



Rapport

Date de la séance du CE : 10 mars 2021
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2020.DIJ.2604
Classification : Non classifié

Encouragement des fusions de communes; aides financières et prestations complémentaires liées à des projets (crédit d'engagement pour la période comprise entre 2022 et 2023) Crédit-cadre

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.1.1	Dispositif actuel d'encouragement	2
3.1.2	Elaboration du dispositif d'encouragement et projet « avenir du découpage géopolitique du canton de Berne »	3
3.2	Caractéristiques du projet	4
3.2.1	Mesures d'encouragement sollicitées entre 2018 et 2021	5
3.2.2	Ressources nécessaires pour 2022 et 2023	6
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	9
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	9
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	9
6.	Répercussions sur les communes	10
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	10
8.	Proposition	10

1. Synthèse

Depuis 2004, la fusion volontaire de communes est encouragée par l'octroi d'une aide financière en vertu de la loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo). Conformément à l'article 34, alinéas 2 et 3 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), le Conseil-exécutif peut aussi verser aux communes désireuses de fusionner des prestations complémentaires pour la préparation, des mesures d'information et la mise en œuvre des projets (prestations pour l'étude préliminaire).

Le présent crédit-cadre dégage les moyens financiers nécessaires à l'encouragement des projets de fusion de communes en cours ou à venir dont l'aboutissement est fixé en 2022 ou 2023.

Contrairement à la pratique ayant eu cours jusqu'à présent, le crédit-cadre ne porte que sur 2022 et 2023, soit sur deux années au lieu de quatre. Un tel changement s'explique par l'approbation du rapport intitulé « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » par le Grand Conseil le 12 juin 2019 et le mandat qui en découle. Il est prévu que l'encouragement des fusions de communes prenne une nouvelle orientation et que les mesures destinées à cet effet évoluent. Selon le calendrier, les nouvelles bases légales entreront en vigueur en 2024.

Tant que la vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne et les instruments destinés à l'encouragement des fusions de communes ne sont pas élaborés, les études préliminaires et la mise en œuvre des projets de fusion bénéficient du soutien régi par le droit en vigueur. Des moyens doivent être mis à disposition pour le versement d'une aide financière aux fusions au 1^{er} janvier 2022 de même qu'au 1^{er} janvier 2023 dans le but de garantir aux communes une sécurité en matière de planification. Il en va de même pour l'octroi de prestations complémentaires liées à des projets dans le cadre d'études préliminaires à une fusion lancées en 2022 et 2023, qui potentiellement n'aboutiront qu'après cette période.

Le crédit demandé pour une période de deux ans (2022 et 2023) s'élève à 2 021 600 francs, dont 1 521 600 francs sont destinés aux aides financières et 500 000 francs, réservés aux prestations complémentaires liées à des projets.

2. Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre c et 76, lettre e
- Loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo ; RSB 170.12)
- Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1), articles 34, alinéas 2 et 3 et 49
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 46, 48, alinéa 1, lettre a et 53
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.0), articles 138, 139, 145 et 149

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

3.1.1 Dispositif actuel d'encouragement

L'octroi d'aides financières à des fusions de communes qui ont abouti se fonde sur la loi sur les fusions de communes (LFCo) entrée en vigueur au 1^{er} juin 2005. Selon celle-ci, le canton soutient les fusions de communes en accordant une aide financière pour autant que

- a) la fusion de communes ait abouti et que la procédure prévue par le droit communal soit close ;
- b) la commune issue de la fusion ait une population résidente d'au moins 1000 personnes et que
- c) les ressources financières nécessaires soient disponibles.

Depuis l'entrée en vigueur de la LFCo et jusqu'au printemps 2021, on dénombre 43 fusions de communes municipales et de communes mixtes pour un total de 104 collectivités concernées. Pour la période allant de 2018 à 2021, le total des dépenses se monte à quelque 6 millions de francs. Les paroisses¹ ont pu aussi bénéficier de l'aide financière et de prestations complémentaires liées à des projets depuis l'entrée en vigueur des bases légales qui s'y rapportent en 2013.

