifie que chaque demande peut, comme jusqu'à maintenant, être examinée individuellement et qu'il n'existe aucun droit à l'obtention de prestations. Les communes doivent prouver qu'elles procèdent à des études préliminaires concrètes en vue d'une fusion. Le dossier de demande d'une telle prestation doit notamment contenir des documents sur l'organisation de projet, le calendrier et une évaluation des coûts d'élaboration de bases décisionnelles matérielles. Les dépenses pour les charges de personnel et de matériel ainsi que pour les travaux concrets liés au projet (séances de membres d'autorités, administration, recherches et suivi, notamment sur le plan technique) ou pour les mesures d'information donnent toujours droit à des subventions. Si le dossier de la demande manque de clarté ou si le calendrier présenté paraît peu réaliste, l'OACOT peut exiger des documents supplémentaires ou alors opposer un refus à la demande.

Comme c'est le cas actuellement, l'octroi d'une subvention en faveur d'une étude préliminaire ne doit pas dépendre de la mise en œuvre ultérieure de la fusion. Il importe de respecter l'idée d'absence de corrélation entre le versement de la subvention et la décision finale, positive ou négative, à l'échelle communale. Cela signifie que les subventions en faveur d'études et de projets préliminaires ne devront pas être remboursées ultérieurement si une proposition, rejetée lors du vote final de la commune, ne peut pas se concrétiser. Les prestations sont donc accordées indépendamment du versement ultérieur d'éventuelles subventions en faveur d'une fusion et d'un bonus.

Une autre pratique maintenue est celle selon laquelle les subventions versées par le canton pour des études préliminaires représentent au maximum la moitié des coûts estimés du projet. La part des frais incombant à la commune doit être fixée par l'organe compétent (en général sous la forme d'un crédit brut).

En outre, comme c'est là aussi le cas actuellement, la subvention cantonale peut donner lieu à un versement échelonné. La décision à cet égard doit indiquer les conditions auxquelles le versement de l'intégralité de la somme est lié. Le paiement intégral de la subvention en faveur de l'étude préliminaire doit intervenir au plus tard une fois que les communes ont pris une décision au sujet du vote communal final et du périmètre sur lequel il porte.

Les montants maximaux prévus pour les études préliminaires sont fortement abaissés. L'exigence du Grand Conseil visant un engagement plus ciblé des ressources est ainsi appliquée mais l'incitation à effectuer des études préliminaires, qui a fait ses preuves, est maintenue. Alors qu'il est possible aujourd'hui, pour les projets émanant de communes municipales et de communes mixtes, de demander un montant maximal compris entre 70 000 francs (pour la fusion de deux communes) et 120 000 francs (pour une fusion impliquant trois communes ou davantage, 10 000 fr. étant accordés pour chaque commune supplémentaire), cette somme est désormais fixée à 30 000 francs ou à 60 000 francs au plus pour les projets importants.

L'alinéa 2 énonce que le montant maximal versé par le canton est de 40 000 francs en cas de projet à trois communes, de 50 000 francs si les communes sont au nombre de quatre et de 60 000 francs lors de la participation de six communes et davantage.

Conformément à *l'alinéa 3*, la décision de l'OACOT sur l'octroi de la subvention en faveur d'études préliminaires est susceptible de recours devant la DIJ, qui statue en qualité de dernière instance cantonale.

Article 4

L'article s'inspire de la disposition existante sur l'octroi de l'aide financière liée à l'aboutissement du projet et à la mise en œuvre de la fusion. Le versement de subventions financières une fois la fusion achevée doit permettre, comme jusqu'à présent, de couvrir les coûts généraux de mise en œuvre et les charges initiales dans le but de favoriser une rentabilité et un professionnalisme accrus.

L'alinéa 1 prévoit dorénavant que la compétence pour l'octroi de la subvention en faveur d'une fusion relève de la DIJ, la formulation potestative restant de rigueur et l'exigence de la demande émanant d'une commune étant maintenue. Le transfert de la compétence de l'OACOT à la DIJ tient compte de l'importance accordée aux subventions en faveur d'une fusion (voir aussi ci-après les commentaires des art. 5, 6, 7 et 8 LFCo).

La lettre a précise qu'une fusion doit être achevée pour que le versement de la subvention (dans les premiers mois suivant la mise en œuvre) puisse être décidé.

Selon la *lettre b*, la commune, après la fusion, doit disposer d'une population résidente d'au moins 1000 personnes. Cette condition, qui est reprise du droit en vigueur, s'applique à toutes les fusions.

Enfin, selon la *lettre c*, le Grand Conseil doit impérativement accorder les moyens nécessaires en approuvant le crédit-cadre à cet égard.

La disposition prévoyant qu'une aide financière peut exceptionnellement être accordée si la nouvelle commune a une population résidente inférieure à 1000 personnes est supprimée.

L'exigence concernant le nombre minimal d'habitantes et d'habitants (*lettre b*) ne s'applique pas aux fusions de paroisses, comme le précise *l'alinéa 2*.

La décision de la DIJ concernant l'octroi de la subvention en faveur de la fusion est susceptible de recours devant le Conseil-exécutif, qui statue en qualité de dernière instance cantonale au sens de l'article 64 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)³⁴.

³⁴ RSB 155.21

Article 5

L'alinéa 1 fixe la subvention en faveur de la fusion ; il s'agit d'une subvention cantonale forfaitaire qui peut être versée à la nouvelle commune après la mise en œuvre de la fusion, pour autant que les conditions prévues à l'article 4 soient remplies. Cette subvention est versée en plus d'un éventuel bonus accordé lorsque la fusion implique une commune centre (art. 6 et 7). Vu la forme potestative de la disposition, il n'existe aucun droit à une telle subvention. La date du versement, au cours du premier semestre suivant la fusion, correspond à la réglementation actuelle.

La subvention en faveur de la fusion sert généralement à couvrir les frais induits par la fusion et les coûts de mise en œuvre. L'introduction de cet apport financier rend la méthode de calcul utilisée jusqu'à maintenant caduque (multiplication de la subvention de 400 fr. par habitante et habitant par le chiffre de la population résidante [1000 personnes au maximum] de chaque commune concernée), tout comme le multiplicateur applicable.

