



Rapport

Date de la séance du CE : 15 novembre 2023
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2019.JGK.8023
Classification : 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.....	13
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 concordance).....	29
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	30
8.	Répercussions financières	30
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	31
10.	Répercussions sur les communes	31
11.	Répercussions sur l'économie	31
12.	Résultat de la procédure de consultation	31
12.1	Vue d'ensemble	32
12.2	Appréciation générale	32
12.3	Autres remarques des participantes et participants à la procédure de consultation	33
12.3.1	Importance de la coopération intercommunale.....	33
12.3.2	Prise de position sur les résultats des ateliers / vision stratégique	33
12.4	Vue d'ensemble des principales modifications effectuées à la suite de la procédure de consultation	34
12.4.1	Abandon de la réduction des subventions aux études préliminaires	34
12.4.2	Maintien de la réglementation dérogatoire pour les fusions de petites communes	34
12.4.3	Augmentation de la subvention en faveur d'une fusion et réduction du bonus pour les fusions impliquant une commune centre	34
12.4.4	Consultation des conférences régionales et des régions d'aménagement lors de l'évaluation du statut de centre auquel une commune peut prétendre	35
12.4.5	Pas d'obligation de motivation en cas de non-participation à une fusion stratégique	35
12.4.6	Éléments des prises de position non retenus	35
13.	Proposition	36

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 continuer de 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 ce 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 préfectures des 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 préfectures, 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 disponible dans l'affaire du Conseil-exécutif n° 2019.JGK.8023.

2.5.1.3 Nature 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 a par conséquent proposé d'adopter l'intervention sous forme de postulat.

Ernst Wandfluh, député au Grand Conseil, a retiré sa motion M 136-2022 le 7 mars 2023, lors de la session de printemps du parlement sans indiquer de motifs.

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 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 correspondant à un forfait 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 à la votation facultative (art. 62, al. 1, lit. a ConstC).

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 des 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 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.*
- *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 octroyées 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 27 600 000 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/kanton-zuerich)

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 péréquation 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 candidates concrètes 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 [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 54 600 000 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 LEFC, 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 compétente²⁶ 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 :*

a) qui sont étroitement liées entre elles, notamment des points de vue urbanistique, économique et culturel,

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

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

²⁶ Aujourd'hui : Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF)

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 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 Grisons²⁷ 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 financière²⁸. 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.

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

²⁷ Gemeindegesetz des Kantons Graubündens (GG), Bündner Rechtsbuch (Recueil systématique), BR 175.050

²⁸ Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (FAG), BR 730.200

(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 Valais²⁹ 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. La base à cet égard figure à l'article 108, alinéa 5 ConstC (encouragement par le canton des 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 inscrite dans la législation sur les subventions cantonales (LCSu)³⁰.

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.

²⁹ 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

³⁰ RSB 641.1

L'*alinéa 2* prévoit 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 et les paroisses générales 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, au sens de l'article 3 LCSu³¹, 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. Il est décrit aux articles 6 (conditions) à 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, mais dans un ordre différent, 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 *b*, 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 communes³².

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.

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* »).

³¹ 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.

³² 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.

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 120 000 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.

Compte tenu de l'exigence du Grand Conseil d'une affectation mieux ciblée des ressources, une nette baisse des montants maximaux avait été proposée lors de la procédure de consultation. Il s'agissait ainsi, au moyen d'une diminution à 30 000 francs (et à 60 000 francs au plus pour les projets importants) de maintenir l'incitation à effectuer des études préliminaires, qui a fait ses preuves. Lors de la procédure de consultation, la réduction envisagée a donné lieu à plusieurs critiques, portant notamment sur le fait que des études précédant une fusion, en particulier lorsque celle-ci est stratégique, sont à la fois complexes et coûteuses.

