

## Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 053-2018  
Type d'intervention: Motion  
Motion ayant valeur de directive: ☐  
N° d'affaire: 2018.RRGR.187

Déposée le: 19.03.2018

Motion de groupe: Non  
Motion de commission: Non  
Déposée par: Leuenberger (Bannwil, UDC) (porte-parole)  
Freudiger (Langenthal, UDC)  
Knutti (Weissenburg, UDC)  
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui  
Urgence accordée: Non 22.03.2018

N° d'ACE: 942/2018 du 5 septembre 2018  
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques  
Classification: -  
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



### Diversité communale – un atout oublié

---

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de montrer dans quelle mesure les fusions ont permis de réaliser des économies dans les finances cantonales et dans les finances des communes concernées, à la lumière des fusions réalisées ces dernières années ;
2. d'estimer les coûts occasionnés par une diminution du nombre de communes à 100-150 (en particulier les coûts de l'encouragement des fusions et les coûts de la procédure pour les fusions forcées et la création de nouveaux postes pour réaliser davantage de fusions) ;
3. d'entente avec les communes, de montrer plus précisément dans quelle mesure une réduction du nombre de communes du canton à 100-150 conduira à une perte ou à une réduction de la participation politique et du nombre de personnes qui assument une charge honorifique ;

4. de renoncer pour le moment à soumettre au Grand Conseil le rapport du Conseil-exécutif « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » du 14 février 2018 ; le Conseil-exécutif doit établir ses conclusions au sujet de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne en tenant compte des bases qui doivent encore être élaborées d'après les chiffres 1 et 3, et doit soumettre un rapport consolidé au Grand Conseil pour prise de connaissance et prise de position, après une nouvelle procédure de consultation ;
5. de proposer des solutions au Grand Conseil pour renforcer l'autonomie financière des communes tout en poursuivant la politique de fusion existante (c'est à dire d'un ordre de grandeur de 300 à 347 communes dans le canton) ;
6. de renoncer en principe à initier, soutenir ou introduire des mesures concrètes pour les fusions de grande envergure (en particulier les fusions de plus de 7 communes).

#### Développement :

Suite à l'adoption d'un postulat par le Grand Conseil, le gouvernement a été chargé d'élaborer un rapport de base sur l'avenir géopolitique du canton de Berne. Ce rapport, du 31 mai 2017, recommande une réduction du nombre de communes de 347 à 100-150. En se basant sur ce modèle, le gouvernement a défini deux stratégies possibles dans son rapport du 14 février 2018 (« légère optimisation » et « réorientation stratégique »).

Le rapport de base tout comme le rapport du Conseil-exécutif du 14 février 2018 font l'impasse sur des éléments essentiels. On n'a pas étudié en détail si les fusions de communes réalisées jusqu'à présent ont effectivement permis de faire des économies. L'étude de Studerus et Schaltegger « Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland 2016 » n'a par exemple pas été approfondie (le rapport du gouvernement y renvoie seulement de manière générale, à la page 6). Les coûts occasionnés par une réduction à 100-150 communes n'ont pas été analysés avec précision (coûts de l'encouragement des fusions et coûts des procédures de fusions forcées, nouveaux postes à l'OACOT, etc.) Les communes n'ont apparemment pas été impliquées dans l'élaboration de l'étude ; dès lors, les conséquences d'une réduction du nombre de communes (telle que recommandée dans l'étude) sur la participation politique n'ont pas pu être entièrement mises en lumière. On n'a par exemple pas tenu compte du fait que la volonté d'accomplir une charge honorifique devrait avoir tendance à diminuer dans des structures plus grandes, plus anonymes et bureaucratiques. Il existe par ailleurs des études sur la diminution du taux de participation aux élections et votations dans les communes fusionnées (Koch et RoCHAT : « The effects of Local Government Consolidation on Turnout : Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland ») ; le rapport de base du 31 mai 2017 n'en parle pas non plus.

Il faut réparer ces omissions. Le Conseil-exécutif ne doit dresser ses conclusions qu'après avoir pris connaissance de ces informations fondamentales complémentaires. Il doit aussi mener une nouvelle procédure de consultation. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il soumettra le rapport consolidé au Grand Conseil pour prise de connaissance et prise de position. Les documents fondamentaux actuels sont trop incomplets pour que le Grand Conseil puisse en débattre. En l'espèce, des bases solides pour pouvoir accepter des instruments de la portée d'un plan directeur des fusions font défaut.

En même temps, le Conseil-exécutif doit proposer au Grand Conseil des moyens de renforcer l'autonomie financière des communes tout en conservant la politique de fusion actuelle (c'est-à-

dire un total de 300-347 communes). On pourrait en particulier imaginer déléguer plus de tâches aux communes, multiplier les moyens d'influence pour les tâches communes, proposer des référendums communaux, adapter les instruments de la LPFC en ce qui concerne la dotation minimale et les prestations complémentaires pour les charges géo-topographiques. Les rapports qui existent actuellement ne mettent pas en valeur les opportunités qu'offre l'actuelle diversité communale.