La subvention forfaitaire en faveur de la fusion, qui est un soutien de base, est fixée à 200 000 francs. Elle se fonde sur les valeurs relevées lors des fusions antérieures de communes de petite taille et de taille moyenne et tient compte du fait que la concrétisation d'une fusion entraîne en général des frais supplémentaires pour l'infrastructure des postes de travail, le regroupement des archives, l'informatique, le personnel, etc. Ces charges initiales sont indépendantes du nombre d'habitantes et d'habitants et de celui des communes impliquées. En plafonnant la subvention en faveur de la fusion à 200 000 francs pour les fusions de communes politiques, c'est le même montant maximal que celui désormais prévu pour les fusions de paroisses qui s'applique.

Dans le cas des fusions de communes de petite, voire de très petite taille, qui ne remplissent pas les critères donnant droit à un bonus pour une fusion impliquant une commune centre, cette nouvelle réglementation entraîne une nette réduction du soutien dépendant de l'aboutissement du projet. Alors qu'actuellement, deux petites communes comptant une population résidante de 1200 personnes, par exemple, peuvent tabler sur une aide financière de 480 000 francs, le forfait de 200 000 francs versé à l'avenir à titre de subvention en faveur de la fusion sera beaucoup plus faible. Ce soutien de base plafonné permet quand même de garantir que la mise en œuvre de fusions puisse se poursuivre de manière financièrement neutre, dans la mesure du possible.

L'alinéa 2 s'applique exclusivement aux fusions de paroisses. Là encore, il convient de relever que même lorsque toutes les conditions de base prévues à l'article 4, alinéa 1, lettres a à c sont réunies, il n'existe aucun droit à bénéficier d'une subvention en faveur d'une fusion. Il est bien clair que la condition inscrite à l'article 4, alinéa 1, lettre b LFCo de la taille minimale pour l'octroi de la subvention en faveur d'une fusion ne s'applique pas à une fusion de paroisses aboutie (voir commentaires de l'art. 4 supra).

Il s'agit d'un déplacement d'ordre systématique des dispositions actuellement inscrites à l'article 7a LFCo. Des éléments de cet article sont certes nouvellement réglementés à l'article 3, mais la nouvelle disposition de *l'alinéa 2* reprend, du point de vue de son contenu, le modèle de l'actuelle aide financière en le complétant par un critère de calcul (voir infra la question du calcul et des exemples).

Le calcul de la subvention en faveur de la fusion à verser concrètement se fait, conformément à *l'alinéa 2*, en tenant compte de la situation financière des paroisses concernées, de leur nombre et de celui de leurs fidèles. Le critère de calcul fondé sur le nombre de paroisses concernées est nouveau. D'une manière générale, il convient de préciser que les indicateurs décrits ci-après sont des nombres relatifs calculés à partir de sommes globales. Aucune donnée personnelle (p. ex. données fiscales) concernant des membres de la commune n'est traitée.

La méthode de calcul pratiquée pour les paroisses est la suivante :

Principe

Quatre indicateurs sont calculés sur la base des comptes annuels de l'année précédant la fusion. Pour les trois indicateurs représentant la capacité contributive par membre, les capitaux propres par membre et le nombre de membres, les valeurs sont classées par ordre croissant avant que les quartiles³⁵ ne soient calculés.

Sont considérés comme un membre un ménage complet, un demi-ménage et une personne morale.

Même avec le quatrième indicateur, qui est le nombre de paroisses visant une fusion, il est possible d'obtenir un maximum de quatre points. Les points pour chaque indicateur sont pondérés en pourcentages et les valeurs obtenues (au maximum de 400) sont multipliées par 500 francs. Le montant maximal pouvant être versé s'élève ainsi à 200 000 francs.

Calculs détaillés

La situation financière, qui se calcule au moyen des deux indicateurs de la capacité contributive par membre (revenus fiscaux avec une quotité d'impôt de 0,1 par membre) et des capitaux propres par membre, est pondérée à raison de 50 %.

S'agissant de la capacité contributive par membre, ce sont les paroisses les plus faibles à cet égard qui obtiennent le plus de points. Cela signifie que, par rapport à l'ensemble des paroisses, celles qui sont situées dans le premier quartile, à savoir le quartile inférieur (0 à 25 %), disposent de quatre points.

Il en va exactement de même pour l'indicateur des capitaux propres. Ce sont les paroisses situées dans le quartile inférieur qui obtiennent quatre points. Plus les capitaux propres par membre sont faibles et plus la paroisse obtient de points. Les points de la capacité contributive sont pondérés à raison de 30 % et ceux des capitaux propres le sont à raison de 20 %.

Le calcul de l'indicateur qui se rapporte aux membres se fonde sur le total des membres de toutes les paroisses. Plus la paroisse issue de la fusion compte de membres et plus le nombre de points qu'elle obtient est élevé.

Ainsi, les paroisses qui se situent dans le quartile supérieur du point de vue de leurs membres (75,01 à 100 %), ont droit à quatre points.

Cet indicateur est pondéré à raison de 25 %.

L'indicateur des paroisses concernées est le suivant :

2 paroisses : 1 point

3 et 4 paroisses : 2 points

5 et 6 paroisses : 3 points

7 paroisses et davantage : 4 points

Cet indicateur est pondéré à raison de 25 %.

Avec les quatre éléments de calcul, une réglementation éprouvée et connue des paroisses est maintenue. Alors que le système prévoit des contributions légèrement plus élevées pour les paroisses dont la situation financière initiale est plutôt difficile (critère de la situation financière), les fusions plus importantes du point de vue des membres et des périmètres, qui ont un caractère plus stratégique, bénéficient également d'un bonus.

Article 6

Au vu de l'objectif du bonus pour les fusions judicieuses sur le plan spatial, il convient de créer, pour toutes les communes politiques, une incitation à participer volontairement à une fusion

³⁵ Il est question de quartiles lorsque l'ensemble de données se répartit en quatre classes de la même importance (répartition en quatre quarts).

stratégique avec une commune centre, comme l'a demandé le Grand Conseil. Ainsi, il convient d'encourager en particulier les fusions autour de centres ou avec des centres de manière plus ciblée que jusqu'à présent et de les soutenir financièrement par un bonus. Le versement d'un tel bonus présuppose que la fusion soit réalisée et que les moyens financiers nécessaires soient disponibles.

