



Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne

**Rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil
faisant suite au postulat 177-2014 (Müller, Berne, PLR)
«A quoi pourrait ressembler le canton de Berne?»**

Date de la séance du CE: 6 mars 2019

N° d'affaire: 2014.JGK.4219

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

Classification: Non classifié

Table des matières

1	L'essentiel en bref.....	3
2	Contexte.....	4
2.1	Postulat – Mandat d'examen et conception du rapport de fond	4
2.2	Rapport du Conseil-exécutif du 14 février 2018.....	5
2.3	Motion Leuenberger (diversité communale – un atout oublié)	5
3	Evaluation de la forme actuelle de l'encouragement des fusions et résultats de la procédure de consultation.....	6
3.1	Découpage actuel et fusions abouties	6
3.2	Instruments disponibles pour encourager les fusions	7
3.3	Nouveaux défis	8
3.4	Résultat de la procédure de consultation et orientation générale de la stratégie en matière de fusion	10
4	Développement du dispositif d'encouragement des fusions de communes	11
4.1	Conception d'une représentation des objectifs à atteindre avec des périmètres propices à l'encouragement de fusions de communes.....	11
4.2	Actualisation et développement des instruments d'encouragement.....	12
4.2.1	Utilisation ciblée des ressources	13
4.2.2	Encouragement des fusions des centres avec les communes environnantes.....	14
4.2.3	Influence sur les études préliminaires de fusions et sur la mise en œuvre des projets	15
4.2.4	Recours systématique aux instruments de mise en œuvre existants.....	16
4.3	Mise en œuvre des adaptations	16
5	Conclusions du Conseil-exécutif	17
6	Proposition	17
7	Annexe / Evaluation de la procédure de consultation.....	18
7.1	Vue d'ensemble	18
7.2	Pilotage stratégique et plan directeur des fusions	21
7.3	Développement des mesures d'encouragement.....	22
7.4	Optimisation des instruments encourageant les fusions	23
7.5	Synthèse des résultats de la procédure de consultation.....	24

1 L'essentiel en bref

Le présent rapport du Conseil-exécutif a été rédigé à l'intention du Grand Conseil et étudie la question de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne. Il découle du mandat du postulat 177-2014 (« A quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? »), approuvé en session parlementaire le 19 mars 2015 par 85 voix contre 58 et 9 abstentions.

Dans un premier temps, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) a confié à des auteurs externes le soin de concevoir un rapport de fond sur la question. Ces derniers ont notamment élaboré huit modèles de restructuration du découpage géopolitique du canton de Berne. Dans leur publication du 31 mai 2017¹, le constat est clair : une réduction du nombre de communes à 100 ou 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.

Dans son rapport du 14 février 2018², 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, un « plan directeur des fusions » censé servir d'instrument stratégique de pilotage ainsi que de deux options de mise en œuvre.

La procédure de consultation s'est déroulée du 16 février au 25 juin 2018. Les prises de position ont servi à l'élaboration du présent rapport, ce qui explique les modifications parfois fondamentales apportées au contenu (cf. chap. 3.4 et 7).

Les résultats de la procédure³ confortent le Conseil-exécutif dans l'idée qu'il est nécessaire de repenser l'avenir du découpage géopolitique du canton et d'actualiser la politique en la matière, comme il le souligne dans le programme gouvernemental de législature de 2019 à 2022⁴ avec le quatrième objectif, de sorte que les fusions de communes qui se profilent soient pilotées de façon ciblée selon une perspective globale. La plupart des participants à la procédure de consultation souhaite en effet le maintien du dispositif existant ainsi qu'une optimisation ponctuelle.

Au chapitre 4, le Conseil-exécutif brosse à grand trait la forme que doit 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'à présent et des prises de position reçues lors de la procédure de consultation.

Le plan directeur des fusions, dont l'ébauche a fait l'objet de la procédure de consultation, est laissé de côté et remplacé par une représentation des objectifs à atteindre et des périmètres

¹ Le rapport de fond du 31 mai 2017 sur l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne est disponible à l'adresse : <https://www.be.ch/portal/fr/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>.

² Le rapport d'expertise du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant le postulat 177-2014 qui a été mis en consultation est disponible à l'adresse : <https://www.be.ch/portal/fr/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>.

³ Cf. chapitre 7.

⁴ Programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 (engagement 2030), objectif 4, projet n° 4.2.

au sein desquels les fusions sont encouragées. Le nouvel outil doit être élaboré selon un processus participatif et offrir un aperçu du nouveau découpage géopolitique visé.

Par rapport aux instruments destinés à encourager les fusions, la procédure de consultation a clairement révélé que l'option privilégiant le principe du libre choix a remporté davantage de succès que l'option d'un changement de stratégie fondamentale (approche descendante). Cette dernière n'a ainsi pas été retenue, tandis qu'un développement et une optimisation des instruments d'encouragement proposés seront entrepris.

2 Contexte

2.1 Postulat – Mandat d'examen et conception du rapport de fond

Le 3 septembre 2014, Messieurs Müller (PLR, Berne) et Grivel (PLR, Biel/Bienne), députés au Grand Conseil, ainsi que dix autres signataires ont déposé le postulat 177-2014 (« A quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? ») qui précisait qu'un examen approfondi était nécessaire pour montrer à quoi pourrait ressembler le canton de Berne si sa subdivision répondait aux critères et aux besoins actuels de l'économie et de l'aménagement du territoire et comptait moins de 50 communes. Selon eux, le modèle conceptuel qui en résulterait devait présenter un canton plus fort, plus équilibré et plus sûr de lui.

Les auteurs du postulat ont confié ce mandat au Conseil-exécutif principalement au vu des problèmes économiques et structurels du canton qu'ils associent aux « structures très locales et compliquées » des quelque 360 communes.

Le postulat fait également référence à l'encouragement des fusions de communes tel que pratiqué depuis 2005 en ces termes : « Il manque dans les petites fusions effectuées jusqu'à présent une vision globale. Elles sont chronophages et les progrès sont maigres. Dans les fusions de communes, ils [*sic*] y a souvent des gagnants et des perdants, d'où leur échec partiel. C'est pourquoi il faut changer d'approche. La question à se poser est la suivante : comment subdiviserait-on ce canton aujourd'hui ? »

Le Grand Conseil a adopté ce postulat le 19 mars 2015 par 85 voix contre 58 et 9 abstentions. La décision n'a pas été prise sans qu'un débat parfois animé ait eu lieu⁵. Les positions allaient du rejet catégorique à l'approbation convaincue. Dans le cadre de son mandat, le Conseil-exécutif a estimé que le modèle conceptuel devait refléter la variété des opinions et présenter tout le spectre des scénarios d'application possibles.

Le mandat relatif au suivi externe du projet a été confié à un consortium de trois entreprises. La consigne de départ était celle formulée dans le postulat : développer un modèle conceptuel. Dans un second temps, les mandataires ont aussi été priés de concevoir tous les scénarios d'application envisageables.

Le rapport de fond qui en résulte date du 31 mai 2017⁶. Les auteurs tirent de l'étude un constat clair : une réduction du nombre de communes à 100 ou 150 marquerait déjà un net pro-

⁵ Journal du Grand Conseil, pp. 316-325 (2014.RRGR.904).

⁶ Du rapport de fond, il ressort que la perspective adoptée (économique, spatio-environnementale ou socio-fédérative) importe moins que le degré de concentration (c'est-à-dire le nombre de communes) du pouvoir communal. Un degré de concentration faible (quelque 100 communes) permettrait de donner significativement plus de pouvoir et de moyens aux communes pour piloter le développement territorial et d'accroître leurs capacités, l'attractivité des sites ainsi que leur autonomie financière. Les avantages d'un degré élevé de concentration (moins de 100 communes) seraient plus marqués encore, mais les transformations impliquées entraîneraient un coût très important du fait de leur caractère radical, notamment en ce qui concerne la nécessité de procéder à une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes. Les conclusions du rapport montrent entre autres que le calendrier et les éventuelles charges (en matière de finances ou de personnel), à l'instar du choix de la stratégie (descendante ou ascendante), sont autant de facteurs déterminant le succès du projet. Il ressort *grossa modo* du rapport qu'une réduction portant le nombre de communes à 100 ou 150 apporterait un lot non négligeable d'améliorations en termes de potentiel d'action et de développement territorial ainsi que dans d'autres domaines.

grès 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.

Répondant à une demande subsidiaire, les mandataires externes ont élaboré un modèle global découpant l'espace en unités spatiales homogènes à partir d'une synthèse des résultats obtenus pour les huit premiers modèles s'agissant des perspectives économique, spatio-environnementale et socio-fédérative⁷.