L'encouragement des fusions est coordonné au niveau cantonal par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ). Outre les instruments financiers destinés à l'encouragement, les communes peuvent également bénéficier de conseils et d'informations pour toute question d'ordre procédural ou légal.

Depuis 2005, les prestations pour l'étude préliminaire, non conditionnées par le résultat, et les aides financières octroyées après l'aboutissement des fusions sont calculées sur le même modèle. Sur requête, le canton accorde tout au plus la moitié du montant nécessaire à l'étude préliminaire, tandis que l'aide financière est calculée après la fusion en multipliant le montant de la subvention par habitant, de 400 francs, par le chiffre de la population résidante de toutes les communes qui fusionnent (lorsque plus de trois communes sont concernées) et par le multiplicateur applicable, la population de chacune des communes qui fusionnent étant prise en compte jusqu'à concurrence de 1000 habitants.

3.1.2 Elaboration du dispositif d'encouragement et projet « avenir du découpage géopolitique du canton de Berne »

Le projet « avenir du découpage géopolitique du canton de Berne », qui est en cours de réalisation, influence la durée de la période concernée par le présent crédit-cadre.

En juin 2019, le Grand Conseil a clairement approuvé le rapport du Conseil-exécutif² relatif à ce projet et, sur la base de principes directeurs, a donné un mandat visant la conception d'une représentation des objectifs à atteindre en matière de découpage géopolitique et l'actualisation des instruments d'encouragement qui doivent le permettre.

Les travaux ont débuté et sont coordonnés par l'OACOT. Un processus participatif impliquant les préfectures, des représentants des communes et d'autres partenaires se déroule actuellement et doit aboutir à une vision stratégique du paysage géopolitique du canton de Berne. Des ateliers sont modérés dans les dix arrondissements administratifs pour permettre la définition, la visualisation et la description des possibles périmètres dans lesquels l'encouragement des fusions de communes doit s'inscrire.

Dès 2021, l'actuel dispositif d'encouragement des fusions de communes fait l'objet d'une révision dans le cadre d'un projet législatif. Le mandat repose avant tout sur les principes directeurs 2 et 3 du rapport approuvé par le Grand Conseil.

Selon le **principe directeur 2**, l'allocation des ressources financières et humaines se fera de façon à privilégier les fusions stratégiques. L'objectif est de réexaminer et d'adapter les critères sous-tendant l'octroi des contributions cantonales actuelles, c'est-à-dire les prestations complémentaires liées au projet (que le canton accorde pour l'étude préliminaire conformément à l'art. 34 LFPC) et l'aide financière octroyée lorsque la fusion est achevée (selon les art. 3 ss LFCo) :

- Les prestations complémentaires liées à des projets seront octroyées pour les études préliminaires de fusion lorsque celle-ci est considérée comme stratégique selon les objectifs représentés. La possibilité d'une participation pour moitié du canton aux coûts des projets, ainsi que le moment où elle intervient et sa corrélation avec la réussite du projet donneront lieu à une réflexion. Le versement des prestations complémentaires pourrait éventuellement être subordonné au type de collaboration avec les communes concernées et au volume de travail assumé.

¹ Entre 2018 et 2021, l'aide financière accordée aux fusions des paroisses de l'Eglise réformée évangélique de Haute-Birse et de Châtelet et Gessenay se monte à 202 500 francs au total.

² Tous les documents sont disponibles à l'adresse suivante : https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2019/03/20190307_1348_regierungsrat_willgemeindefusionengezielterfoerdern.

- L'octroi de l'aide financière après la finalisation d'une fusion, qui répond aujourd'hui à des critères linéaires³, est à revoir.

Le **principe directeur 3**, pour sa part, vise un encouragement ciblé des fusions de centres avec les communes qui les entourent. Il s'agit d'encourager, par un nouvel instrument, les fusions projetées par des communes plutôt faibles du point de vue économique et des communes centres (disposant d'une meilleure situation financière et mieux à même d'accomplir leurs tâches) en prévoyant une incitation supplémentaire sous la forme d'un bonus pour les fusions judicieuses sur le plan spatial.