Cette volonté implique, dans la mesure du possible, que toutes les communes situées dans un périmètre donné, ayant des liens avec un centre, soient impliquées dans une fusion ou qu'elles s'y investissent activement lorsque des études préliminaires sont lancées. Aujourd'hui déjà, les communes sont soutenues par l'OACOT lors d'enquêtes portant sur les périmètres pour qu'il soit possible de savoir suffisamment tôt quelles communes se lancent dans de telles études préliminaires. À l'avenir, ces démarches préalables revêtiront une importance encore plus grande. Le refus d'une commune de ne pas examiner au moins sérieusement une fusion dans un périmètre objectivement judicieux devra être justifié auprès de la DIJ.

Même si la condition de base est satisfaite conformément à cette disposition, la Direction compétente en matière de décision a la possibilité de déroger au bonus maximal prévu selon le mécanisme de calcul de l'article 7, en raison de la formulation sous forme potestative de la disposition.

Le terme de bonus pour une fusion impliquant une commune centre, apparu en 2019 et reflétant la volonté de disposer d'un soutien financier renforcé et mieux ciblé, fait son entrée dans la législation. Un tel bonus permet, d'une part, de créer une incitation financière et, d'autre part, de fournir une contribution aux coûts des études préliminaires et des mises en œuvre complexes. L'expérience montre que la complexité et les coûts des fusions augmentent en fonction du nombre de communes concernées et de l'accroissement de la population résidante. Ces dernières années, on a pu observer à plusieurs reprises que des communes plus petites et plus faibles manifestaient certes l'intention de fusionner, mais qu'une fusion judicieuse échouait du fait de l'absence de nécessité d'agir ou du manque de volonté de prendre des risques de la part de la ou des communes voisines plus performantes³⁶. Le bonus nouvellement créé doit aussi permettre de contrer cet effet.

Les exigences posées à un centre existant ou à un nouveau centre sont décrites à l'article 6. L'une des conditions de base suivantes doit être remplie pour qu'un bonus soit accordé. Il l'est si

- a) une commune centre du 1^{er} au 4^e niveau selon le plan directeur cantonal est impliquée ou si
- b) la commune requérante prouve qu'elle assumera une fonction de centre après la fusion.

Lettre a) : le renvoi au plan directeur du canton de Berne permet de se référer à un instrument de pilotage stratégique éprouvé. Au chapitre C1 (fiche de mesure C_01), le plan directeur traite dans les détails du réseau de centres des communes bernoises et fixe des critères à cet égard. Le plan directeur précise clairement les critères sur lesquels se fondent la répartition des communes en quatre groupes : les centres, du premier au quatrième niveau, doivent jouer un rôle prépondérant dans l'approvisionnement de leurs alentours. L'importance pour les communes environnantes des centres désignés dans le plan directeur (notamment en ce qui concerne les prestations communales, la collaboration, etc.) est reconnue. Il est donc logique que l'on renvoie ici à la définition inscrite dans le plan directeur en ce qui concerne l'éligibilité au soutien financier pour les fusions de communes.

³⁶ Voir aussi à ce sujet les commentaires du chapitre 3.3 « Nouveaux défis » du rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil au sujet de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne.

Tous les centres au sens du plan directeur en vigueur (état : août 2022) sont énumérés dans l'illustration 1 ci-dessous. Il s'agit (à l'exception des centres « doubles », voir commentaires infra) de communes politiques indépendantes au sens de la législation sur les communes. Par conséquent, elles peuvent elles aussi procéder à des fusions avec une ou plusieurs communes.

1	Centre d'importance nationale	Berne	
2	Centres cantonaux	Bienne, Thoun	
3	Centres régionaux d'importance cantonale	Langenthal, Bertoud, Interlaken	Moutier, Saint-Imier, Lyss, Schwarzenburg, Langnau, Meiringen, Frutigen, Gessenay-Gstaad
4	Centres régionaux du 4 ^e niveau		Aarberg, Büren, Anet, Longeau, Orpond, Perles, Studen, Täuffelen, La Neuveville, Sonceboz – Corgémont, Tavannes – Reconvilier, Tramelan, Valbirse, Herzogenbuchsee, Huttwil, Niederbipp, Bätterkinden – Utzenstorf, Hasle b.B. – Rüegsau, Koppigen, Kirchberg – Rüdltigen-Alchenflüh, Sumiswald, Belp, Konolfingen, Laupen, Moosseedorf – Urtenen-Schönbühl, Münchenbuchsee, Münsingen, Neueneegg, Riggisberg, Oberdiessbach, Worb, Erlenbach – Oey, Zweisimmen, Brienz
4	Centres touristiques régionaux du 4 ^e niveau		Adelboden, Lenk, Kandersteg, Grindelwald, Lauterbrunnen

Illustration 1 (les centres selon le plan directeur)

Les regroupements auxquels participent au minimum une commune centre au sens de la fiche de mesure C_01 du plan directeur cantonal peuvent non seulement être soutenus par une subvention en faveur de la fusion, mais aussi par un bonus pour une fusion impliquant une commune centre (art. 6). Le classement de la commune importe peu. Toutes les communes ou tous les centres « doubles » figurant dans la fiche de mesure C_01, centres touristiques régionaux inclus, remplissent en principe les conditions de base prévues par la présente stratégie d'encouragement des fusions pour prétendre à un bonus.

Considérer qu'un périmètre de fusion comporte un centre éligible à l'encouragement au sens de la présente réglementation n'a aucune incidence sur l'indemnisation des charges de centre urbain conformément aux bases existantes de la LPFC.

Au sujet des centres « doubles » inscrits dans le plan directeur, Sonceboz-Corgémont, Tavannes-Reconvilier, Bätterkinden – Utzenstorf, Hasle b.B – Rüegsau, Kirchberg – Rüdltigen-Alchenflüh, Moosseedorf – Urtenen-Schönbühl, Erlenbach – Oey, il s'agit de préciser qu'au sens de la présente stratégie d'encouragement des fusions de communes, il incombera à la DIJ d'évaluer au cas par cas si la participation de l'une ou des deux communes politiques à la fusion est nécessaire à l'octroi d'un bonus. Ce type d'évaluation prévue présente en outre une certaine similitude avec la volonté qui sous-tend le plan directeur, selon laquelle, dans le cas des centres « doubles » par exemple, un projet précis concernant l'une ou l'autre des communes peut être jugé digne d'être soutenu une fois l'examen de la situation effectué.