Par conséquent, l'article 3, alinéas 1 et 2 n'est pas modifié en ce qui concerne les montants maximaux. Ainsi, les projets émanant de communes municipales et de communes mixtes pourront toujours se voir verser, au plus, 70 000 francs (pour la fusion de deux communes) et 120 000 francs (pour une fusion impliquant trois communes ou davantage).

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 nécessaires. 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 est incomplet, s'il 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.

En outre, le versement d'une subvention en faveur d'une fusion dépend en principe toujours de l'existence des moyens financiers nécessaires (voir art. 10).

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.

L'alinéa 2 précise que le montant maximal versé par le canton peut s'accroître de 10 000 francs au maximum par commune supplémentaire à partir de la troisième commune impliquée.

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. La suite de la procédure de recours est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)³³.

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 à 8 LFCo). La disposition de type potestatif montre bien qu'il n'existe aucun droit à bénéficier d'une subvention en faveur d'une fusion. Par ailleurs, le versement d'un montant de ce type dépend toujours de la disponibilité des moyens financiers requis (voir art. 10).

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 est reprise du droit en vigueur.

La subvention en faveur d'une fusion implique le dépôt d'une demande de la part de la commune issue de la fusion. Cette demande n'est donc remise qu'une fois la fusion achevée. Elle est traitée en vertu du droit en vigueur à ce moment-là.

L'alinéa 2 dispose qu'en présence de circonstances particulières, une subvention en faveur d'une fusion peut être accordée à titre exceptionnel si le seuil des 1000 habitantes et habitants n'est pas atteint. Il est ainsi tenu compte du fait que dans certaines situations (p. ex. en raison de la situation topographique ou du manque de partenaires intéressés par une fusion), la fusion de communes de petite taille peut aussi être indiquée. La demande doit exposer les circonstances particulières pouvant justifier que l'on déroge à la lettre *b*. Cette disposition reprend sous une forme légèrement modifiée la précédente réglementation dérogatoire de l'article 3, alinéa 2 LFCo, sans changement quant au fond.

L'exigence concernant le nombre minimal d'habitantes et d'habitants (*lit. b*) ne s'applique pas aux fusions de paroisses, comme le précise *l'alinéa 3*.

La décision de la DIJ concernant l'octroi de la subvention en faveur de la fusion selon l'alinéa 4 est susceptible de recours devant le Conseil-exécutif. La suite de la procédure de recours est

³³ RSB 155.21

régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives.

Article 5

L'alinéa 1 fixe la subvention en faveur de la fusion ; il s'agit d'une subvention cantonale forfaitaire qui est 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 à 8). La date du versement, au cours du premier semestre suivant la fusion, correspond à la réglementation actuelle.

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 400 000 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.

Dans le cas des fusions de communes de petite taille, qui ne remplissent pas les critères donnant droit à un bonus pour une fusion impliquant une commune centre, cette nouvelle réglementation, en fonction des circonstances, peut entraîner une réduction du soutien dépendant de l'aboutissement du projet. Alors qu'en vertu du droit actuel, 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 400 000 francs versé dès 2025, selon le nouveau droit, à titre de subvention en faveur de la fusion sera un peu plus faible. Le soutien de base plafonné permet 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* et *b* 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).

La présente disposition (ainsi que l'art. 3) reprend pour l'essentiel l'actuel article 7a LFCo, la subvention en faveur d'une fusion étant complétée par un nouveau critère de calcul, celui du nombre de paroisses concernées.

Le calcul de la subvention en faveur de la fusion à verser concrètement se fait par conséquent compte tenu de la situation financière des paroisses concernées, de leur nombre et de celui de leurs membres. Comme mentionné, 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 paroisse n'est traitée.