2.2 Rapport du Conseil-exécutif du 14 février 2018

Le Conseil-exécutif a évalué le rapport de fond et a partagé ses connaissances et ses recommandations dans un rapport d'expertise publié le 14 février 2018.

Il a notamment constaté qu'une réduction à quelque 200 communes à moyen ou long terme, contre 346 aujourd'hui, constituait déjà un défi majeur. Il a donc jugé que la demande du postulat de repenser un canton à 50 communes ou moins manquait de pragmatisme et ne produirait pas l'effet escompté pour le moment.

Dans son rapport du 14 février 2018, le Conseil-exécutif a toutefois repris l'idée d'un modèle conceptuel composé d'unités spatiales homogènes et a proposé un plan directeur des fusions qui devait structurer les objectifs en matière de découpage territorial. Cette nouveauté a été soumise au débat lors de la procédure de consultation à dessein.

En plus des indications sur les limites prévues et l'attribution des communes à un périmètre de fusion, le Conseil-exécutif a esquissé des axes de mise en œuvre en présentant deux options clairement définies. Chaque option se compose de plusieurs principes et instruments centraux.

La procédure de consultation, lancée le 16 février, a pris fin le 25 juin 2018. Les résultats montrent qu'il existe un engagement fort et général 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. Malgré les nombreuses critiques essuyées par le projet concret de plan directeur des fusions, le fait d'avoir une idée précise et de pouvoir se représenter les objectifs en matière de découpage géopolitique a été salué. Les chapitres 3.4 et 7 présentent plus finement les résultats de la consultation.

2.3 Motion Leuenberger (diversité communale – un atout oublié)

Parallèlement à la procédure de consultation, une motion a été déposée le 19 mars 2018 au sujet de la diversité communale. Considérant cette dernière comme un atout oublié, les auteurs de la motion 053-2018 demandaient qu'il soit renoncé pour un moment à soumettre au Grand Conseil le rapport du Conseil-exécutif « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » du 14 février 2018. Ils exigeaient aussi du Conseil-exécutif qu'il investigate d'avantage au préalable les économies réalisées suite aux fusions de communes abouties ainsi que les coûts occasionnés par une diminution du nombre de communes à 100 ou 150 et ses effets sur la participation politique et sur le nombre de personnes qui assument une charge honorifique.

⁷ Cf. les documents soumis à la consultation; les annexes 1a et 1b sont disponibles à l'adresse : <https://www.be.ch/portal/fr/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>.

Dans sa réponse, début septembre 2018⁸, le Conseil-exécutif a proposé le rejet de la motion. Le Grand Conseil a suivi cette recommandation au cours de la session de novembre 2018. Le rapport adapté à la suite de la procédure ordinaire de consultation doit être soumis au Grand Conseil comme prévu.

A noter toutefois que l'élaboration participative d'une représentation des objectifs à atteindre en matière de découpage territorial, décrite au chapitre 4, répond partiellement aux attentes de la motion.

3 Evaluation de la forme actuelle de l'encouragement des fusions et résultats de la procédure de consultation

3.1 Découpage actuel et fusions abouties

En comparaison nationale, le canton de Berne est fractionné en très petites structures. En 2017, la médiane⁹ était de 1183 habitants par commune, contre 1475 au niveau suisse. Pour la taille moyenne des communes en 2017 la tendance qui se dessine est comparable : la moyenne bernoise est de 2924 habitants par commune contre une moyenne nationale de 3733¹⁰. Au cours de cette année, 162 (46,3%) communes bernoises comptaient moins de 1000 habitants, ce qui représente seulement 8 pour cent environ de la population cantonale.

Le nombre de communes est passé de 400 en 2003¹¹ à 346 en 2019. Au début de cette année, le canton comptabilisait 37 fusions décidées ou mises en œuvre et ces projets impliquaient 94 communes. A une exception près, que l'on peut qualifier de stratégique puisqu'elle engageait huit communes (Fraubrunnen, 2014), les fusions ont surtout concerné la réunion de deux à quatre communes. Trois à quatre fusions devraient aboutir en 2020 et 2021. Courant 2018, de premières discussions ont eu lieu entre la commune suburbaine d'Ostermundigen et la ville de Berne, qui souhaitent entreprendre une étude préliminaire en vue de leur fusion. La perspective de fusions revêtant une importance stratégique semble ainsi à nouveau possible.

On ne peut toutefois nier que les communes, lorsqu'elles sont nombreuses à vouloir fusionner, éprouvent souvent des difficultés. L'exemple le plus récent est celui de l'arrêt des études préliminaires pour la fusion de onze communes dans le nord de la Haute-Argovie. Alors que les cinq plus petites communes ont voté en faveur de la poursuite des études préliminaires, les plus grandes communes se sont prononcées à l'encontre du projet stratégique qui aurait abouti à la constitution d'une commune de quelque 15 000 habitants. En outre, le projet de fusion à cinq communes dans la vallée de la Gürbe a été revu en décembre 2017 ; il ne porte à présent plus que sur trois communes.

Il faut se rendre à l'évidence : les trois objectifs d'effet visés par la législation concernée¹² n'ont pas été et ne sont pas pleinement atteints pour tous les projets de fusion. Ces objectifs sont l'accroissement des capacités des communes, le renforcement de l'autonomie communale et l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux. Dans la plupart des cas, une ou plusieurs petites, voire très petites, communes cherchent à fusionner avec une plus grande commune se trouvant dans une meilleure situation afin de

⁸ https://www.rr.be.ch/rr/fr/index/rrbonline/rrbonline/suche_rrb.html

⁹ La première moitié des communes bernoises se situe en dessous de la barre des 1183 habitants, tandis que l'autre se trouve en dessus (d'après Wikipédia, la médiane est le point milieu d'un ensemble de valeurs lorsqu'elles sont distribuées par ordre de grandeur).

¹⁰ Source : Bericht zum Zustand der Berner Gemeinden 2017, Ergebnisse einer Gemeindebefragung, Steiner/Kaiser/Reichmuth ; Suisse. Institution suisse pour le management public, 2017.

¹¹ Les deux premières fusions ont eu lieu le 1^{er} janvier 2004 ; les communes avaient déjà pu bénéficier d'une aide financière.

¹² Article 1, alinéa 2 de la loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo ; RSB 170.12).

garantir leur « viabilité ». En général, le niveau des prestations est ramené aux standards de la commune la mieux portante. Les considérations stratégiques sur l'amélioration des performances (l'accroissement des possibilités d'action dans les domaines de l'aménagement et de la promotion économique par exemple) sont régulièrement prises en compte lors de la phase d'étude de la fusion, même si aucune garantie ne peut être offerte à cet égard à la population appelée aux urnes.

Suite aux fusions décidées ou concrétisées depuis 2004, presque toutes les communes ont constaté le maintien de leur aptitude à fournir des prestations, voire une atténuation sensible des problèmes existants ou auxquels elles auraient dû faire face. Dans plusieurs cas, les fusions ont même permis des économies et des baisses d'impôt substantielles dans un laps de temps relativement bref¹³ en dépit du constat de la récente étude menée par la Haute école de Saint-Gall selon laquelle les fusions ne génèreraient pas vraiment d'économies¹⁴. Il faut ici ajouter une précision : le canton de Berne ne relève pour les dix dernières années qu'un seul cas de commune politique qui a nécessité la mise en place d'une administration spéciale.

Les effets des fusions existantes ou prévues, dont celles du canton de Berne, sont actuellement examinés et évalués dans le cadre d'une étude intitulée « Fusions-Check »¹⁵ portant sur une longue période et menée sous la direction de la Haute école de technique et de gestion de Coire (HTW)¹⁶. Des comparaisons intercantionales seront ainsi possibles.

3.2 Instruments disponibles pour encourager les fusions

Aujourd'hui, l'encouragement des fusions de communes repose sur quatre piliers :

- Soutien financier¹⁷ (contributions au financement de projets, aide financière aux fusions abouties, compensations selon la LPFC¹⁸)
- Conseil et suivi¹⁹ lors des phases préliminaire et de mise en œuvre
- Elaboration et mise à disposition de modèles de document et de guides
- Droit de proposer et d'ordonner (lancement d'études préliminaires et usage de moyens de contrainte dans les cas clairement circonscrits par la loi)

Les mesures ont été mises en place avec l'entrée en vigueur en 2005 de la loi sur l'encouragement des fusions de communes, avant de faire l'objet d'un examen en 2009 dans le cadre du contrôle des effets et des résultats (évaluation de la LFCo)²⁰ suite auquel le Grand Conseil a exigé plusieurs modifications dans une déclaration de planification du 10 décembre 2009²¹. C'est sur cette base que les citoyens du canton de Berne ont décidé en 2012 de modifier la Constitution cantonale (ConstC) et la loi sur les communes (LCo). Le but était d'apporter plusieurs améliorations au dispositif pour l'encouragement des fusions de communes, dont l'assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes

¹³ D'après les taxes de la nouvelle commune de Stocken-Höfen, la fusion, effective au 1^{er} janvier 2014, est la principale raison de la baisse d'impôt au 1^{er} janvier 2017.