Lettre b) : cette lettre prévoit une exception pour le cas de figure dans lequel les communes assument dans une certaine mesure une fonction de centre géographique, mais ne figurent pas dans l'énumération de la fiche de mesure C_01 ou se sont efforcées d'obtenir une reconnais-

sance, par exemple dans le cadre des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), sans avoir été inscrites jusqu'à maintenant dans la fiche (notamment en raison d'une décision négative de l'autorité cantonale compétente).

Ces communes doivent prouver, dans la demande qu'elles adressent à la DIJ, qu'elles assumeront une fonction de centre à la suite de la fusion. Cette preuve peut consister notamment en l'existence d'offres de prestations ou l'exécution de tâches communales (sur mandat) de la part d'une commune pour d'autres collectivités prenant également part à la fusion. En outre, un rôle de centre peut se justifier par le fait que d'importantes interconnexions entre les communes seraient simplifiées, voire supprimées à la suite d'une fusion. Il s'agit ici en particulier, mais pas exclusivement, de suppression de syndicats de communes et de modèles contractuels (de commune-siège). Généralement, des restitutions de tâches communales externalisées ou des gains en termes de synergies, tels que l'utilisation commune d'infrastructures, peuvent donner lieu à un renforcement de la fonction de centre.

C'est la DIJ qui évalue les situations de ce type (qui ne sont pas décrites ici de manière exhaustive), sur la base des demandes motivées qui lui sont adressées. Dans ces cas de figure, il est important, comme cela a été souligné dans l'introduction à l'article traité, qu'il n'y ait pas d'embûche de lacunes dans un périmètre objectivement propice à une fusion. L'évaluation doit aussi bien tenir compte des parties au projet souhaitant la fusion que des collectivités qui, elles, font preuve de scepticisme à cet égard.

La décision de la DIJ sur l'octroi d'un bonus pour une fusion impliquant une commune centre peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil-exécutif, qui statue en qualité de dernière instance cantonale.

Article 7

L'alinéa 1 précise que le bonus se calcule à partir des deux éléments que sont, premièrement, un forfait de base lié à la population résidante de la commune après la fusion et, deuxièmement, un facteur de regroupement qui favorise à titre supplémentaire les périmètres dans lesquels trois communes au moins fusionnent. Les communes peuvent ainsi calculer le bonus (en plus de la subvention en faveur de la fusion) qu'elles peuvent envisager par rapport à un projet de fusion. Il est important qu'elles puissent disposer d'une méthode de calcul compréhensible. La contribution de base (*al. 2*) tout comme le facteur de regroupement (*al. 3*) sont des éléments de calcul à caractère obligatoire. Il n'existe aucun droit au bonus pour une fusion impliquant une commune centre calculé selon la méthode précitée.

Dans l'ensemble, l'objectif est de verser des contributions financières pour les fusions impliquant un centre qui puissent non seulement couvrir les coûts de mise en œuvre, mais aussi contribuer au soutien de nouveaux projets spécifiques aux centres. Dans certains cas, il n'y aura, pas plus qu'actuellement, de consensus (politique) au moment de la fusion sur les objectifs concrets de l'utilisation d'un bonus. À l'avenir également, le versement de la subvention cantonale ne sera donc pas lié à l'annonce de l'affectation prévue des fonds. Habituellement, les communes ou les parties décideuses impliquées dans le projet expriment, dans le cadre des études de faisabilité et des rapports de base, leurs souhaits ou leurs propositions d'utilisation des fonds consacrés à la fusion.

Comme jusqu'à présent, le versement de la subvention cantonale aura lieu trois à six mois après la mise en œuvre de la fusion. En ayant cette date à l'esprit, il est évident que l'organe compétent des communes fusionnées prendra une décision contraignante sur l'utilisation de la subvention en faveur de la fusion et du bonus pour une fusion impliquant une commune centre.

Au sujet des catégories de population et de la contribution de base qui leur correspond, conformément à l'alinéa 2 :

Fusion impliquant une population de 5000 personnes au plus

Un montant de base d'un million de francs est fixé pour une fusion qui, une fois achevée, concernera une population résidante d'un maximum de 5000 personnes. Ce montant peut être versé indépendamment du fait que la fusion concerne deux communes ou davantage. Cette catégorie tient compte avant tout, mais pas exclusivement, des cas de figure des régions rurales ou touristiques.

Selon les enquêtes actuelles (état : début 2023), 140 communes environ ont encore une population résidante inférieure à 1000 personnes. Même si, en matière d'encouragement financier des fusions, ce ne sont plus ces communes de petite et de très petite taille qui seront concernées au premier plan, il convient d'accorder une attention particulière à cette catégorie.

En effet, des communes de petite taille du point de vue de leur population doivent elles aussi avoir la possibilité de fusionner avec un centre existant ou de nouveaux centres et pouvoir s'attendre à des contributions financières non négligeables, ne serait-ce que parce les défis connus restent non seulement inchangés mais concernent tout particulièrement cette catégorie de communes.

Selon le plan directeur, douze communes environ³⁷ disposant d'une population inférieure ou plus ou moins égale à 3000 personnes ont le statut de centres du 4^e niveau ou de centres touristiques. Ces centres importants en termes de politique régionale sont répartis sur l'ensemble du territoire cantonal, de sorte que dans plusieurs cas de figure prévus par l'article 6, alinéa 1, lettre a LFCo, les conditions de base sont remplies, même pour une fusion de deux communes. Dans le cas des centres ruraux de petite taille cités, il est assez souvent irréaliste, pour des raisons topographiques, de réaliser une fusion débouchant sur une population supérieure à 5000 personnes. Par conséquent, il est justifié, pour cette catégorie, de prévoir une contribution de base distincte qui, dès qu'une troisième commune est impliquée, peut s'accroître de manière importante.

Des calculs montrent par ailleurs que pour des régions rurales, il est là aussi réaliste, à partir de la troisième commune impliquée, d'atteindre une population supérieure à 5000 personnes et, partant, la catégorie supérieure. Les fusions n'intégrant pas un centre existant inscrit dans le plan directeur dans lesquelles il est possible de prouver avec succès l'effet exigé par l'article 6, alinéa 1, lettre b pourraient aussi faire partie de cette catégorie, bien que ce cas soit certainement rare.