La méthode de calcul de la subvention en faveur de fusions 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 quartiles³⁴ 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

Il convient de créer, pour toutes les communes politiques, une incitation à participer volontairement à une fusion stratégique avec une commune centre ou de viser la création d'une commune jouant ce rôle, comme l'a demandé le Grand Conseil. Ainsi, il convient d'encourager en particulier les fusions autour ou avec des communes centres de manière plus ciblée que jusqu'à

³⁴ Il est question de quartiles lorsque l'ensemble de données se répartit en quatre classes de la même importance (répartition en quatre quarts).

présent et de les soutenir financièrement par un bonus. Le versement d'un tel bonus présuppose que la fusion avec une commune centre ou avec une commune assumant une telle fonction soit réalisée. La formulation potestative de la disposition implique qu'il n'y a pas de droit à obtenir un bonus à ce titre. Le versement de celui-ci dépend par ailleurs toujours de l'existence des moyens financiers nécessaires (voir art. 10).

Le bonus pour une fusion impliquant une commune centre doit inciter le maximum de communes situées dans le périmètre concerné, voire la totalité d'entre elles, à participer au processus de fusion. 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.

C'est la DIJ qui fixe le montant d'un tel bonus (en exerçant en bonne et due forme son pouvoir d'appréciation), en tenant compte de l'importance stratégique de la fusion.

Un bonus pour une fusion impliquant une commune centre 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 la part de la ou des communes voisines plus performantes³⁵. 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'alinéa 1, lettres *a* et *b*. 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. Dans la 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.

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.

³⁵ 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.

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, Orpund, 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, Neuenegg, 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. Le niveau que la commune occupe dans le réseau de centres importe peu. Toutes les communes ou tous les centres « doubles » figurant dans la fiche de mesure C_01, centres touristiques régionaux inclus, remplissent donc en principe l'exigence de base qui permet de 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 autre solution 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 reconnaissance, 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).

Le bonus pour la fusion avec des centres présuppose une demande de la part de la commune issue de la fusion. La demande n'est donc déposée que lorsque la fusion a été effectuée et en fonction du droit en vigueur à ce moment-là.

Les 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 qu'il n'y ait pas d'emblée 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.

Alinéa 2 : lors de l'examen de la fonction de centre que font valoir les communes, la DIJ consulte les conférences régionales et les régions (ou sous-régions) d'aménagement concernées³⁶. Il s'agit ainsi de tenir compte des connaissances locales sur les liens existants et le potentiel de synergies envisageable. Il est possible à cet égard de se fonder sur des critères et des consignes d'instruments régionaux d'aménagement existants, en particulier dans les domaines des transports, de l'urbanisation et du paysage³⁷.

La décision de la DIJ sur l'octroi d'un bonus pour une fusion impliquant une commune centre peut, conformément à l'*alinéa 3*, faire l'objet d'un recours auprès du Conseil-exécutif. La suite de la procédure de recours est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives.

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 résidente 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

³⁶ Comme par exemple les « secteurs » (nord, est, sud-est, ouest, Berne, Kôniz) faisant partie de la conférence régionale de Berne-Mittelland

³⁷ Par exemple des critères développés dans le cadre des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), qui sont appliqués.

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 de 800 000 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 environ³⁸ 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 de 800 000 francs est tout à fait intéressant pour les fusions de communes de très petite taille qui jouent un rôle 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.

Le cas de figure suivant est envisageable dans une région rurale du canton qui pourrait bénéficier d'un bonus en sa qualité de centre de petite taille. L'exemple, choisi librement, doit simplement démontrer une cohérence d'un point de vue comptable.

Selon l'actuelle loi sur les fusions de communes, la fusion d'une commune centre (conformément au plan directeur) avec trois communes voisines de très petite taille en une commune d'environ 4700 personnes bénéficierait d'une aide financière de quelque 870 000 francs. En vertu de l'article 7 de la LFCo entièrement révisée, la subvention cantonale s'élève à près de

³⁸ Parmi lesquelles Orpund, Studen, Täuffelen, Koppigen, Laupen, Riggisberg, Zweisimmen, Brienz, La Lenk, Kandersteg, Lauterbrunnen (centres « doubles » exclus).