En 2021, le projet de cadre normatif va permettre de déceler les changements législatifs nécessaires, d'avoir une ébauche des instruments, de formuler les critères et de définir un calendrier contraignant pour la modification du dispositif d'encouragement. La force obligatoire des objectifs fixés s'agissant de l'octroi des subventions sera aussi déterminée lors de la procédure législative.

Après une consultation, le projet fera l'objet d'une décision politique mi-2023 et le nouveau dispositif remplacera probablement les anciens instruments d'encouragement dès 2024.

Compte tenu de l'échéancier, il est aussi opportun d'ajuster les moyens financiers au processus. Une adaptation des normes aboutira au changement des modalités du soutien financier fin 2023. Une transition claire, c'est-à-dire une limitation à deux ans des moyens disponibles, doit offrir aux communes une base sûre pour leur planification.

De nouveaux moyens seront demandés (sous la forme d'un autre crédit-cadre) en 2023 probablement, lorsque les instruments d'encouragement actualisés et la méthode de calcul auront été élaborés et que le projet sera prêt à être soumis pour décision.

Les communes qui s'engageront sur la voie d'une fusion en 2023 pourront encore bénéficier de prestations complémentaires liées à des projets (dès lors qu'elles en font la demande conformément à la pratique actuelle). Les moyens à cet effet sont prévus pour la phase transitoire (voir point 3.2.2). L'octroi d'une éventuelle aide financière pour les fusions mises en œuvre se fera selon les nouveaux standards dès 2024.

En résumé, la demande de ressources, qui était réitérée tous les quatre ans depuis 2005, se limite à une période de deux ans en raison du changement de système prévu.

3.2 Caractéristiques du projet

Le présent crédit-cadre, sous la forme d'un crédit d'engagement biennal, est soumis au référendum facultatif en raison de son ampleur, conformément à l'article 62, alinéa 1, lettre c de la Constitution du canton de Berne. Au vu de la procédure et des délais qu'implique une telle affaire, le présent projet doit être soumis au Grand Conseil lors de la session de juin 2021.

L'article 8, alinéas 1 et 2 LFCo constitue le fondement juridique de la demande de crédit. La teneur, qui n'a pas été modifiée depuis 2005, est la suivante :

¹ *Le Conseil-exécutif arrête tous les quatre ans le montant qui peut être affecté au versement d'aides financières destinées à l'encouragement de fusions de communes à charge du financement spécial « Fonds pour les cas spéciaux » au sens de l'article 49 LPFC.*

² *En complément aux ressources prévues à l'alinéa 1, le Grand Conseil autorise un crédit-cadre à charge du compte de résultats.*

³ Les critères linéaires applicables aux communes municipales et aux paroisses sont réglementés aux articles 4 à 7a LFCo (RSB 170.12). La majoration du multiplicateur prévue à l'article 6 LFCo permet aujourd'hui déjà une meilleure indemnisation mesurée pour les projets de (plus) grande envergure (dès qu'une troisième commune est impliquée).

Selon les renseignements pris auprès de la Direction des finances, le raccourcissement motivé au point 3.1.2 de la durée du crédit-cadre de quatre ans n'est pas contraire à la teneur de l'article 8 LFCo.

Jusqu'à fin 2017, les ressources avaient été autorisées au moyen d'un arrêté du Grand Conseil pour l'aide financière (arrêté du 6 juin 2013) ainsi que d'un arrêté du Conseil-exécutif pour les prestations complémentaires liées à des projets à la charge du Fonds pour les cas spéciaux (323/2013) ; pour la période allant de 2018 à 2021, l'ensemble a été regroupé en une seule demande de crédit-cadre. Ce changement s'explique par le fait que le Fonds pour les cas spéciaux est destiné à plusieurs affectations, conformément à l'article 49 LPFC, et qu'il était devenu impossible depuis 2018 de prélever sur le fonds en question de nouveaux montants pour les prestations complémentaires liées à des projets.

Conformément à la pratique mise en œuvre en 2018, la totalité du montant destiné à l'encouragement des fusions de communes est demandée une nouvelle fois sous forme de crédit-cadre. L'article 8, alinéa 1 LFCo, qui n'est plus applicable à la lettre, sera modifié lors de l'adaptation du dispositif d'encouragement des fusions de communes (voir point 3.1.2).