En résumé, on peut constater que le montant de base d'un million de francs est tout à fait intéressant pour les fusions de communes de très petite taille qui jouent un rôle minimal de centre du point de vue de l'orientation stratégique exigée. Il est tenu compte à cet égard du fait que les données topographiques, dans quelques régions, ont un fort effet limitatif.

Fusion impliquant une population comptant entre 5001 et 10 000 personnes :

Un montant de base de 1 500 000 francs est fixé pour une commune qui, au terme de la fusion, comptera entre 5001 et 10 000 personnes. Ce montant est versé indépendamment du fait que la fusion concerne deux communes ou davantage.

Sont tout particulièrement concernées par cette catégorie les régions rurales ou celles de petites villes comptant deux communes de taille moyenne ou davantage. Ces périmètres vont même parfois comprendre plusieurs centres au sens du plan directeur. Il est envisagé que les fusions de communes qui, une fois mises en place, concernent une population comprise entre 5001 et 10 000 personnes, disposent d'un grand potentiel, pour différentes raisons : tout d'abord, dans cette catégorie, le nombre de centres existants est relativement élevé. D'après

³⁷ Parmi lesquelles Orpund, Studen, Täuffelen, Koppigen, Laupen, Riggisberg, Zweisimmen, Brienz, La Lenk, Kandersteg, Lauterbrunnen (centres « doubles » exclus).

les recensements actuels (état : début 2023), plus de 150 communes bernoises ont une population de 1000 à 4999 personnes, parmi lesquelles on dénombre plus de 20 centres au sens du plan directeur. Ces communes sont nombreuses à être situées géographiquement à proximité d'un centre, ce qui accroît les chances de procéder à une fusion stratégique. À ce contexte initial vient s'ajouter le fait que pratiquement 30 communes désignées comme des centres par le plan directeur disposent déjà d'une population supérieure à 5000 personnes.

Ensuite, dans le cas de communes qui, après la mise en œuvre de leur fusion, auront une population de 10 000 personnes au plus, il existera des chances réelles d'attester de l'effet ou de l'action de centre requise au sens de l'article 6, alinéa 1, lettre *b*. Le potentiel de ce groupe de communes, pouvant être prouvé, justifie une nette augmentation du montant de base à 1 500 000 francs, à savoir de 50 % par rapport à la catégorie inférieure.

Fusion impliquant une population comptant entre 10 001 et 30 000 personnes :

La contribution de base fixée pour une fusion qui, une fois aboutie, résulte en une commune dotée d'une population résidante supérieure à 10 000 mais inférieure à 30 000 personnes, s'élève à 1 800 000 francs. La contribution de base peut être versée indépendamment du fait que la fusion ait réuni deux communes ou davantage. Cette catégorie concerne en majorité les fusions impliquant la participation d'une grande commune d'agglomération et d'une à deux plus petites collectivités. Au cours de ces douze dernières années, Langenthal (2021 et 2010), Steffisburg (2020), Münsingen (2017 et 2013), Belp (2012) et Lyss (2011) ont fait partie de cette catégorie. Le potentiel d'attraction de ces communes centres pourrait être non négligeable à l'avenir également.

Au début de 2023, 17 communes bernoises ont une population supérieure à 10 000 personnes. La majeure partie d'entre elles, considérées comme des centres selon le plan directeur, rempliront les conditions de base requises pour l'obtention d'un bonus dans le cas d'une fusion à deux communes déjà. En présence de tailles très différentes (p. ex. fusion de la commune X comptant 15 000 personnes avec la très petite commune d'Y, d'une population de 300 personnes), le bonus pour la fusion impliquant une commune centre, du montant forfaitaire prévu, sera relativement élevé par rapport aux coûts présumés de la mise en œuvre. L'expérience montre cependant que les grandes communes font preuve d'une réflexion intelligente, indépendamment des subventions cantonales envisageables, et qu'elles procèdent à une pondération minutieuse des facteurs tant économiques que politiques avant de lancer un projet aussi inhabituel, impliquant des études préliminaires.

Cela concerne manifestement aussi bien le cas de figure d'une (ou de plusieurs) commune(s) de très petite taille qui souhaitent rejoindre une commune d'agglomération proche d'un centre que celui de deux ou davantage de communes de taille comparable.

Le bonus prévu pour une fusion impliquant une commune centre doit stimuler dans de tels cas l'envie, pour la commune centre, de prendre le risque de fusionner avec le nombre le plus grand possible de communes de petite taille et de très petite taille des environs. Dans le cas de la commune de Steffisburg³⁸ (fusion avec Schwendibach en 2020), par exemple, des démarches entreprises pour disposer d'un vaste périmètre en associant d'autres communes du Zulgtal avaient échoué par manque de volonté des communes voisines, aussi bien celles de grande taille que de petite dimension. Pour la commune de Münsingen qui, sur une période de cinq ans environ, a mis en œuvre deux fusions avec Trimstein et Tägertschi, une plus grande fusion, c'est-à-dire une fusion impliquant simultanément trois communes aurait aussi été pertinente pour des raisons économiques notamment. Dans de tels cas, le bonus prévu pourrait accroître la probabilité de mener simultanément des études préliminaires sérieuses susceptibles de déboucher sur un périmètre plus stratégique.

³⁸ La commune, dans le cas de Steffisburg, était confrontée à une demande du Zulgtal (Schwendibach), mais a démontré clairement et de manière crédible au canton de Berne qu'un projet intégrant plus d'une petite commune voisine entraînerait des coûts et un travail supplémentaire considérables. En outre, une enquête avait révélé qu'aucune autre commune voisine n'était intéressée par un périmètre comptant trois communes ou davantage.

En résumé, force est de constater que la complexité des études préliminaires à une fusion, dans le cas de petites villes de cet ordre de grandeur, est élevée, aussi bien lorsque les rapports de taille sont clairs que lorsque des communes de taille similaire sont impliquées. Il n'est pas rare que la pondération des risques et d'autres grands projets en cours conduisent à une certaine retenue vis-à-vis des études préliminaires à une fusion avec plus d'une commune.

Fusion impliquant à 30 000 personnes :

Lorsqu'une fusion, une fois aboutie, implique une population résidante supérieure à 30 000 personnes, la contribution de base est de deux millions de francs. Le fait que la fusion entraîne la réunion de deux communes ou davantage n'a pas d'influence sur le versement de la contribution.