¹⁴ Studerus et Schaltegger, Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland, 2016, Haute école de Saint-Gall.

¹⁵ Instrument de mesure global pour le contrôle de l'efficacité des fusions de communes sur la base de 47 indicateurs.

¹⁶ Projet intitulé « Fusions-Check » géré par le centre de management public (Zentrum für Verwaltungsmanagement) de la Haute école de technique et de gestion de Coire (HTW).

¹⁷ Entre 2004 et mi-2019, le soutien financier accordé sous forme de prestations complémentaires liées au projet (prestations pour l'étude préliminaire) pour 39 fusions (37 concernant les communes et 2, les paroisses) se monte à quelque 25,4 millions de francs.

¹⁸ Article 34, alinéa 1 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1).

¹⁹ L'OACOT dispose de 120 pour cent de poste pour le conseil et le suivi des projets de réforme des collectivités de droit communal.

²⁰ 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).

²¹ Journal du Grand Conseil, 2009, p. 1588 ss.

(art. 108 ConstC) afin que des fusions puissent être ordonnées²². 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'article 4b, alinéa 2 LCo est un exemple des améliorations apportées²³. Depuis 2013, l'OACOT lance, sur requête des communes souhaitant fusionner et avec leur concours, une enquête territoriale pour identifier dès les prémices de la procédure le nombre maximal de communes qui, dans un même périmètre, sont favorables à une étude en vue d'une fusion. L'impact de ces enquêtes territoriales est jusqu'à présent néanmoins très faible (cf. aussi chap. 3.3). Il n'en reste pas moins qu'elles garantissent une certaine clarté et transparence utiles à la réalisation du projet. Cette mesure a pour objectif d'éviter que les études doivent soudainement s'étendre à un périmètre plus vaste à un stade avancé de la procédure et de contrecarrer les fusions en cascade²⁴ (cf. aussi chap. 3.3). Jusqu'à présent, l'OACOT n'a pas étendu son influence conformément à l'article 4b, alinéa 2 LCo en procédant par exemple à des études en vue d'une fusion à la place des communes (contre leur gré) attendu que ses ressources étaient limitées.

Exception faite de ces quelques modifications ponctuelles, les instruments disponibles depuis 2004 ont été jugés appropriés et les effets des fusions sont positifs.

3.3 Nouveaux défis

Le Conseil-exécutif estime que l'encouragement des fusions de communes, mis en place il y a 16 ans, a fait ses preuves. Face aux nouveaux défis, il est néanmoins parvenu à la conclusion qu'il fallait continuer à développer sa stratégie en la matière.

Pour les projets suivis depuis 2004, comme pour les fusions abouties, les ressources humaines et financières²⁵ mises à disposition sont relativement modestes par rapport à d'autres cantons. Dans son quatrième monitoring des cantons²⁶, Avenir Suisse²⁷ a décerné en 2012 une bonne note à l'encouragement des fusions de communes du canton de Berne, compte tenu de toutes les mesures et offres proposées dans le domaine des réformes communales (cf. chap. 3.2).

Deux notions sont ici essentielles : le principe du libre choix, selon lequel une fusion naît de la volonté des communes, ainsi que les prestations de suivi et de conseils pour les questions procédurales, juridiques et financières. Toutefois, il faut constater qu'aucun objectif stratégique en matière d'espace ne sous-tend l'encouragement des fusions de communes. L'objectif déterminé en 2004, tant de l'ordre du qualitatif (exécution des tâches administratives, autonomie communale) que du quantitatif (réduction du nombre de communes de 400 à 300) concernait avant tout le grand nombre de très petites communes et leur intégration dans une structure plus performante. Il n'existe ni standards définis, ni périmètres au sein desquels il faudrait encourager les fusions. Comme relevé plus haut, les fusions stratégiques à propre-

²² Cf. à cet égard le message du Grand Conseil pour la votation populaire cantonale du 23 septembre 2012.

²³ Depuis le 1^{er} janvier 2013, le canton de Berne dispose de nouveaux instruments en vertu de l'article 4b LCo : Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

- a soutient et conseille les communes qui souhaitent fusionner ;
- b peut proposer des fusions de communes ;
- c procède si nécessaire à des études en vue d'une fusion de communes.

²⁴ Le terme « fusion en cascade » désigne une fusion de communes impliquant des communes ayant déjà mis en œuvre une fusion moins de trois ans auparavant. Les fusions successives donnent lieu à une aide financière réduite (art. 7 LFCo).

²⁵ Cf. notes de bas de page 17 à 20.

²⁶ Rühli, Lukas. Autonomie communale – entre illusion et réalité. Monitoring des cantons 4, 2012, Avenir Suisse. Dans cette étude, le canton de Berne est quatrième du classement général en matière de politique structurelle communale (cf. 5.1.5, p. 159 ss dans la version allemande). Les résultats obtenus dans le domaine de l'encouragement des fusions de communes a fortement influencé la position du canton de Berne dans le classement.

²⁷ « En tant que think tank indépendant, Avenir Suisse développe des idées pour le futur de la Suisse, en se fondant sur des études scientifiques et des principes libéraux, inspirés de l'économie de marché. » (source : www.avenir-suisse.ch)

ment parler au sens du postulat ou selon les critères du rapport de fond n'ont de loin pas été monnaie courante au cours des 15 dernières années.

Un aperçu des résultats empiriques sur le long terme est plutôt rare et peu documenté ; l'expérience acquise depuis 2005 et les données récoltées systématiquement depuis 2013 ne permettent que cette conclusion : lors d'une fusion, le maintien des performances et le bon fonctionnement des communes, tout comme la qualité des services publics, figurent au premier rang des préoccupations. En tout état de cause, on peut dire en sa faveur que la politique bernoise en matière de fusion produit ses effets et les déploie là où il existe un vrai besoin.

En même temps, l'encouragement des fusions de communes fait pourtant face à de nouveaux défis. Depuis quelques années, on assiste à une multiplication des cas où les plus petites et faibles communes sont favorables à une fusion tandis que leurs voisines ne ressentent aucune nécessité à cet égard ou ne souhaitent pas courir de risque. Le cas de communes de moyenne envergure disposées à fusionner avec une seule commune mais pas avec plusieurs petites communes (voisines) en même temps s'est produit à plusieurs reprises et se produit encore. Un instrument efficace pour pallier de telles circonstances fait encore défaut. Pour le moment, il n'est par exemple pas possible de fournir une aide financière supplémentaire à une commune qui encourt des risques et engage ses propres capacités²⁸ en choisissant de fusionner simultanément avec plusieurs communes plus ou moins en difficulté.

Ce contexte favorise les fusions en cascade, soit des projets dont la mise en œuvre passe par la participation d'au moins une commune qui a déjà fusionné. Or cette situation, requérant beaucoup de ressources, n'est pas satisfaisante du point de vue des petites communes ni des grandes dont l'efficacité est supérieure et encore moins pour le canton.

La réalisation de plusieurs petites fusions dans un même périmètre a en outre récemment conduit à l'isolement récurrent des communes ne participant pas aux projets. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer : le manque d'engagement des communes performantes comme la volonté de la commune de suivre sa propre voie.

Vient s'ajouter à cela le fait que les enquêtes territoriales²⁹ proposées ou menées par l'OACOT au cours des dernières années dans les environs des communes souhaitant fusionner, bien que nombreuses, ont pour la plupart un caractère fortuit et ne sont pas conçues selon une vue d'ensemble répondant à des critères uniformes.

Les périmètres plus vastes que la moyenne ne peuvent bénéficier que dans une moindre mesure d'une aide financière accrue pour les études préliminaires ; il en va de même pour les aides financières pouvant être proposées après la fusion à partir d'une troisième partie prenante au projet.

Les mesures d'incitation disponibles, tout comme les moyens de contrainte (la possibilité de réduire les prestations selon la LPFC³⁰ et même d'ordonner des fusions) n'est généralement pas la solution face à ces nouveaux défis. En effet, les exigences légales ne sont pas toujours remplies et les projets lancés sur une base volontaire ne doivent pas être mis en péril.