Enfin, nous demandons que le canton évite de lancer et de soutenir des fusions de grande envergure, car il manque l'appui nécessaire de la population pour ces fusions (par exemple, la fusion de 11 communes au nord de la Haute-Argovie a été refusée). Les fusions de plus de sept communes en particulier doivent être considérées comme des fusions de grande envergure.

Motivation de l'urgence : La procédure de consultation sur le rapport sur l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne est en cours. La présente motion aborde aussi la suite de la procédure (consultation supplémentaire, présentation du rapport consolidé au Grand Conseil seulement après prise de connaissance d'autres bases pertinentes). Ne pas accorder l'urgence à cette motion équivaldrait donc à rendre cette demande impossible dans les faits.

### **Réponse du Conseil-exécutif**

En adoptant le postulat 177-2014 Müller (Berne, PLR), « A quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? », le 19 mars 2015, par 85 voix contre 58, le Grand Conseil a clairement chargé le Conseil-exécutif de montrer comment se présenterait le canton de Berne si sa subdivision répondait à des critères et aux besoins actuels de l'économie et de l'aménagement du territoire et comptait moins de 50 communes. Le Grand Conseil a en outre alloué les moyens financiers nécessaires à cette recherche.

Le gouvernement a répondu à cette demande en présentant le rapport intitulé « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne », daté du 14 février 2018, dont la procédure de consultation a duré du 16 février au 25 mai 2018. Le Conseil-exécutif s'est fondé sur un rapport de base externe pour rédiger le sien.

#### Point 1

La stratégie du canton de Berne en matière de fusions de communes n'accorde pas une place particulière à l'aspect de l'intérêt financier. Elle entend davantage obtenir, par l'intermédiaire de fusions, des communes fortes et performantes, en mesure d'accomplir leurs tâches sous leur propre responsabilité et selon les normes de qualité voulues, raison pour laquelle le contrôle de l'efficacité des fusions porte sur la performance communale. L'instrument de mesure « Fusions-Check » utilisé depuis trois ans par le canton permet d'exposer de manière complète les répercussions des fusions de communes sous les angles économique, sociologique et démocratique. Le Conseil-exécutif estime qu'un nouveau contrôle de l'efficacité des fusions fondé sur les répercussions financières n'est pas pertinent et ne justifierait pas les ressources qu'il conviendrait d'investir à cet effet.

## Point 2

Le rapport de base externe n'évoque que sommairement les coûts de transformation occasionnés en cas de réduction du nombre de communes à 150, voire à 50<sup>1</sup>. Il n'a pas encore été décidé si une valeur cible devait être formulée dans la future politique en matière de fusions et, si tel était le cas, à quel niveau celle-ci se situerait. Les résultats de la procédure de consultation au sujet du rapport « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » sont toujours en cours d'évaluation. Au vu des prises de position reçues, il ne semble pas que la valeur cible visée soit aussi basse. Il n'y a donc pas lieu de fournir une estimation détaillée des coûts, fondée sur une valeur cible de 100 à 150 communes.

## Point 3

Comme précisé, une structure prévoyant comme valeur cible 100 à 150 communes bernoises n'a pas encore été définie. Il n'y a donc aucun intérêt à interroger une nouvelle fois les communes sur les seuls points de la réduction de leur participation politique et du nombre de personnes assumant une tâche honorifique.

## Point 4

La procédure de consultation au sujet du rapport « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » menée au printemps 2018 a intégré les communes bernoises à la réflexion sur l'évolution des mesures d'encouragement des fusions. Il s'agit désormais d'évaluer les réponses fournies puis d'adapter en conséquence la version définitive du rapport du Conseil-exécutif. Dans tous les cas, le rapport ne sera donc pas soumis au Grand Conseil dans sa teneur du 14 février 2018.

## Point 5

L'autonomie financière des communes n'est pas directement liée à la politique bernoise en matière de fusions. Par ailleurs, la LPFC, sous sa forme actuelle, garantit déjà de manière importante l'autonomie financière des communes.

## Point 6

Le Conseil-exécutif est d'avis qu'aucun motif pertinent ne justifie que l'on fixe un plafond au nombre de communes voulant fusionner (fusion de grande envergure). Aucune demande de ce type n'a d'ailleurs été faite au cours de la procédure de consultation. Etablir un nombre maximal ne ferait en fait qu'empiéter sur l'autonomie des communes. Le Conseil-exécutif estime en outre que des fusions stratégiques sont judicieuses, quel que soit le nombre de communes impliquées.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

## Destinataire

- Grand Conseil

---

<sup>1</sup> Voir pages 79ss du rapport du 31 mai 2017 sur l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne, disponible en allemand (ecoptima, regiosupport, BHP Hanser und Partner AG)