Début 2023, parmi les 17 communes bernoises dont la population est supérieure à 10 000 personnes, quatre seulement, à savoir Berne, Bienne, Thoun et Köniz, comptent plus de 30 000 habitantes et habitants. Cette catégorie est créée pour les fusions impliquant deux ou plusieurs communes d'agglomération ou la participation des villes de Berne, Bienne ou Thoun. L'expérience du projet en cours concernant Berne et Ostermundigen montre que de tels processus posent des questions d'un nombre et d'une complexité supérieurs à la moyenne. Une augmentation modérée de la contribution de base par rapport à la catégorie de fusions directement inférieure (de 10 001 à 30 000 habitants) permet de tenir compte de cet élément.

Le facteur de regroupement inscrit à l'*alinéa 3* vise à récompenser les fusions impliquant au minimum trois communes. Les expériences faites à ce jour montrent qu'il est judicieux que les fusions portant sur un vaste périmètre puissent bénéficier de moyens d'incitation supplémentaires. C'est pour cette raison que le multiplicateur prévu actuellement, rebaptisé « facteur de regroupement », doit être maintenu.

L'augmentation du facteur de 0,1 (en vertu du droit actuel) à 0,2 unité pour la troisième commune ainsi que de 0,2 unité supplémentaire pour toute commune qui vient s'ajouter permet de renforcer volontairement l'effet mathématique des périmètres de grande taille. Au vu des commentaires relatifs aux contributions de base versées pour chaque catégorie de population résidante, on peut envisager que le facteur de regroupement ait un effet incitatif plus important pour les fusions impliquant une population inférieure à 10 000 personnes. Cet effet, qui est recherché, repose sur l'hypothèse selon laquelle une contribution accrue pour les communes de taille moyenne sera toujours nettement supérieure aux coûts de la stricte mise en œuvre et pourra ainsi être utilisée pour des investissements ou d'autres dépenses.

L'augmentation de 0,2 unité à partir de la troisième commune n'est pas plafonnée, mais le bonus accordé s'élève au maximum et pour chaque cas à 3,3 millions de francs (voir le commentaire de l'art. 8, al. 2 infra).

Le facteur de regroupement se réfère simplement à la contribution de base au sens de l'*alinéa 2* du présent article. La subvention en faveur de la fusion de 200 000 francs selon l'article 5 s'y additionne, mais n'est pas accrue pour les périmètres de plus grande taille. Ainsi, chaque cas de fusion peut se voir octroyer un maximum de 3,5 millions de francs.

En ce qui concerne le calcul de la population résidante, la pratique en vigueur est maintenue et ce sont les chiffres de l'année précédant la fusion qui sont déterminants. Le calcul des chiffres selon l'article 7 LPFC se fonde sur la population résidante moyenne (voir, infra, les commentaires de l'art. 9). Le fait de se baser sur un chiffre moyen permet de compenser les fluctuations. Néanmoins, il peut suffire d'une petite fluctuation pour que l'un des seuils fixés à l'*alinéa 2* ne soit tout juste pas atteint (voir aussi, infra, les commentaires de l'art. 8).

Article 8

Alinéa 1 : le rattachement à des catégories clairement délimitées en fonction du nombre d'habitantes et d'habitants, à l'article 7, alinéa 2, va entraîner des cas limites. Il s'agit donc de créer, avec cet article, une possibilité d'exception afin d'atténuer la portée de ces cas, qu'ils soient dus à des fluctuations de la population ou qu'ils aient un caractère prévisible. Grâce à une évaluation de la situation, la DIJ, compétente à cet égard, peut donc, dans des cas justifiés, procéder à un classement dans la catégorie directement supérieure. Il est explicitement renoncé à fixer une limite maximale (en chiffres absolus ou en pourcentage) de la différence. Les communes devront expliquer dans quelle mesure la fusion aura un effet qualitatif (particulier) allant au-delà des conditions de base inscrites à l'article 6, alinéa 1, lettre *b*.

Pour justifier les effets qualitatifs d'une fusion dans les cas où aucune commune centre n'entre en ligne de compte, il est possible d'envisager notamment les conséquences suivantes, qui sont justifiables :

- augmentation de l'utilisation de l'infrastructure, du mobilier et des appareils ;
- synergies dans la gestion, l'exploitation et l'acquisition de biens, de services, etc. ;
- simplification de la collaboration intercommunale (notamment par la dissolution d'associations, de contrats, éventuellement par la rétrocession de domaines de tâches et de services externalisés) ;
- création de nouvelles offres (de services) ;
- autres effets d'assainissement des structures et augmentation de l'efficacité.

Il s'agit des situations suivantes : en cas d'application stricte de l'article 7, alinéa 2, les communes issues d'une fusion dont la population résidante est par exemple tout juste inférieure à 5000 personnes recevraient un bonus pour une fusion impliquant une commune centre nettement plus faible qu'une commune dont le nombre d'habitantes et d'habitants dépasserait à peine les 5000. Par conséquent, en proposant un seuil permettant d'accéder à la catégorie directement supérieure, on tient compte des cas dans lesquels une commune, une fois la fusion mise en œuvre, disposerait d'une population tout juste inférieure à 5000, 10 000 ou 30 000 personnes. Lorsque deux communes sont impliquées, avec un nombre d'habitantes et d'habitants légèrement supérieur, la différence portant sur le montant du bonus serait ainsi, respectivement, de 500 000, 300 000 ou 200 000 francs.

Alinéa 2 : indépendamment de la contribution de base liée au chiffre de la population et du nombre de communes, le bonus maximal pour une fusion impliquant une commune centre est de 3,3 millions de francs. Si on y ajoute la subvention en faveur de la fusion d'un montant de 200 000 francs, c'est un montant de 3,5 millions de francs qui peut être versé au plus à la fusion concrétisée de communes municipales et de communes mixtes.