3.2.1 Mesures d'encouragement sollicitées entre 2018 et 2021

Le 7 juin 2017 (AGC 2017.RRGR.147), le Grand Conseil a approuvé un crédit-cadre de 8,313 millions de francs à la charge du compte de résultats pour la période allant de 2018 à 2021, dont 1 million de francs réservés à l'octroi de prestations complémentaires liées à des projets dans le cadre d'études portant sur des fusions.

Les montants des aides financières suivants sont à la charge de l'actuel crédit-cadre (état au 10 mars 2021) :

2018	CHF	1 627 020 (pour 3 projets concrétisés ; communes municipales et paroisses)
2019	CHF	638 600 (pour 2 projets concrétisés ; communes municipales et paroisses)
2020	CHF	1 642 800 (pour 3 projets concrétisés ; communes municipales)
2021 ⁴	CHF	1 499 200 (pour 3 projets concrétisés ; communes municipales ; versements prévus en mars et avril 2021)

Le montant total des aides financières est donc de	CHF	5 406 900
--	-----	-----------

Le montant total des prestations complémentaires liées à des projets dans le cadre d'études portant sur des fusions accordé entre janvier 2018 et mars 2021 est de	CHF	350 658
--	-----	---------

Cette somme comprend les prestations complémentaires accordées aux projets achevés, interrompus ou en cours. Considérant les demandes annoncées et les demandes prévisibles, le montant total des prestations complémentaires liées à des projets en cours d'environ 200 000 francs pour les dix mois restants de 2021 s'accroîtra encore en principe de **550 000 francs**.

⁴ Le montant exact pour 2021 doit encore être déterminé étant donné que le calcul se fonde sur la population moyenne résidente de 2020, qui ne sera pas connue avant le printemps. La somme prévue pour 2021, de 1,5 million de francs, est donc susceptible de varier légèrement.

Au cours des trois ans et demi qui viennent de s'écouler, les démarches liées aux fusions ont continué de donner lieu à des études complexes, demandant un investissement intense, et des discussions politiques au sein des communes impliquées. Le moment du versement des montants accordés peut être influencé par une modification du périmètre faisant l'objet d'une étude ou le report de la mise en œuvre d'une fusion. L'évolution de la situation n'est pas toujours prévisible, et elle agit sur la mesure dans laquelle le crédit actuel est utilisé, *a fortiori* épuisé. Pour la période s'étendant de 2018 à 2021, le total des montants nécessaires au titre des mesures d'encouragement est calculé comme suit :

Estimation du montant total à fin 2021 (aides financières et prestations complémentaires liées à des projets) :

CHF 5 956 900

La somme totale en question correspond à un peu plus de 71 pour cent du crédit disponible.

Le budget prévu et accordé sous la forme d'un crédit-cadre pour la période allant de 2018 à 2021 n'a pas été épuisé en particulier pour les raisons suivantes:

- La fusion des communes de Niederbipp et Wolfisberg mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020 avait fait l'objet d'une étude incluant un nettement plus grand nombre de communes (11).
- Les projets concernant Forst, Längenbühl, Pohlern et Wattenwil (décision prise en août 2019) et concernant Gurzelen et Seftigen (décision prise en juin 2019) ont connu des reports ou n'ont pas abouti.
- Le nombre d'études entreprises a été tendanciellement plus faible que lors de la période précédente, allant de 2014 à 2017.

3.2.2 Ressources nécessaires pour 2022 et 2023

Les ressources nécessaires pour 2022 et 2023 ont été extrapolées. Leur justification se trouve au point 3.1.

Les ressources nécessaires à l'encouragement des fusions de communes en 2022 et 2023 sont estimées à 2 021 600 francs sur la base des résultats des périodes précédentes (2014 à 2017 et 2018 à 2021), des projets de fusion actuellement connus et des études portant sur les fusions en cours (voir l'annexe 1).