1 520 000 francs (contribution de base multipliée par 1,4 à laquelle s'ajoute la contribution de 400 000 fr. versée en cas de fusion aboutie). Dans cet exemple, la subvention cantonale augmenterait d'environ 75 %.

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

Un montant de base de 1 200 000 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 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 1 200 000 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 résidente supérieure à 10 000 mais inférieure à 30 000 personnes, s'élève à 1 500 000 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 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 Steffisburg³⁹ (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.

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 1 800 000 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, Thoune 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 Thoune. L'expérience du projet 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 3 100 000 de francs (voir le commentaire de l'art. 8, al. 2 infra).

³⁹ 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.

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 400 000 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 3 500 000 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 de la population résidante définie à l'article 7, alinéa 2. 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 ;
- croissance (supérieure à la moyenne) de la population prévisible ou probable dans un proche avenir.

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 la catégorie directement supérieure de la population résidante selon l'article 7, alinéa 2, 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 de 400 000 ou 300 000 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 3 100 000 francs. Si on y ajoute la subvention en faveur de la fusion de 400 000 francs, c'est

un montant de 3 500 000 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 fusion⁴⁰. 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 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.

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 supérieure à 10 000 personnes (total : 3 300 000 fr., dû à la contribution de base de 1 500 000 fr. multipliée par un facteur de regroupement de 2,2 ; ce cas donnerait lieu à une réduction du bonus maximal à 3 100 000 fr.)
- Fusion de six communes et population résidante supérieure à 30 000 personnes (total : 3 240 000 fr., dû à la contribution de base (1 800 000 fr.) multipliée par un facteur de regroupement de 1,8) ; ce cas donnerait lieu lui aussi à une réduction du bonus maximal à 3 100 000 fr.).

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 plafonnement offre cependant une sécurité du point de vue de la planification financière.

Le bonus maximal prévu pour une fusion impliquant une commune centre, selon les instruments appliqués jusqu'à maintenant (aide financière), serait versé à un niveau comparable, par exemple si quelque 5400 habitantes et habitants et six communes impliquées décidaient d'une fusion⁴¹.

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.

⁴⁰ En 2014, la fusion avec huit communes autour de Fraubrunnen a donné lieu à une aide financière de quelque 2 500 000 francs.

⁴¹ Dans le cas d'une population résidante de 5400 personnes, une aide financière de 3 024 000 francs est versée en vertu du droit actuel (art. 4, 5 et 6 LFCo) à une fusion mise en œuvre (concernant six communes). Le calcul se fonde sur les articles 4 à 6 LFCo et découle de la multiplication de 5400 personnes par la contribution individuelle de 400 francs et le multiplicateur prévu en cas de fusion.

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.

La présente disposition transitoire clarifie la situation pour les communes (et pour les projets de petite dimension, sans portée stratégique) qui ont lancé des études préliminaires de fusions en 2022 et en 2023 ou vont le faire en 2024 et qui prendront une décision à ce sujet avant l'entrée en vigueur de la présente loi. 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, les communes doivent pouvoir déposer une requête d'aide financière selon l'actuelle loi sur l'encouragement des fusions de communes. Toutefois, seules les communes n'ayant pas encore obtenu d'aide financière avant l'entrée en vigueur des nouvelles bases légales et pouvant faire valoir une subvention cantonale plus élevée en vertu du droit actuel sont concernées par cette disposition transitoire. Cette dernière ne porte donc pas sur les subventions cantonales au sens de la nouvelle LFCo (en particulier le bonus pour une fusion impliquant une commune centre).

Les communes qui mettent en œuvre la fusion au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit (ou ultérieurement) bénéficient dans tous les cas de la nouvelle subvention en faveur de la fusion et du bonus versé lorsqu'une commune centre est impliquée, pour autant qu'elles remplissent les conditions. C'est la date du dépôt de la demande qui est déterminante pour l'applicabilité des nouvelles dispositions (voir les commentaires des art. 4 et 6).

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 (ch. 6.1).

Article 13

L'entrée en vigueur de la présente révision totale donnera lieu à l'abrogation de la loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes. Vu que le droit actuel restera applicable, dans certaines circonstances, aux fusions approuvées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi lorsque la situation est plus avantageuse pour la commune concernée, la disposition transitoire nécessaire fait l'objet de l'article 11.

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 l'article 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.

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

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	Disposition transitoire
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'objectif 4.2 du programme est le suivant : « Le canton met à jour sa politique actuelle en matière de fusions communales afin d'encourager la création de communes performantes à même d'exercer leurs fonctions, et révisé les bases légales en conséquence ». 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 à 8 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 2025. La demande de crédit nécessaire sera soumise à l'organe compétent, probablement sous la forme d'un crédit-cadre valable quatre ans. Ce dernier 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 nouvelle réglementation pourra donner lieu à des subventions cantonales plus élevées pour des projets de fusions de portée stratégique tandis que les autres seront toujours soutenus, en vertu de l'article 4, par la subvention forfaitaire en faveur d'une fusion. 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 prétention 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

Une procédure de consultation selon les articles 2 ss OPC⁴² a été organisée du 17 mars au 15 juin 2023. Elle s'est déroulée sous la forme d'un projet pilote sur la plateforme de participation numérique⁴³ mise à disposition par la Chancellerie d'État. En raison de l'importance de la révision totale de la loi sur les fusions de communes, toutes les communes politiques (municipales et mixtes) ainsi que l'ensemble des paroisses ont été invitées à participer aux côtés des destinataires habituels des procédures de consultation.

Le courriel envoyé invitait les milieux concernés à utiliser l'application de participation numérique, vu l'entrée en vigueur début mars 2023 de la loi sur l'administration numérique⁴⁴, ce que deux tiers environ du public concerné ont fait. Le service compétent de la DIJ s'est chargé d'intégrer les autres prises de position dans l'application, ce qui a permis de les prendre en compte

⁴² Ordonnance du 21 décembre 2022 sur les procédures de consultation et de corapport, OPC, RSB 152.052

⁴³ Les procédures de consultation du canton de Berne auxquelles il est possible de prendre part sous forme électronique sont publiées à l'adresse <https://e-mitwirkung.apps.be.ch/fr/>

⁴⁴ Loi du 7 mars 2022 sur l'administration numérique, LAN, RSB 109.1

dans l'évaluation. Des commentaires pouvaient être saisis dans les trois rubriques « Commentaires d'ordre général », « Loi – Commentaires par disposition » et « Rapport – Commentaires par chapitre » de l'application.

12.1 Vue d'ensemble

La procédure de consultation a donné lieu à l'envoi ou à la saisie de 83 prises de position émanant de deux services de l'administration centrale, de sept partis politiques, de 56 communes et paroisses ainsi que de 18 organisations externes⁴⁵ et services de l'administration décentralisée. En tout, 164 commentaires ont été déposés.

12.2 Appréciation générale

La majorité des participantes et participants à la procédure de consultation approuvent la poursuite du soutien matériel et immatériel aux fusions volontaires de communes et prennent connaissance du maintien de l'aspect volontaire des fusions, un principe dont l'importance est soulignée à plusieurs reprises.

L'idée d'une orientation stratégique du système de subventions cantonales qui permette de mieux cibler l'affectation des fonds est elle aussi saluée dans une nette majorité de prises de position. Il est parallèlement demandé par un nombre important d'entités consultées que le soutien aux communes de petite ou de très petite taille pour leurs études préliminaires à une fusion soit maintenu.

Cette demande se reflète notamment dans les critiques exprimées par rapport à la limite inférieure absolue de 1000 personnes donnant droit à un soutien. La distinction proposée entre les subventions en faveur de fusions (en tant que soutien de base) et les bonus pour les fusions impliquant une commune centre a elle aussi donné lieu à de nombreuses réactions négatives. Il est mentionné à ce sujet qu'à l'avenir, ce sont surtout les fusions de communes de grande taille qui pourraient être ainsi encouragées. Les réserves exprimées portent en particulier sur la différence relativement élevée entre le montant forfaitaire de 200 000 francs accordé dans tous les cas de fusions et le montant échelonné de la contribution de base pour les fusions de centres avec les communes environnantes (p. ex. 1 000 000 francs pour une population résidente de 5000 personnes au plus).

Plusieurs communes ont indiqué ne pas être intéressées, de manière générale, aux réformes communales.

La réduction des subventions en faveur d'études préliminaires versées indépendamment de l'aboutissement du projet, proposée dans le texte soumis en procédure de consultation, a donné lieu à **plusieurs critiques**. Il est en effet avancé que les études préliminaires à une fusion stratégique, justement, sont complexes et onéreuses.

Le bonus pour les fusions impliquant une commune centre, quant à lui, est un objet qui, bien que controversé, est approuvé par la majorité en tant qu'élément clé des instruments d'encouragement remaniés. Les avis exprimés vont du rejet complet à l'acceptation, des doutes étant même exprimés sur le niveau suffisamment élevé des incitatifs financiers prévus pour encourager des fusions stratégiques.

Les catégories de population proposées pour le calcul du bonus pour les fusions impliquant une commune centre et le facteur de regroupement à partir de la troisième commune **ne sont pas contestés**.

⁴⁵ Dont des syndicats de communes et de paroisses, des associations économiques, les conférences régionales, les régions et autres groupes d'intérêts.

La possibilité que les communes centres au sens du plan directeur cantonal ne soient pas les seules à pouvoir bénéficier d'un bonus mais que celui-ci soit aussi accessible à la commune issue d'une fusion à même de prouver sa fonction de centre est majoritairement bien accueillie. Il a été relevé de manière critique, dans plusieurs prises de position, que le catalogue de critères donnant droit à un bonus était trop imprécis. Un droit de participation des régions concernées lors de l'examen de la fonction de centre d'une commune issue d'une fusion a par ailleurs été demandé.

12.3 Autres remarques des participantes et participants à la procédure de consultation

12.3.1 Importance de la coopération intercommunale

On peut lire dans plus de 20 prises de position qu'il convient d'accorder une attention accrue à la coopération intercommunale et que celle-ci (et pas seulement les fusions) devrait être elle aussi encouragée et développée activement. Il est fait référence dans plusieurs réponses à la motion Wandfluh retirée par le motionnaire (voir ch. 2.5.3)

L'importance de la coopération intercommunale est incontestable. Celle-ci peut remplacer des fusions mais aussi jouer un rôle moteur essentiel ou représenter une étape préliminaire lors d'un processus de fusion. Le canton soutient et encourage les projets de coopération intercommunale par différentes offres (conseils ou documents-types, p. ex.) mais ne prévoit pas actuellement d'apporter d'aide financière.

La DIJ souhaite mener dans de brefs délais une analyse des besoins à ce sujet et entend, sur la base des résultats, élaborer si nécessaire des mesures appropriées. La création d'instruments d'encouragement concernant la coopération intercommunale pourrait faire l'objet d'un projet (législatif) distinct, impliquant plusieurs Directions.

12.3.2 Prise de position sur les résultats des ateliers / vision stratégique

De nombreuses prises de position se basent sur l'annexe aux documents soumis en procédure de consultation (voir ch. 14), le « rapport sur les périmètres propices à l'encouragement des fusions de commune / Vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne ». Ces évaluations varient fortement. La synthèse des résultats des ateliers (tenant lieu de référence) est parfois approuvée, des adaptations sont proposées et des critiques sont aussi exprimées. Il a ainsi été dit que les résultats des ateliers n'avaient été pris en compte dans les cartes esquissées que dans la mesure où ils correspondaient aux idées du canton ou encore que ces mêmes résultats n'avaient pas été traités correctement.

Il a été pris connaissance des suggestions et des critiques formulées. Il s'agit de préciser que la synthèse des résultats des ateliers menés dans le cadre d'un processus participatif avec les communes doit être considérée comme un point de situation. Les réponses fournies par les communes ont été traitées à un moment précis. La procédure de consultation, elle, porte sur le projet législatif. De ce fait, les visions stratégiques et cartes présentées, qui fournissent une aide non contraignante pour de futures études préliminaires à une fusion, ne sont pas adaptées.

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

12.4.1 Abandon de la réduction des subventions aux études préliminaires

L'idée de réduire à 30 000 francs ou à 60 000 francs selon les cas (art. 3) les subventions maximales aux études préliminaires, indépendamment du résultat, a été abandonnée en raison des critiques auxquelles cette proposition a donné lieu. Une telle réduction visait à répondre au mandat du Grand Conseil exigeant une affectation plus ciblée des ressources.

Les montants maximaux en vigueur jusqu'à maintenant de 70 000 francs pour les fusions impliquant deux communes et de 120 000 francs pour celles qui en concernent davantage sont donc maintenus. La subvention aux études préliminaires continuera à couvrir au plus la moitié des coûts budgétés pour cette opération.

L'abandon de cette réduction entraînera des coûts supplémentaires raisonnables.

12.4.2 Maintien de la réglementation dérogatoire pour les fusions de petites communes

Les fusions de petites communes dont la population est inférieure à 1000 personnes pourront toujours bénéficier, sur demande motivée, d'une aide financière de base. La réglementation dérogatoire est ainsi maintenue. Aucune limite inférieure absolue relative au nombre d'habitantes et d'habitants n'est introduite au vu des prises de position majoritairement négatives à ce sujet.

Cette limite inférieure non négociable s'expliquait par le souhait de favoriser les fusions stratégiques et d'affecter les ressources de manière plus ciblée.

Le maintien de la réglementation dérogatoire s'accompagne de la nécessité de continuer à motiver la demande d'aide (p. ex. données topographiques, absence d'autres communes intéressées par une fusion). Au cours des 15 dernières années, une seule demande de ce type a été déposée et admise. Les coûts supplémentaires attendus sont donc faibles.

12.4.3 Augmentation de la subvention en faveur d'une fusion et réduction du bonus pour les fusions impliquant une commune centre

Le fait que des fusions de communes de petite taille puissent entraîner un travail préliminaire considérable ainsi que des tâches de mise en œuvre parfois relativement importantes n'est pas contesté. La subvention forfaitaire en faveur d'une fusion de 200 000 francs, également accordée aux fusions non stratégiques, avait été fixée de manière empirique et répondait aussi au mandat du Grand Conseil visant une affectation plus ciblée des ressources. Comme relevé de manière critique dans plusieurs prises de position, il peut exister dans certains cas de fusions des différences considérables entre une subvention en faveur d'une fusion versée sous la forme d'une aide de base et un éventuel bonus pour les fusions impliquant une commune centre. Le Conseil-exécutif est sensible à une telle critique. L'augmentation (à 400 000 fr.) de la subvention en faveur d'une fusion selon l'article 5 et une légère réduction du bonus (art. 7) permettent d'atténuer la différence. Les contributions de base, en fonction de la catégorie de la population, sont adaptées de la manière suivante.

- Jusqu'à 5000 personnes : de 1 000 000 francs à 800 000 francs
- De 5001 à 10 000 personnes : de 1 500 000 à 1 200 000 francs

- De 10 001 à 30 000 personnes : de 1 800 000 à 1 500 000 francs
- Dès 30 001 personnes : de 2 000 000 à 1 800 000 francs

Dans le commentaire de l'article 7, un exemple fictif prouve qu'en dépit de cette réduction, la subvention cantonale totale demeure nettement plus élevée que l'aide financière prévue par le droit actuel. Dans certains cas de fusions de communes de très petite taille, la subvention cantonale sera même désormais légèrement accrue.

Selon le nombre de fusions effectuées, le relèvement de la subvention forfaitaire en faveur d'une fusion (aide financière de base) et la faible réduction du bonus devraient correspondre à une opération financière pratiquement neutre.

12.4.4 Consultation des conférences régionales et des régions d'aménagement lors de l'évaluation du statut de centre auquel une commune peut prétendre

L'obtention d'un bonus pour une fusion impliquant une commune centre suppose, pour les communes, qu'elles prouvent, conformément à l'article 6, alinéa 1, lettre *b*, qu'elles assumeront une fonction de centre après la fusion. La demande formulée lors de la procédure de consultation visant la participation des conférences régionales, des régions d'aménagement (ou des sous-régions) à l'évaluation, est acceptée.

S'agissant de la preuve de la fonction de centre, le catalogue de critères ouvert ne subit toutefois aucun changement.

12.4.5 Pas d'obligation de motivation en cas de non-participation à une fusion stratégique

Au vu du principe incontesté de la fusion volontaire et de l'autonomie communale, l'obligation de motivation qui avait été proposée dans le cadre de la procédure de consultation est retirée. Comme jusqu'à maintenant, les communes n'ont pas à expliquer les raisons pour lesquelles elles n'entendent pas participer à une fusion stratégique.

12.4.6 Éléments des prises de position non retenus

Il est demandé dans une prise de position que des subventions cantonales soient aussi versées à l'avenir lors de fusions de communes bourgeoises. Or, ces dernières sont déjà soutenues pour leurs études préliminaires à une fusion, au même titre que les autres collectivités, par des conseils et la mise à disposition de documents-types⁴⁶. Les communes bourgeoises désirant fusionner peuvent largement s'inspirer des expériences réalisées par les communes municipales et se fonder sur les bases légales disponibles pour ces dernières. Aucune fusion de ce type n'a eu lieu au cours des 15 dernières années. Par rapport à d'autres collectivités de droit communal, l'introduction de subventions cantonales destinées aux fusions de communes bourgeoises ne répond donc à aucun besoin ni à aucune nécessité et rien ne les justifie non plus. Si, contrairement à toute attente, un besoin de mesures d'encouragement plus étendues, propres à des fusions de cet ordre se faisait sentir ces prochaines années, il conviendrait alors d'examiner des possibilités adéquates les concernant.

⁴⁶ L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire accompagne le processus lancé en 2022 d'études préliminaires à une fusion entre les communes bourgeoises de Herzogenbuchsee et d'Oberönz.

Une autre demande porte sur l'étude de l'octroi d'un bonus (fonction de centre) aux fusions de paroisses. Cette requête n'est pas retenue. En effet, l'article 5, alinéa 2 LFCo prévoit déjà, pour ce cas, quatre critères permettant d'établir si l'on est plutôt en présence d'une petite fusion ou d'une fusion stratégique. En fonction de la situation, une subvention cantonale de 200 000 francs au maximum est accordée. Il n'a jamais été question de fournir un soutien plus élevé.

Il a été demandé à quelques reprises que les objectifs d'effet de l'article 2 LFCo soient formulés de manière un peu plus ambitieuse (et que l'on remplace p. ex. l'idée de garantie des capacités des communes par celle d'augmentation des capacités des communes) ou qu'un nouvel objectif soit introduit (encouragement de la participation démocratique). Pour le Conseil-exécutif, ces demandes ne sont pas opportunes.

13. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la loi sur l'encouragement des fusions de communes (LFCo) et d'approuver son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025.