Ce plafonnement vise aussi à tenir compte des ressources financières du canton de Berne qui seront toujours limitées en 2025. Le maximum pouvant être atteint est supérieur à l'aide financière totale qui était versée jusqu'à maintenant à une fusion³⁹. Si les outils ne prévoyaient en principe aucun plafonnement jusqu'à maintenant, il est judicieux de fixer une limite supérieure absolue pour l'avenir puisque l'accent est mis de manière plus prononcée sur une fusion stratégique axée sur un centre et que la combinaison de la contribution de base et du facteur de regroupement pourrait, en théorie, donner lieu à des bonus très élevés. Ce plafonnement peut aussi permettre de mieux planifier le crédit-cadre qui devra probablement être demandé tous les quatre ans (voir aussi les commentaires de l'art. 8). Le Grand Conseil garde la main dans tous les cas sur le pilotage des fonds, en fonction de la situation financière.

³⁹ En 2014, la fusion avec huit communes autour de Fraubrunnen a donné lieu à une aide financière de quelque 2,5 millions de francs.

Au vu des critères présentés aux articles 6 et 7, lorsque les conditions de base prévues par rapport à l'effet de centre sont remplies, une contribution maximale pourrait être versée dans les cas suivants, qui seront vraisemblablement assez rares :

- Fusion de huit communes et population résidante inférieure à 10 000 personnes (total : 3,3 millions de fr., dû à la contribution de base de 1,5 million de fr. multipliée par un facteur de regroupement de 2,2)
- Fusion de six communes et population résidante supérieure à 10 000 personnes (total : 3,24 millions de fr., dû à la contribution de base multipliée par un facteur de regroupement de 1,8)
- Fusion de cinq communes et population résidante supérieure à 30 000 personnes (total : 3,2 millions de fr., dû à la contribution de base multipliée par un facteur de regroupement de 1,6)

Dans ces cas, la complexité et les frais de mise en œuvre justifient l'octroi d'un bonus complet de ce niveau, même en comparaison intercantonale. Le bonus maximal prévu pour une fusion impliquant une commune centre, selon les instruments actuellement appliqués (aide financière), serait versé à un niveau comparable, par exemple si quelque 5800 habitantes et habitants et six communes impliquées décidaient d'une fusion⁴⁰.

Article 9

La population résidante déterminante se calcule (comme jusqu'à maintenant en vertu de l'art. 7 LPFC) sur la base de la population résidante moyenne en vertu du principe du domicile civil conformément au registre des habitants des communes, les chiffres retenus pour l'année précédant la fusion étant déterminants. Le calcul du bonus pour une fusion impliquant une commune centre et le prononcé de la décision en la matière interviennent trois à six mois après la mise en œuvre de la fusion.

Article 10

La disposition permet d'ancrer dans la loi la pratique suivie depuis 2018 en matière de mise à disposition de fonds nécessaires aux mesures d'encouragement des fusions. L'article 8, alinéa 1 (ainsi que l'al. 2) LFCo ne sont plus applicables aujourd'hui à la lettre.

Dès 2026, les fonds seront demandés à l'organe compétent sous la forme d'un crédit-cadre quadriennal. Au vu de la compétence cantonale en matière de dépenses, ce sera généralement le Grand Conseil qui se prononcera à ce sujet. Le rythme quadriennal a fait ses preuves. Comme c'est le cas actuellement, la demande des fonds jugés nécessaires pour l'encouragement de fusions de communes (compte tenu des extrapolations) sera soumise au Grand Conseil à la session de juin de l'année précédant la période quadriennale concernée.

Article 11

L'expérience a montré que les projets de fusions s'étendent sur une durée de deux à cinq ans. Après des premiers entretiens, des études préliminaires de base ou de faisabilité sont menées. L'intégration de la population aux questions tout à fait fondamentales doit être prévue de manière précoce et doit être minutieusement planifiée. Les travaux préparatoires de nature politique, les décisions communales intermédiaires concernant le périmètre de la fusion et enfin l'ensemble de la procédure cantonale d'approbation influencent aussi le calendrier.

⁴⁰ Dans le cas d'une population résidante de 5800 personnes, une aide financière de 3,248 millions de francs est versée en vertu du droit actuel (art. 4, 5 et 6 LFCo) à une fusion mise en œuvre. Le calcul se fonde sur les articles 4 à 6 LFCo et découle de la multiplication de 5800 personnes par la contribution individuelle de 400 francs et le multiplicateur prévu en cas de fusion.

Les présentes dispositions transitoires clarifient la situation pour les communes qui ont lancé des études préliminaires de fusions en 2022 ou vont les lancer en 2023 et 2024 et qui prendront une décision à ce sujet en 2024. On entend par là une décision communale définitive, de la part de toutes les communes concernées, en vue de la mise en œuvre de la fusion.

Dans ces cas-là, les communes doivent pouvoir faire une demande d'aide financière au sens de l'actuelle LFCo. Les bases légales, en particulier lors d'une situation exceptionnelle qui doit impérativement être motivée concrètement, pour les fusions de communes impliquant une population inférieure à 1000 personnes restent applicables⁴¹.

L'emploi de la disposition potestative permet d'exprimer le fait qu'une commune, si elle remplit les conditions requises, peut déjà bénéficier d'un bonus pour une fusion impliquant une commune centre au sens des articles 7 et 8.

Article 12

Au sujet de l'abrogation de la LFCo et du transfert de l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC dans la nouvelle LFCo ainsi que de la suppression d'une partie de l'article 49 LPFC, se référer aux commentaires suivants.

6.1 Modification de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)

La réglementation dans la LPFC des prestations versées pour les études préliminaires concernant les communes municipales et les communes mixtes n'est plus correcte du point de vue de la systématique, notamment parce que ces montants ne peuvent plus être financés par le financement spécial nommé « Fonds pour les cas spéciaux » (art. 49 LPFC). Ce fonds avait été constitué en son temps par les communes politiques et le canton mais n'est plus disponible depuis longtemps pour les contributions financières aux études préliminaires aux fusions.

En réorganisant, du point de vue de la systématique, et en inscrivant la contribution aux études préliminaires aux fusions à l'article 3, il est possible d'abroger les articles 34, alinéas 2 et 3 LPFC. De même, la partie suivante de la phrase de l'article 49, alinéa 2, lettre c LPFC doit elle aussi être biffée: « [...] et aide financière accordée aux communes qui fusionnent [...] », puisque, comme précisé ci-dessus, le fonds de ce financement spécial n'a plus de moyens à consacrer à l'encouragement de fusions.