Ci-après sont exposés les postulats et les motifs sur lesquels reposent les extrapolations (état en mars 2021).

Aides financières

Dans un souci de transparence, il est renvoyé au document Excel joint au présent rapport pour plus de détails sur les extrapolations (**annexe 1** du rapport). Les projets approuvés figurant dans ce document (ou les forfaits) sont répartis en différentes catégories :

- Projets de fusion de communes en cours dont la date d'exécution est officiellement prévue pour 2023 : **Diemerswil-Münchenbuchsee**.
Les processus d'étude en vue d'une fusion ont débuté en novembre 2020 par un atelier (auquel ont participé les deux communes et l'OACOT). Vu la situation (pression financière pesant sur la commune de Diemerswil) et le calendrier serré de par la volonté des deux communes, on peut tabler sur une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023. Aussi le projet peut-il encore bénéficier du dispositif d'encouragement actuel et profiter d'une aide financière à hauteur de quelque 480 000 francs.
- **Projets de fusion de paroisses** en cours :
Au vu des informations actuellement disponibles, le projet déjà bien avancé concernant la paroisse

générale réformée évangélique de Berne sera mis en œuvre avant 2023 et l'aide financière maximale, de 200 000 francs, sera probablement demandée au vu de la complexité de la démarche (périmètre, membres).

Des fusions sont concrètement envisagées dans le Jura bernois (projet concernant les paroisses de Moutier et Grandval ainsi que concernant les paroisses de Sonceboz-Sombeval et Corgémont-Cortébert).

De plus, il faut encore tenir compte des projets qui, sans être déjà officialisés, sont selon toute vraisemblance sur le point d'être lancés. Deux projets de fusion de paroisses sont ici visés, qui ont de bonnes chances d'aboutir dans les vingt prochains mois. Par conséquent, il y a lieu de prévoir un montant de 400 000 francs pour ces fusions de paroisses.

- Forfait pour les projets encore **inconnus, tendancielllement plus petits**, entre communes municipales, communes mixtes et paroisses qui aboutisse généralement après un bref laps de temps. L'OACOT constate que les perspectives financières des communes bernoises vont se détériorer, surtout en raison des frais supplémentaires et des pertes de recettes liées au coronavirus. Il semble donc approprié de prévoir une réserve à très court terme, soit jusqu'à 2023, pour les fusions à mettre en œuvre. Un forfait de 640 000 francs⁵ est prévu pour un projet peu complexe entre deux collectivités publiques.

Alors qu'aucune fusion nécessitant une aide financière ne se profile pour 2022, les projets de Diemerswil et Münchenbuchsee ainsi que des différentes paroisses susmentionnées et la réserve forfaitaire prévue doivent être comptabilisés pour 2023.

Ainsi, le montant total prévu pour des aides financières en 2023 se monte à **1 521 600 francs**.

Comme indiqué plus haut, des projets peuvent être interrompus ou modifiés, ce qui en reporte en règle générale la réalisation. Il est pratiquement impossible de chiffrer avec fiabilité les projets non réalisés ou modifiés.

Par rapport aux périodes quadriennales précédentes, les incertitudes liées aux modifications de projets et la possibilité de voir se réaliser un nombre plus important de projets imprévus d'ici à 2023 sont moins grandes. Par conséquent, il est renoncé à procéder à des coupes forfaitaires, contrairement à ce qui a été fait pour les précédents crédits-cadres.

Prestations complémentaires liées à des projets (prestations pour l'étude préliminaire)

En l'état actuel des connaissances, il est possible de prévoir que le nombre de nouveaux projets de fusion par an qui pourront prétendre à des prestations complémentaires sera approximativement du même niveau, voire légèrement plus élevé, que durant la période comprise entre 2018 et 2021. Comme mentionné dans le commentaire relatif aux aides financières, les perspectives financières des communes bernoises vont se détériorer en raison des frais supplémentaires et des pertes de recettes liées au coronavirus, ce qui exercera une pression supplémentaire sur l'action des communes, notamment concernant les fusions.

L'OACOT prend ces signes au sérieux et s'attend à une augmentation du nombre d'études préliminaires en vue d'une fusion en 2022 et 2023. Parallèlement, on peut aussi partir du principe que le processus stratégique en cours aura tendance à accroître le nombre d'études, même si les critères de calcul pour les subventions se rapportant à la mise en œuvre des fusions dès 2023 seront retravaillés. Dans le cadre de ce processus, les communes du canton auront l'occasion lors d'une procédure participative de penser les périmètres où une fusion s'avère opportune. Il y a donc lieu de considérer qu'un ou plusieurs projets concrets d'études seront lancés sous peu dans le cadre de ce contexte.

⁵ Un projet concernant une commune moyenne (2000 à 5000 habitants) et une petite commune (moins de 1000 habitants) pour lequel l'aide financière est calculée sur la base d'une population comptant 1600 personnes. L'aide financière se porte à 640 000 francs.

Les prestations complémentaires constituent une incitation pour l'engagement d'études préliminaires et en soutiennent le déroulement, sans que les chances d'aboutissement ne jouent un rôle. Par conséquent, des études devront aussi faire l'objet d'un soutien en 2022 et 2023 pour des projets n'aboutissant qu'après 2023.

Au 10 mars 2021, le solde des prestations octroyées par des arrêtés du Conseil-exécutif est de 350 000 francs. De deux à trois demandes, de l'ordre de 200 000 francs au total, sont encore attendues pour 2021.

Le Conseil-exécutif pouvant verser aux paroisses désireuses de fusionner des prestations complémentaires d'un montant allant jusqu'à 50 000 francs par cas en application de l'article 7a, alinéa 3 LFCo et vu les circonstances liées au coronavirus ainsi que l'avancée du processus stratégique, la somme totale demandée est fixée à **500 000 francs**.

Par conséquent, le montant nécessaire pour les aides financières et les prestations complémentaires liées à des projets se monte à 2 021 600 francs au total.

Le crédit-cadre est réparti en deux tranches annuelles en fonction des mises en œuvre prévues en 2022 et 2023. La réserve forfaitaire sera utilisée en 2023 étant donné que les projets (même de petite envergure) lancés jusqu'à mi-2021 aboutiront au mieux un an et demi plus tard, compte tenu des expériences faites, soit le 1^{er} janvier 2023.

Selon les valeurs des périodes antérieures (2014 à 2017 et 2018 à 2021), les moyens destinés aux prestations complémentaires liées à des projets sont répartis équitablement, à hauteur de 250 000 francs, sur les deux ans.

Montant déterminant du crédit

Aides financières au sens de l'article 8, alinéa 2 LFCo	CHF	1 521 600
Prestations complémentaires liées à des projets au sens de l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC	CHF	500 000
Total du crédit-cadre	CHF	2 021 600

Aide financière

Compte / Unité d'imputation / Domaine fonctionnel	Année	Part du crédit-cadre
363200 Subventions accordées aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.920101 / 1759 OA-COT	2022	CHF 0
363200 Subventions accordées aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.920101 / 1759 OA-COT	2023	CHF 1 521 600
Total	2022 et 2023	CHF 1 521 600

Prestations complémentaires liées à des projets

Compte / Unité d'imputation / Domaine fonctionnel	Année	Part du crédit-cadre
---	-------	----------------------

363200 Subventions accordées aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.920101 / 1759 OA-COT	2022	CHF	250 000
363200 Subventions accordées aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.920101 / 1759 OA-COT	2023	CHF	250 000
Total	2022 et 2023	CHF	500 000

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Les ressources demandées doivent être disponibles dès le 1^{er} janvier 2022 et jusqu'à fin 2023 pour tous les nouveaux projets (demande de prestations complémentaires liées au projet de fusion) et pour les fusions aboutissant au 1^{er} janvier 2022 ou au 1^{er} janvier 2023 (aide financière calculée sur la base de la population moyenne résidante l'année précédant la fusion).

Conformément aux articles 7a et 9, alinéa 3 LFCo, le service compétent de la DIJ (OACOT) accorde des aides financières aux projets de fusions qui ont abouti dans les limites des ressources libérées.

Conformément à l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC, le Conseil-exécutif peut verser aux communes désireuses de fusionner des prestations complémentaires pour la préparation, des mesures d'information et la mise en œuvre des projets.

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

L'encouragement des fusions contribue à la réalisation de l'objectif 4.2 du programme gouvernemental de législature 2019 à 2022:

« Le canton poursuit sa politique de fusion actuelle afin d'encourager la création de communes performantes jouissant d'une bonne capacité d'action. La stratégie en vigueur est actualisée. »

L'actualisation mentionnée à la seconde phrase ci-dessus correspond à la nouvelle orientation donnée à la stratégie d'encouragement et à l'évolution des instruments à la disposition des communes ayant un projet de fusion. Au vu des actuels travaux de planification et de mise en œuvre, il est prévu qu'un nouveau crédit-cadre soit demandé mi- 2023 pour la période commençant en 2024 (voir les commentaires du point 3.1.2).

5. Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

L'autorisation de dépenses prend la forme d'un crédit d'engagement pluriannuel et plus spécifiquement d'un crédit-cadre au sens de l'article 50, alinéa 4 et de l'article 53 LFP. Les engagements concernent les années 2022 et 2023.

Le crédit est inscrit au budget 2022 et au plan intégré mission-financement 2023.

Les versements, effectués en 2022 et 2023, comprennent les aides financières accordées aux projets de fusions de communes municipales, de communes mixtes et de paroisses qui ont abouti au sens des articles 3 et 7a LFCo ainsi que les prestations complémentaires liées à des projets au sens de l'article 34 LPFC. Le montant du crédit-cadre est versé sous forme de tranches annuelles à la charge des comptes

2022 et 2023. La comptabilisation incombe à l'OACOT (domaine fonctionnel 1759) qui utilise le compte 363200 (subventions aux communes et aux syndicats de communes) du produit 05.05.920101.

Les paiements qui incombent effectivement au canton (aides financières et prestations complémentaires liées à des projets) dépendent du nombre de fusions qui sont concrètement réalisées. En outre, le niveau des montants est lui aussi influencé par le nombre de communes qui participent à la fusion, par le nombre de leurs habitants et par leur évolution. Du fait de ces différentes variables, seule une estimation des répercussions financières réelles peut être effectuée (cf. commentaire sur les extrapolations au point 3.2.2).

6. Répercussions sur les communes

Le système d'incitation actuel ancré dans la loi sur les fusions de communes ainsi que, en ce qui concerne le soutien lié aux projets, dans la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges, se fonde sur le caractère volontaire des fusions. Les prestations complémentaires constituent un système d'incitation pour l'engagement d'études préliminaires. L'aide financière est versée après l'aboutissement de la fusion sous forme de forfait. Ce principe offrant un soutien aux communes au moyen d'aides financières reste inchangé au vu de la stratégie actuelle d'encouragement des fusions. Il va sans dire que l'octroi d'aides financières suite à une fusion réalisée est positif pour les communes concernées, même si, selon la situation des communes, tous les coûts liés à la fusion ne sont pas compensés par le canton.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

L'encouragement des fusions de communes a des effets positifs sur l'économie dans la mesure où un territoire communal plus grand (du fait d'une fusion) donne naissance à un espace économique plus vaste régi par les mêmes bases légales. Cela permet d'uniformiser et d'accélérer les procédures, ce qui s'avère profitable à la fois à la compétitivité du site aux niveaux cantonal et intercantonal et au développement économique. Une fusion de communes aura également des répercussions positives dans le domaine de l'aménagement du territoire et des infrastructures puisque les infrastructures existantes sont mieux exploitées et que des unités d'aménagement plus importantes peuvent à leur tour ouvrir la voie à de nouvelles possibilités de développement.

De manière très générale, l'encouragement des fusions de communes peut être considéré comme l'expression du pouvoir réformateur et innovateur du canton de Berne.

8. Proposition

Vu les considérations qui précèdent, la Direction de l'intérieur et de la justice propose au Conseil-exécutif d'approuver le présent projet d'arrêté.

Pièce jointe

– Tableau des extrapolations pour 2022 et 2023 (annexe 1)