²⁸ Les risques encourus pour la capacité des communes performantes lors des études préliminaires pour la fusion de trois communes au moins découlent souvent entre autres de l'organisation de projet qui nécessite un travail certain, de la différence des conditions économiques, de l'état (différent) des infrastructures, des éventuelles exigences des plus petites parties prenantes ainsi que de la complexité de l'harmonisation des textes législatifs et de l'interdépendance communale.

²⁹ Selon l'article 4b, alinéa 2, lettre b LCo, le service compétent de la JCE peut proposer des fusions de communes. Cet instrument existe depuis 2013 et est régulièrement utilisé sous la forme d'enquêtes territoriales. Ces dernières sont généralement menées par les communes elles-mêmes ou l'OACOT. Cette démarche permet avant tout aux communes environnantes de disposer suffisamment tôt des informations sur le projet afin que le périmètre de la fusion soit le plus pertinent et imposant possible.

³⁰ Conformément à l'article 35a, alinéa 1 LPFC, le Conseil-exécutif peut réduire les prestations dues en vertu de la présente loi aux communes qui refusent d'entreprendre l'étude préliminaire à une fusion ou s'opposent à une fusion lorsque les prestations en faveur de ces communes seraient probablement inférieures suite à une fusion.

De plus en plus de communes disposées à fusionner se renseignent d'elles-mêmes auprès de l'OACOT au lancement du projet au sujet d'une représentation contraignante dont la vocation serait de circonscrire pour tout le canton des périmètres concrets propices aux fusions de communes. Une telle demande fait partie des défis supplémentaires rencontrés dans le domaine de l'encouragement des fusions de communes.

3.4 Résultat de la procédure de consultation et orientation générale de la stratégie en matière de fusion

Le projet de rapport du Conseil-exécutif du 14 février 2018 a été soumis à consultation entre le 16 février et le 25 juin 2018 (cf. chap. 2.2). Les 70 prises de position reçues révèlent un engagement fort et une participation intensive, mais soulignent aussi l'aspect controversé de la forme que doit prendre l'encouragement des fusions de communes.

Les avis, présentés en détail au chapitre 7 (annexe), peuvent être résumés comme suit:

- Le plan directeur des fusions, tel que soumis à consultation, a fait l'objet de maintes critiques. L'idée principale qui sous-tendait ce plan, c'est-à-dire que le canton jouisse d'une vue d'ensemble précise de sa politique en matière de fusion, a en revanche été saluée par de nombreux participants à la procédure. Une représentation des objectifs à atteindre en matière de découpage territorial sera par conséquent conçue selon un processus participatif et fera ressortir les périmètres propices à l'encouragement des fusions de communes.
- Proposant une approche descendante au pilotage de la politique en matière de fusion, la deuxième option du rapport a été largement rejetée. Aussi, le présent rapport se fonde sur l'option garantissant le maintien du principe du libre choix ainsi qu'un développement et une optimisation des instruments.

Depuis un certain temps déjà, le Conseil-exécutif soutient la mise en place d'un vaste débat sur la stratégie bernoise en termes de fusion et l'examen de son perfectionnement (cf. chap. 3.3). Les nouvelles connaissances disponibles et les défis nourrissent sa réflexion. Comme il le souligne dans le programme gouvernemental de législature de 2019 à 2022³¹ avec le quatrième objectif, le Conseil-exécutif entend aider les régions et les communes à faire fructifier leurs atouts et actualiser la politique actuelle en matière de fusion afin d'encourager la création de communes performantes jouissant d'une bonne capacité d'action.

Il faut donc poursuivre résolument sur la voie des fusions volontaires et recourir aux outils permettant de soutenir et d'accélérer le processus de manière ciblée.

La requête du postulat Müller a donné l'impulsion à la réflexion sur la forme future de l'encouragement des fusions de communes. Le rapport de fond sur l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne doit fournir la base scientifique nécessaire aux discussions techniques.

Au chapitre 4 du présent rapport, le Conseil-exécutif met donc à la disposition du Grand Conseil ses conclusions et ses recommandations pour étayer le débat politique concernant l'évolution des mesures d'encouragement des fusions.

³¹ Programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 (engagement 2030), objectif 4, projet n° 4.2.

4 Développement du dispositif d'encouragement des fusions de communes

4.1 Conception d'une représentation des objectifs à atteindre avec des périmètres propices à l'encouragement de fusions de communes

Le Conseil-exécutif est convaincu qu'une représentation des objectifs visés en matière de découpage géopolitique doit être conçue et utilisée comme instrument stratégique de pilotage. A cette fin, un processus doit être engagé sur la base des données disponibles, des expériences faites, mais aussi des connaissances et des impressions des unités administratives décentralisées de chaque région.

Le Conseil-exécutif considère que cet instrument répond aux attentes du mandat donné suite à l'adoption du postulat (modèle conceptuel) tout comme aux critiques et aux remarques constructives reçues à l'occasion de la procédure de consultation. L'orientation stratégique de la politique en la matière et le développement de l'encouragement des fusions ont reçu le soutien de la plupart des participants à la procédure de consultation.

De nombreuses prises de position indiquent que le modèle conceptuel prévu ou la vision stratégique sont des instruments essentiels cohérents pour une approche globale. Malgré les critiques fondamentales – tout aussi nombreuses – s'élevant contre la proposition du rapport du 14 février 2018 concernant les critères de définition des périmètres et de la distribution des communes, un remaniement du projet impliquant les communes, qui connaissent les spécificités régionales, semble possible.

L'élaboration de cette représentation requiert l'observation des exigences et principes suivants :

- La représentation des objectifs à atteindre définit les périmètres où il convient d'encourager les fusions de communes, offrant ainsi la vue d'ensemble du territoire cantonal qu'ont exigée les auteurs du postulat.
- La création de périmètres où il convient d'encourager les fusions de communes sert la cause du développement territorial durable et correspond ainsi aux objectifs de législation du Conseil-exécutif.
- Contrairement à ce que le projet mis en consultation prévoyait avec le plan directeur des fusions, aucun critère matériel ne définit les périmètres propices à l'encouragement des fusions. Ces derniers sont déterminés par le réseau de centres du plan directeur 2030. Ils jouent dans tous les cas un rôle important pour que tout un chacun puisse se représenter les objectifs à atteindre. Tous les périmètres proposés comprennent un centre ainsi qu'un plus ou moins grand nombre de communes avoisinantes.
- Le nouvel instrument ne fixera pas d'étalon de mesure. Si le projet ne prévoit pas un nombre précis de communes, il doit s'articuler autour des conclusions du rapport de fond du 31 mai 2017, selon lesquelles une réduction du nombre de communes à 100 ou 150 marquerait déjà un net progrès par rapport à la situation actuelle.
- Les fusions au sein des différentes régions offrent aux communes de nouvelles options d'action sur le long terme dans les domaines de l'économie, de l'aménagement de l'espace et de la gestion de l'environnement ainsi que de la sociologie qui tiennent compte des particularités locales et du processus de réforme déjà lancé.
- Les périmètres devant faire l'objet d'un encouragement décrits présentent globalement des caractéristiques analogues mais pas forcément identiques à celles des espaces

fonctionnels³². Leur délimitation tient compte des circonstances et des enjeux qui diffèrent parfois sur un territoire hétérogène qui s'étend de l'Arc jurassien à la chaîne des Alpes. Les questions auxquelles doivent répondre les agglomérations ne sont en outre pas les mêmes que celles auxquelles sont confrontées les régions rurales. La représentation des objectifs à atteindre donne à chaque commune un aperçu théorique des conséquences d'une fusion sous les angles économique, territorial et social.

- Il convient en outre de déterminer les conditions des éventuelles fusions sur une partie du périmètre seulement ou ne tenant pas compte des zones illustrées dans la représentation des objectifs à atteindre.
- La mise en œuvre partielle ou totale des objectifs qui restent à définir ne remet fondamentalement en cause ni la structure de l'administration cantonale, ni la coopération régionale, pas plus que le système de financement et de compensation des charges.
- La réalisation ne peut se faire sans l'actualisation ni le développement des instruments d'encouragement des fusions. Les bases légales nécessaires à cet égard sont traitées selon le processus législatif usuel (cf. chap. 4.3).

La vision stratégique de l'avenir du paysage géopolitique du canton doit, comme le rappelle le Conseil-exécutif, être conçue selon un processus participatif. Il convient de mandater l'OACOT, déjà impliqué et responsable de l'affaire, pour la formation d'une organisation de projet au terme des débats politiques qui se dérouleront lors de la session parlementaire de juin 2019.

Fort de ce constat, le Conseil-exécutif se prononcera sur l'instauration d'un groupe de projet dédié à la question.

Principe directeur 1: Une vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique est élaborée sur une base participative nécessitant le concours des communes et sous la direction du canton.

4.2 Actualisation et développement des instruments d'encouragement

Déjà disponibles, les bases et instruments destinés à l'encouragement des fusions de communes soutiendront la réalisation du découpage territorial prévu selon la représentation des objectifs qui doit voir le jour. Ils seront néanmoins à améliorer et, au besoin, à compléter. L'idée sous-jacente à la proposition est un développement efficace et ciblé du dispositif existant au moyen des ressources financières et humaines disponibles.

Ce genre d'optimisation n'appelle que de modestes modifications de la législation. Le caractère volontaire des fusions doit rester prééminent et les fusions ne doivent être ordonnées

³² Selon le Conseil-exécutif, il est logique de recourir aux critères reconnus des espaces fonctionnels. Comme tendent à le prouver de nombreuses publications en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire, cette notion ne connaît pas de définition universelle.

Le gouvernement trouve toutefois dans un texte législatif du canton de Glaris tous les éléments essentiels pour définir ce qu'est un espace fonctionnel. L'article 5 de l'ordonnance sur les constructions du canton de Glaris (Bauverordnung ; GS VII B/1/1) précise qu'il s'agit d'un espace qui s'étend au-delà des frontières communales ou cantonales et qui se définit par les relations et le comportement des habitants, les critères d'accessibilité ainsi que les activités du lieu et leur mise en réseau. L'article cite par ailleurs quelques types d'espaces fonctionnels : espaces économiques, agglomérations, espaces ruraux, régions touristiques, ... Aux termes de l'article, la proposition d'utiliser des caractéristiques pour chaque région d'un canton aussi vaste que celui de Berne n'est pas infondée.

qu'à titre exceptionnel dans les limites conçues exhaustivement par la loi (fusions forcées), ce qui rend inutile toute modification de la Constitution cantonale.

Présentées ci-après, les mesures prévues pour être combinées entre elles, qui peuvent être utilisées toutefois indépendamment l'une de l'autre, doivent faire l'objet d'une procédure (législative) *ad hoc* dès que l'orientation générale sera définie.

4.2.1 Utilisation ciblée des ressources

Descriptif de la mesure :

Cette mesure prévoit avant tout le recours ciblé aux ressources financières et humaines dont le canton dispose pour les fusions de communes au sein d'un périmètre défini.

Aucun objectif quantitatif n'est fixé, ni pour le nombre de communes ni pour la taille de la population. En revanche, seules les fusions stratégiques des communes d'un périmètre défini pourront à l'avenir prétendre à un accompagnement actif. Le potentiel stratégique d'une fusion au sein d'un périmètre donné se définit par exemple par la participation de plusieurs communes (rurales) ayant un lien évident avec un centre, mais aussi par les projets de fusions des agglomérations. Comme cela a déjà été mentionné au chapitre 4.1, le potentiel sera jugé en fonction des circonstances et des enjeux de chaque fusion, car ils diffèrent parfois sur le territoire s'étendant de l'Arc jurassien à la chaîne des Alpes.

Aussi bien les prestations complémentaires liées au projet (que le canton accorde pour l'étude préliminaire conformément à l'art. 34 LFPC) que l'aide financière octroyée lorsque la fusion est achevée (selon les art. 3 ss LFCo) verront leurs critères réévalués :

- 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.
- L'octroi de l'**aide financière** après la finalisation d'une fusion, qui répond aujourd'hui à des critères linéaires³³, est à revoir.

Effet escompté :

Le nombre de fusions qui ne sont pas considérées comme stratégiques, entre très petites communes ou en cascade, se verra diminué même si elles resteront possibles selon le principe du libre choix, qui n'est pas remis en cause. Les très petites communes seront obligées de signaler leur difficulté à remplir leurs tâches dès qu'elles en décèleront les signes avant-coureurs et à faire part de leur volonté de fusionner.

Lorsqu'il s'agit de fusions non stratégiques, l'organisation des projets ne sera suivie par le canton qu'à titre restreint³⁴, mais elle pourra encore se baser sur le matériel et les modèles de document existants.

³³ L'aide financière selon la LCo est calculée en multipliant le montant de la subvention par habitant (400 fr.) par le chiffre de la population résidente des communes (jusqu'à 1000 habitants par commune) et par un multiplicateur majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire lorsque la fusion implique plus de deux communes.

³⁴ Est compris par accompagnement ponctuel le soutien minimal accordé aux communes pour les questions d'ordre juridique ou procédural afin qu'elles élaborent des bases légales remplissant les conditions d'approbation qui puissent être soumises au canton.

Ressources et adaptations nécessaires / défis :

On estime que l'encouragement des fusions nécessite des moyens au moins de l'ordre de ceux prévus jusqu'à présent par les crédits-cadres. Il conviendra de redéfinir les besoins tous les quatre ans afin que le Grand Conseil garde le contrôle sur les coûts. Seules des modifications ponctuelles de la législation sont nécessaires.

Il a en outre déjà été relevé que les fusions ne correspondant pas aux objectifs fixés devront faire l'objet d'une décision au cas par cas avant de pouvoir compter sur un éventuel soutien financier. A cette fin, des critères de dérogation et une audition des communes sont nécessaires.

Principe directeur 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.

4.2.2 Encouragement des fusions des centres avec les communes environnantes

Preuve est faite que les communes présentant une capacité financière faible ne sont pas, à bien des égards, des partenaires idéaux pour un projet avec des communes centres et représentent même parfois un risque (cf. explications au chap. 3.3).

Descriptif de la mesure :

Encourager de manière ciblée les fusions projetées par des communes plutôt faibles du point de vue économique et des communes centres (disposant d'une meilleure situation financière et plus performantes), qui ne sont de loin pas dénuées de sens sur le plan spatial, doit passer par l'instauration d'un nouvel instrument et d'une incitation supplémentaire. Ils peuvent prendre la forme d'un montant unique et limité dans le temps (en plus de l'aide financière aux fusions abouties).

Ce bonus n'est accordé qu'aux communes fusionnant dans un périmètre circonscrit dans la représentation des objectifs à atteindre. Il faut trancher au cas par cas, suivant les particularités régionales (p. ex. collaboration en place), le périmètre dont l'importance stratégique est la plus grande tout en évitant que la fusion avec un centre provoque l'isolement de certaines communes.

Il convient de déterminer des critères clairs et fiables pour le calcul d'un éventuel bonus.

Quant aux communes centres et de très petite taille pouvant prétendre à cette contribution, c'est la représentation des objectifs à atteindre qui permettra de les identifier.

Effet escompté :

Il s'agit avant toute chose de proposer un instrument destiné à l'encouragement ciblé et stratégique des fusions. Celui-ci doit tenir compte des circonstances qui diffèrent parfois entre les communes (centres) et les agglomérations.

Cet outil doit également ouvrir une brèche pour la réalisation de fusions qui, comme mentionné au chapitre 3.3, ne sauraient autrement se produire vu la réticence des communes disposant de meilleures conditions, qui quant à elles n'ont pas besoin de fusionner et anticipent même un risque (financier).

Ressources et adaptations nécessaires / défis :

Les moyens pour la mise en œuvre de cette mesure doivent chaque fois faire l'objet d'un crédit-cadre, à l'instar de ce qui se fait aujourd'hui pour l'aide financière. Cela rend possible la planification en termes de politique financière et budgétaire.

Il paraît indispensable aujourd'hui de fixer un ordre de priorité avec des critères d'évaluation et de les exploiter. La planification des ressources doit advenir à un stade précoce ; c'est im-

portant pour les communes concernées, mais aussi pour les finances cantonales. Ces bonus, employés de manière efficace, créent un besoin supplémentaire en ressources.

Il n'a jamais été légiféré sur le potentiel versement d'un bonus à une commune pourvue d'une meilleure capacité d'action. Un projet législatif doit être élaboré. Il convient de déterminer l'opportunité de l'inclure dans la LFCo.

Ce bonus ne doit pas être confondu avec la contribution exceptionnelle au sens de l'article 41 LCo qui, lorsqu'une fusion est ordonnée, peut être octroyée par le Grand Conseil à la nouvelle commune pour l'atténuation des charges financières supplémentaires.

Principe directeur 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.

4.2.3 Influence sur les études préliminaires de fusions et sur la mise en œuvre des projets

Descriptif de la mesure :

Dans les projets de fusion décidés sur une base volontaire au sein des périmètres définis, le canton (par l'intermédiaire de l'OACOT) intervient de façon active lors des phases préliminaire et de mise en œuvre. Aujourd'hui, tous les projets de fusions, pour autant que demande en soit faite, bénéficient du soutien et des conseils de l'OACOT. A l'avenir, le suivi sera plus sélectif : il ne sera garanti que pour les projets respectant les objectifs fixés. L'objectif est d'allouer au mieux les ressources humaines restreintes. Vu les modèles qui ont été élaborés, les documents relatifs au projet de fusion disponibles et les réglementations transitoires, qui ont depuis leur introduction fait leurs preuves, la dimension pionnière du travail qui attend les communes souhaitant fusionner a largement diminué par rapport à il y a encore 10 ou 15 ans.

En outre, le canton usera davantage de la possibilité de proposer des fusions et procèdera lui-même aux études nécessaires (art. 4b, al. 2, lit. b et c LCo).

Effet escompté :

En exerçant une plus forte influence lors des études préliminaires, le canton est à même d'agir activement et de manière ciblée à un stade précoce de la procédure concernant des fusions pertinentes du point de vue stratégique et souhaitables sur le plan cantonal. Il peut aussi remédier à l'exclusion des communes se trouvant en marge du projet et ainsi à la création d'îlots (c.-à-d. de communes qui n'ont pas participé à la fusion).

Ressources et adaptations nécessaires / défis :

L'intervention active et multipliée au stade des études préliminaires requiert la mise à disposition par le canton de ressources humaines supplémentaires. Au regard du droit, il convient de prévoir que les communes soient obligées de collaborer (p. ex. lors de la collecte d'informations et des travaux de fond).

Il serait aussi judicieux d'examiner la possibilité d'une standardisation supplémentaire de la phase préliminaire ainsi que d'une simplification du contenu de la procédure. Il s'agirait notamment de rendre les prescriptions et les modèles plus contraignants pour les projets en cours (portée des rapports de base et des études de faisabilité) et de diminuer le contenu obligatoire des contrats de fusion.

Principe directeur 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.

4.2.4 Recours systématique aux instruments de mise en œuvre existants

Descriptif de la mesure :

Sur la base de la représentation des objectifs à atteindre, les prestations au sens de la LPFC³⁵ seront réduites de manière méthodique pour les fusions ordonnées et pour les communes qui refusent une fusion malgré leur capacité financière restreinte. La liste des instruments de mise en œuvre, et des conditions d'utilisation prévues de manière exhaustive, demeure inchangée.

Effet escompté :

Un examen systématique et rendu public à temps ainsi que l'emploi des instruments de mise en œuvre et des moyens de contrainte existants favorisent l'introduction d'études préliminaires dans les unités spatiales homogènes et entravent la création d'îlots (communes ne participant pas au projet de fusion). Dans les grands projets en cours, le périmètre minimal de la fusion en cas d'échec doit être indiqué afin que le canton renonce à envisager le recours aux instruments en question. Le cas pourrait par exemple se présenter lorsqu'un projet avec sept communes n'a pas abouti et qu'un autre est mis en place sur des périmètres partiels comprenant trois et quatre communes.

Ressources et adaptations nécessaires / défis :

Au niveau des ressources, un calcul de toutes les économies réalisées grâce à la réduction des prestations au sens de la LPFC pour l'ensemble des combinaisons de fusion n'est pas possible. La représentation des objectifs et les périmètres définis permettent toutefois une approche systématique.

Preuve a été faite au cours des dernières années que le renoncement d'une ou de plusieurs communes ne met souvent pas un terme aux projets de fusion. Plus le périmètre de la fusion est petit, plus les chances de réussite sont élevées. Contraindre une commune à collaborer peut porter préjudice à l'ensemble du projet. C'est une des raisons pour lesquelles on a renoncé par le passé à réduire les prestations au sens de la LPFC, même si les conditions étaient en principe réunies, et a fortiori à les soumettre à l'organe compétent. Le Conseil-exécutif estime que la réduction des prestations pour les communes ne désirant pas fusionner devra néanmoins à l'avenir être appliquée méthodiquement aussi en cas de potentiel restreint afin de contribuer à la réalisation de fusions stratégiques.

En solution de dernier recours, le canton peut ordonner une fusion. Dans ce cas, les conditions strictes et exhaustives restent un obstacle de taille. La représentation des objectifs offre toutefois des précisions quant aux « intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants » (inscrits à l'article 108 ConstC sans plus de détail) qui justifient le recours à cette solution.

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

4.3 Mise en œuvre des adaptations

L'adaptation des instruments existants d'encouragement des fusions n'appelle en principe qu'une modification limitée de la législation (LCo, OCo, LPFC et LFCo). Aucune adaptation de la Constitution cantonale n'est nécessaire.

Il est possible de combiner entre elles les mesures d'optimisation. Les différences structurelles et géographiques qui existent entre les régions du canton doivent être prises en considération.

³⁵ Cf. note de bas de page 30 au sujet des conditions régissant la réduction des prestations au sens de la LPFC.

Les ressources prévues pour le suivi des projets doivent être accrues afin que l'accompagnement des projets de fusions, qui est actuellement ponctuel, puisse laisser la place à un pilotage actif des fusions ayant un but stratégique, comme le prévoit la représentation des objectifs.

5 Conclusions du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif est d'avis que l'encouragement des fusions de communes doit être amélioré et que le temps est venu d'élaborer un programme général pour l'avenir du découpage géopolitique du canton.

Le Conseil-exécutif soumet donc au Grand Conseil des recommandations pour l'orientation future de l'encouragement des fusions qui tiennent compte des résultats de la procédure de consultation sous la forme d'un rapport au sens de l'article 51, alinéa 1, lettre c LGC³⁶. Le Grand Conseil peut en prendre entièrement ou partiellement connaissance ou le renvoyer. S'il en prend connaissance, il peut assortir le rapport de déclarations de planification. S'il le renvoie, il peut l'assortir de charges à l'attention du Conseil-exécutif.

Selon l'opinion du Grand Conseil au sujet des principes directeurs, le Conseil-exécutif se chargera de la suite des travaux et proposera au Grand Conseil les modifications législatives nécessaires en temps opportun.

6 Proposition

Vu l'article 52, alinéa 1 LGC, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport (et de classer par la même occasion le postulat).

³⁶ Loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21).

7 Annexe / Evaluation de la procédure de consultation

7.1 Vue d'ensemble

Entre le 16 février 2018 et le 25 juin 2018, 70 prises de position ont été envoyées par les partis politiques³⁷, les communes³⁸, les conférences régionales, les régions, les associations, les sociétés et par d'autres acteurs consultés (ci-après : organisations³⁹), ainsi que par des services cantonaux (leurs remarques ne sont pas rendues publiques)⁴⁰.

Le tableau suivant donne un bref aperçu⁴¹ des avis émis (au moyen d'une prise de position publique) sur les différents éléments du rapport, tels que la réorientation de l'encouragement des fusions de communes, le plan directeur des fusions (carte représentant les unités spatiales homogènes) ainsi que les deux options décrites et leurs principes directeurs.

Critère fondamental / Principe directeur	Partis	Communes	Organisations
Orientation stratégique de l'encouragement des fusions de communes	Environ deux tiers des prises de position publiques approuvent le principe d'une orientation stratégique de la politique d'encouragement des fusions de communes. Le tiers restant s'y oppose.		
Plan directeur des fusions (carte représentant les unités spatiales homogènes ; annexe 1 du rapport du 14 février 2018)	Approbation : Les Verts, PBD, PEV, PLR, PS Rejet : UDC, UDF	Approbation : Berne, Bienne, Eggwil, Freimettigen, Lyss, Niederhünigen, Thoune Rejet : Ittigen, Köniz, Langenthal, Langnau, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rumendingen, Rümligen, St. Stephan, Steffisburg, Trubschachen, Worb,	Approbation : Association <i>Bern neu gründen</i> , conférence régionale de Berne – Mittelland, conférence régionale de l'Oberland oriental, région de la Haute-Argovie, région du Kientental Rejet : ACB/CCB, CAF, CMJB, communauté d'intérêt pour l'espace rural, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental,

³⁷ Les Verts, PBD, PEV, PLR, PS, UDC, UDF (8).

³⁸ Belp, Berne (conseil communal et commission de l'agglomération), Biel/Bienne, Eggwil, Freimettigen, Häutligen, Ittigen, Köniz, Langenthal, Langnau, Lauperswil, Lyss, Mirchel, Muri, Münsingen, Ostermundigen, Röthenbach i.E., Rumendingen, Rümligen, Steffisburg, St. Stephan, Thoune, Trubschachen, Worb, Wynigen, Zollikofen (27).

³⁹ Conférence régionale de Berne – Mittelland, conférence régionale de l'Oberland oriental, conférence régionale de l'Emmental, région du Kientental, région de la Haute-Argovie, espace de développement de Thoune (ERT), PME bernoises, Association des avocats bernois, Chambre d'agriculture du Jura bernois, Union du commerce et de l'industrie (UCI), région d'aménagement du Kandertal et du Haut-Simmental – Pays de Gessenay, communauté d'intérêt pour l'espace rural (*Interessengemeinschaft ländlicher Raum*, association *Bern neu gründen*, Association bernoise des communes et corporations bourgeoises, Conseil du Jura bernois (CJB), Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne (CMJB), Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF), Association des communes du canton de Berne / Cadres des communes bernoises (ACB/CCB), conférence des maires du Haut-Emmental, Eglise nationale catholique romaine, Tribunal administratif (21).

⁴⁰ Directoire des offices des poursuites et des faillites du canton de Berne, Directoire des préfectures, Contrôle des finances, Direction de la magistrature, APEA de Berne, Association des préposés aux poursuites et faillites et des chefs de section encaissement de l'intendance des impôts du canton de Berne (6), ainsi que les Directions (8).

⁴¹ Le tableau offre une vue d'ensemble des prises de position évaluable en les classant selon les critères fondamentaux et les principes directeurs introduits dans le rapport ainsi qu'en fonction de l'avis exprimé (approbation ou rejet). Un grand nombre des 70 prises de position contient plus d'une remarque et les réponses vont de l'approbation au rejet. Certaines prises de position font en outre part d'observations générales sur l'encouragement des fusions de communes et sur le découpage géopolitique; celles-ci ne figurent pas dans le tableau mais ont été évaluées. Il en va de même pour les critiques constructives, les propositions d'amélioration et les déclarations portant sur chacun des principes directeurs.

		Wynigen	ERT
Option 1 dans son ensemble (légère optimisation ; développement modéré)	Approbation : Les Verts, PBD, PLR, UDC Rejet : PVL, UDF	Approbation : Belp, Eggwil, Freimettigen, Ittigen, Lyss, Muri, Niederhünigen, Ostermundigen, Rumendigen, Berne, Langenthal, Thoune Rejet : Bienne, Köniz	Approbation : ACCB, conférence régionale de Berne – Mittelland, conférence régionale de l'Oberland oriental, région de la Haute-Argovie, région du Kiental, UCI Rejet : CMBJ, commission de l'agglomération de la ville de Berne, communauté d'intérêt pour l'espace rural, ERT
Principe directeur 1 (maintien du caractère volontaire des fusions)	Approbation : Les Verts, PEV, PLR Rejet : -	Approbation : Belp, Berne, Langenthal, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb Rejet : -	Approbation : ACB/CCB, ACCB, association <i>Bern neu gründen</i> , commission de l'agglomération de la ville de Berne, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland oriental, ERT, région de la Haute-Argovie, région d'aménagement du Kander- dental et du Haut-Simmental – Pays de Gessenay, UCI Rejet : -
Principe directeur 2 (allocation ciblée des moyens financiers et des ressources)	Approbation : Les Verts, PEV, PLR Rejet : -	Approbation : Belp, Berne, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb Rejet : -	Approbation : ACB/CCB, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland oriental, ERT, UCI Rejet : CMJB
Principe directeur 3 (création d'un bonus pour les fusions avec une commune centre)	Approbation : Les Verts, PEV, PLR	Approbation : Belp, Berne, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb	Approbation : ACB/CCB, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland

	Rejet : -	Rejet : -	oriental, ERT, UCI Rejet : Association <i>Bern neu gründen</i> , CMJB
Principe directeur 4 (influence du canton)	Approbation : Les Verts, PEV, PLR Rejet : -	Approbation : Belp, Berne, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb Rejet : -	Approbation : ACB/CCB, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland oriental, région de la Haute-Argovie, UCI Rejet : ACCB, CMJB, ERT
Principe directeur 5 (recours systématique aux instruments de mise en œuvre et aux moyens de contrainte)	Approbation : Les Verts, PEV, PLR Rejet : -	Approbation : Belp, Berne, Langenthal Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb Rejet : -	Approbation : ACB/CCB, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland oriental, région de la Haute-Argovie, UCI Rejet : CMJB, ERT, région d'aménagement du Kandertal et du Haut-Simmental – Pays de Gessenay
Option 2 dans son ensemble (réorientation stratégique)	Approbation : Les Verts, PS, PVL Rejet : PBD, PEV, PLR, UDC, UDF	Approbation : Bienne Rejet : > 20 communes	Approbation : - Rejet : 12 organisations
Principe directeur 1 (mise en œuvre autonome dans un délai prescrit)	Approbation : Les Verts, PS, PVL Rejet : PBD, PEV, PLR, UDC, UDF	Approbation : - Rejet : > 20 communes	Approbation : - Rejet : 12 organisations
Principe directeur 2 (approche descendante concluant à la mise en œuvre directe)	Approbation : Les Verts, PS, PVL Rejet : PBD, PEV, PLR, UDC, UDF	Approbation : - Rejet : > 20 communes	Approbation : - Rejet : 12 organisations

La procédure de consultation a donné lieu à des prises de position explicites, présentées dans le tableau ci-avant, sur les critères fondamentaux et les principes directeurs. Une analyse détaillée est fournie ci-après.

Le spectre couvert par les prises de position est très large. Les opinions vont du refus complet d'un quelconque changement en matière de fusion de communes (*communes municipales de Rumendingen et de Wynigen*) à une adhésion totale aux deux options (*Les Verts*) en passant par une approche plus modérée selon laquelle les réflexions sont propices à ouvrir un vaste débat (*diverses réponses*).

La mise en œuvre du mandat donné par le postulat, visant un canton à 50 communes au plus, a succombé au refus d'une très nette majorité. L'objectif de 100 à 150 communes rencontre pour sa part un succès considérable (*diverses réponses dont celles de Berne, de Bienne, d'Ittigen, de Lyss et de la conférence régionale de Berne-Mittelland*). Certaines prises de position rejettent cependant l'idée de fixer un objectif quantitatif.

Pour deux participants, le postulat ne demande rien d'autre qu'un rapport de fond, de sorte qu'il n'y a pas (encore) lieu de parler de projet de mise en œuvre (*PME bernoises, Köniz*). Dans un autre cas, les propositions sont critiquées car elles ne sauraient s'appliquer à la partie francophone du canton étant donné que le facteur de la langue est notamment laissé de côté (*Conseil du Jura bernois*).

Différentes voix ont remis fondamentalement en cause l'utilité des grandes fusions sur la base notamment de l'étude de Studerus et Schaltegger⁴² (*plusieurs petites communes rurales et la communauté d'intérêt pour l'espace rural*).

Bien que le rapport de fond résultant d'un mandat donné par la JCE à des experts externes n'ait pas fait l'objet de la procédure de consultation, il est considéré parfois comme une bonne source susceptible d'alimenter le débat (*Köniz*) ; d'autres fois, il est jugé trop scientifique, incompréhensible et abstrait (*ACB/CCB et huit communes, ainsi que la conférence des maires du Haut-Emmental et la conférence régionale de l'Emmental, qui renvoient explicitement à cette prise de position*). Certains jugent même que les auteurs du rapport sont dépourvus de tout esprit critique au sujet des fusions (*commission de l'agglomération de la ville de Berne, Muri, région de la Haute-Argovie*).

7.2 Pilotage stratégique et plan directeur des fusions

De nombreuses prises de position (*ACB/CCB et des communes qui mentionnent explicitement cette prise de position*) saluent l'idée d'un pilotage ciblé selon une perspective globale (approche stratégique en matière d'espace).

Un des participants considère le modèle introduisant des unités spatiales homogènes comme une base cohérente (*Bienne*). Dans certains cas, des suggestions de périmètres ont même été faites après un examen attentif de la division en unités spatiales homogènes (*région de la Haute-Argovie*).

Plusieurs acteurs refusent net l'idée d'un plan directeur des fusions comme fondement scientifique (*ACB/CCB et des communes qui mentionnent explicitement cette prise de position, conférence régionale de l'Emmental, UDC*). Parfois cet instrument est qualifié de projet onéreux qui est pensé sur le papier sans la connaissance pratique nécessaire des lieux. En plus de la simple critique émise à plusieurs reprises contre les limites dessinées et la formation des périmètres, les prises de positions demandent une description plus détaillée et compréhensible

⁴² Cf. note de bas de page 14.

des espaces formés et des critères utilisés (pour la délimitation) qui serait établie à la suite de la consultation et de l'implication précoce des communes, des régions ainsi que de l'ACB. La procédure a aussi été l'occasion dans un cas de demander l'établissement d'études de potentiel.

Une grande commune précise par ailleurs que le plan directeur des fusions n'établit pratiquement aucune proposition contraignante pour Thoune et ses environs (*Steffisburg*). A ce sujet, il convient de noter que de nombreuses communes de la région en question n'ont pas été attribuées de manière univoque à une unité spatiale, raison pour laquelle elle ne sont pas colorées sur la carte.

Finalement, indépendamment des remarques sur le fond concernant la carte des unités spatiales homogènes, la valeur d'un plan directeur des fusions par rapport à d'autres instruments d'aménagement et sa force légale ont fait l'objet de réflexions.

Ainsi, la *conférence régionale de l'Oberland oriental* et la *commune de Lyss* ont par exemple indiqué qu'elles pourraient concevoir le plan directeur des fusions comme faisant partie intégrante du plan directeur 2030 et qu'il devrait être régulièrement retravaillé à l'instar des autres instruments d'aménagement. Elles ont aussi précisé, comme la *commune de Köniz*, que la question de la position de cette mesure par rapport à d'autres instruments d'aménagement et sa portée juridique restaient à déterminer.

7.3 Développement des mesures d'encouragement

A la question de savoir s'il faut développer (modérément) les mesures d'encouragement ou si une réorientation stratégique est nécessaire, les réponses divergeaient dans une large mesure :

Une réorientation stratégique ?

Cinq prises de position exprimaient la volonté d'opter pour une réorientation stratégique totale ou partielle. Cet avis a entre autres été motivé par le fait que le canton devait jouir d'un plus grand pouvoir d'intervention et que l'autonomie communale méritait une redéfinition (*PS*). En parallèle, cette même prise de position laisse entendre qu'un tel processus ne se fait pas du jour au lendemain.

Les intervenants qui approuvent la réorientation stratégique sont en faveur des deux principes directeurs ébauchés (c'est-à-dire la mise en œuvre autonome dans un délai prescrit ou la mise en œuvre directe) ainsi que, suivant les circonstances, de mesures échelonnées.

Le camp des opposants compte quant à lui une bonne cinquantaine de participants. L'idée d'une réorientation stratégique est en substance perçue comme inapplicable, peu judicieuse et irréaliste. Les motifs cités sont le caractère inconnu des coûts de transaction, le déséquilibre important entre l'utilité présumée et la pratique ainsi que la réorganisation fondamentale du canton qui en découlerait. Plusieurs acteurs refusent tout simplement une approche descendante, en se référant parfois aux instruments de contrainte qui, selon eux, existent déjà aujourd'hui en suffisance.

Une légère optimisation ?

L'idée d'une légère optimisation connaît un sort inversement proportionnel :

Quelque 50 réponses s'expriment en faveur de cette option et avancent des critiques constructives (*ACB/CCB et de multiples communes qui mentionnent explicitement cette prise de position, deux tiers des communes de l'espace de développement de Thoune, conférence régionale de Berne-Mittelland*).

Dans près de deux tiers des prises de position, le maintien du caractère volontaire des fusions a été défini comme une condition *sine qua non* (cf. instruments *infra*).

Certains participants, comme la *ville de Berne*, ont choisi cette option pour des raisons pratiques. L'argument avancé est qu'elle ne nécessite qu'une adaptation législative minime, ce qui garantit une mise en œuvre rapide.

Par contre, les détracteurs estiment qu'il faut instaurer des incitations novatrices et de meilleure qualité (*association Bern neu gründen*) et qu'une version légèrement adaptée de ce qui se fait actuellement en matière d'encouragement de fusions de communes ne permet pas d'atteindre l'objectif de 100 à 150 communes (*Köniz*). Les *Vert'Libéraux* sont d'avis que la légère optimisation ne parviendra à offrir qu'une mince amélioration.

7.4 Optimisation des instruments encourageant les fusions

Le maintien du caractère volontaire des fusions (principe directeur 1) et la création d'un bonus pour les fusions avec des communes centres (principe directeur 3) ressortent, parmi tous les principes directeurs de l'option 1, grands « vainqueurs » de la procédure de participation. Un grand nombre de communes partagent donc à cet égard aussi l'avis de l'ACB/CCB.

Caractère volontaire (principe directeur 1)

Dans près de deux tiers des prises de position, le maintien du caractère volontaire des fusions a été défini comme une condition *sine qua non*.

Allocation des moyens financiers et des ressources selon le plan directeur des fusions (principe directeur 2)

L'allocation ciblée des ressources a été saluée à plusieurs reprises, au détriment du principe de l'arrosoir utilisé pour le versement des prestations accordées pour la préparation de la fusion et l'octroi de l'aide financière en cas de fusion aboutie.

Un participant à la procédure ne s'est pas contenté d'approuver le principe d'une allocation ciblée des moyens : il a même demandé d'une façon générale à ce qu'un plus grand volume de ressources financières et humaines soit investi (*Les Verts*).

Bonus pour les fusions avec une commune centre (principe directeur 3)

Comme indiqué au préalable, ce dispositif, brossé à grands traits, a reçu l'approbation de plusieurs participants, bien qu'il soit souvent précisé qu'une préparation soignée est nécessaire avant la mise en œuvre d'un tel outil.

L'ACB et les CCB relèvent que la mise en place d'un bonus est la bienvenue, mais qu'elle soulève beaucoup de questions. Dans leur prise de position, ils répètent que le plan directeur, proposé comme base, doit faire l'objet d'une redéfinition.

A propos du squelette de ce dispositif et d'une possible priorisation de l'octroi du bonus, deux intervenants indiquent que le principe du premier arrivé, premier servi est injustifié (*Langenthal*, *Les Verts*).

Influence accrue du canton (principe directeur 4)

Si plusieurs communes approuvent le fait que le canton ait une plus grande influence, l'ACB et les CCB estiment qu'il doit faire preuve de retenue dans la mise en œuvre des projets de fusion.

Recours systématique aux instruments de mise en œuvre et aux moyens de contrainte (principe directeur 5)

Les résultats de la procédure de consultation laissent apparaître une approbation de principe des instruments existants et du recours systématique à ces mécanismes. Des doutes ont plusieurs fois été émis quant au potentiel et aux conséquences d'une possible réduction dans le

cadre de la péréquation financière selon l'article 35a LPFC⁴³.

7.5 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Les contours de l'encouragement des fusions de communes à l'avenir selon une approche stratégique sur le plan de l'aménagement et l'idée d'une description et d'une représentation visuelle des périmètres privilégiés pour la mise en œuvre de fusions ont reçu l'assentiment d'une majorité des participants à la procédure. Le plan directeur des fusions, présenté comme fondement théorique, a cependant fait l'objet de nombreuses remarques concernant les limites définies et a soulevé des questions relatives à ses effets juridiques et son caractère contraignant. C'est la raison pour laquelle le présent rapport n'utilise plus le terme « plan directeur des fusions ».

Le rapport du 14 février 2018 proposait deux options ; l'une envisageait une légère optimisation du dispositif actuel en matière de fusion de communes, tandis que l'autre s'en détachait clairement et visait une réorientation stratégique de fond. Cette seconde option (approche descendante avec la possibilité éventuelle de mise en œuvre directe à l'avenir) est tuée dans l'œuf compte tenu des prises de position. Tous les développements la concernant dans le rapport du 14 février 2018 ont donc été supprimés (chap. 5.3).

Pour le développement modéré de la stratégie cantonale en matière de fusion (qui correspond à une légère optimisation), le Conseil-exécutif esquissait dans son rapport du 14 février 2018 différentes mesures et instruments d'encouragement susceptibles d'être appliqués indépendamment les uns des autres ou de manière combinée. L'évaluation des prises de position a permis de prendre connaissance de plusieurs informations précieuses pour l'élaboration des futurs mécanismes d'encouragement. Il a plusieurs fois été mentionné que les instruments ébauchés en vue d'une légère optimisation ne pouvaient pas permettre, une fois mis en œuvre, une diminution radicale du nombre de communes telle que visée.

⁴³ Cf. note de bas de page 30.