L'article 34, alinéa 1 LPFC demeure à la fois correct sur le plan systématique et applicable. Selon cet alinéa, le Conseil-exécutif accorde aux communes qui, du fait d'une fusion, subissent des pertes financières sur la dotation minimale ou sur les mesures prises en faveur des communes supportant des charges financières particulièrement lourdes, la compensation totale ou partielle de la différence pendant une période transitoire de dix ans au plus. Cette disposition conserve son caractère d'importante mesure d'encouragement financier aux fusions de communes. Elle n'a d'ailleurs jamais été contestée lors des débats portant sur le développement de l'encouragement aux fusions.

⁴¹ Il s'agit ici de l'article 3, alinéa 2 LFCo selon lequel, sur requête motivée, une aide financière peut exceptionnellement être accordée si la nouvelle commune a une population résidante inférieure à 1000 personnes.

6.2 Vue d'ensemble des principales modifications par rapport au droit actuel (tableau de correspondance)

Réglementation actuelle : LFCo		Nouvelle réglementation : LFCo entièrement révisée	
Art. 1	But, objectifs d'effet	Art. 1	But
Art. 2	Contrôle des effets et des résultats	Art. 2	Objectifs d'effet
Art. 3	Octroi de l'aide financière aux communes municipales et aux communes mixtes 1. Conditions	Art. 3	Subvention en faveur d'une étude préliminaire
Art. 4	2. Calcul de l'aide financière	Art. 4	Subvention en faveur d'une fusion
Art. 5	3. Population résidante	Art. 5	Calcul de la subvention en faveur de la fusion
Art. 6	4. Multiplicateur	Art. 6	Conditions posées à l'octroi d'un bonus pour une fusion impliquant une commune centre
Art. 7	5. Fusions successives	Art. 7	Calcul du bonus
Art. 7a	Octroi aux paroisses de l'aide financière et de prestations complémentaires liées à des projets		
Art. 8	Financement	Art. 8	Exception et limite supérieure pour le calcul du bonus
Art. 9	Procédure et compétences	Art. 9	Population résidante
Art. 10	Dispositions transitoires	Art. 10	Financement
Art. 11	Modification d'un acte législatif (LPFC)	Art. 11	Dispositions transitoires
Art. 12	Entrée en vigueur	Art. 12	Modification d'un acte législatif (LPFC)
		Art. 13	Abrogation d'un acte législatif (LFCo)
		Art. 14	Entrée en vigueur

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Dans le programme gouvernemental de législature 2023-2026, le Conseil-exécutif s'engage, en concertation avec les régions, à renforcer les structures institutionnelles mises en place par les communes. L'élaboration sous une forme participative de la vision stratégique et l'engagement plus ciblé de moyens pour le bonus accordé dans le cas où une fusion implique une commune

centre sont l'expression de la conception partenariale des présentes bases et du renforcement de l'échelon communal.

8. Répercussions financières

Un aspect central du projet est l'engagement plus ciblé des moyens financiers en faveur de fusions stratégiques impliquant un centre. Les articles 5 et 6 offrent un modèle de soutien financier aux fusions de communes relativement simple, notamment du point de vue de la possibilité de planification des ressources financières.

Le présent projet aura des répercussions financières à partir de 2026. Les moyens requis donneront probablement lieu à un crédit-cadre pour les années 2026 à 2029, qui sera soumis à l'organe compétent. Ce crédit comportera à l'avenir la totalité des moyens d'encouragement destinés aux fusions de communes pouvant donner lieu à une extrapolation ou à une estimation. Il faudra continuer à s'attendre à des écarts dus à des changements dans les projets ou à des refus concernant des fusions.

Par rapport à la situation actuelle, la réglementation proposée pourra donner lieu à des subventions de soutien plus élevées pour certains projets de fusions tandis que d'autres, à savoir les projets sans valeur stratégique, n'auront droit qu'à une aide nettement plus faible en raison de l'introduction, à l'article 4, de la subvention en faveur d'une fusion sous forme de forfait. Au moment de la demande du prochain crédit-cadre (2025), des indications plus précises, fondées sur les extrapolations évoquées, pourront être fournies au sujet du volume nécessaire des fonds d'encouragement, volume qui dépend toujours de l'activité en matière de fusions. Il n'est pas possible pour l'heure de savoir de manière définitive si les nouveaux instruments entraîneront une augmentation, une stabilité ou une diminution des besoins financiers par rapport à la situation qui prévaut en ce moment. Les modèles de calcul proposés n'impliquent pas non plus à l'avenir de prévention à des contributions cantonales aux fusions. Le plafonnement du bonus pour une fusion impliquant une commune centre a été décidé en particulier au vu des ressources limitées du canton de Berne (qui le seront probablement encore en 2025).

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

En ce qui concerne les conseils fournis à l'heure actuelle dans le contexte d'une fusion, le projet n'a pas de répercussions importantes sur le personnel. Les ressources humaines dans le domaine opérationnel à la DIJ (et plus précisément au sein du Service des affaires communales de l'OACOT) continueront à s'occuper du suivi des fusions. La tendance est à la diminution du travail d'accompagnement des projets sur place. Grâce aux guides et aux modèles de documents mis en place ces dernières années, les projets de fusion concernant un faible nombre de communes nécessitent généralement moins de suivi. Il est probable que les activités de conseil concernant la mise en œuvre des périmètres de fusion stratégiques exigés seront sollicitées de manière plus importante.

10. Répercussions sur les communes

Les communes intéressées par une fusion connaîtront globalement une situation modifiée mais pas entièrement nouvelle s'agissant du soutien financier accordé aux études préliminaires aux fusions et du versement de subventions cantonales une fois que la fusion a abouti.

Du point de vue du droit d'organisation, les projets de fusions concernés par le présent acte législatif continueront à bénéficier d'un conseil juridique de base. L'encouragement de fusions se fonde toujours sur le principe du libre choix des communes.

11. Répercussions sur l'économie

L'évaluation sur la base de la check-list pour l'analyse de l'impact de la réglementation a montré que cette affaire n'a pas d'incidence significative sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie dans son ensemble.

12. Résultat de la procédure de consultation

12.1 Vue d'ensemble

12.2 Appréciation générale

12.3 Autres remarques des participants à la procédure de consultation

12.4 Vue d'ensemble des principales modifications effectuées suite à la procédure de consultation

13. Propositions

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la loi sur les fusions de communes et de la faire entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

14. Annexe : Rapport sur les périmètres propices à l'encouragement des fusions de commune / Vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne