

Rapport

Date de la séance du CE: 15 mars 2017
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire: 600 16 64 / 201 17 2
Classification: Non classifié

Crédit-cadre destiné à l'encouragement des fusions de communes; aides financières et prestations complémentaires liées à des projets **Crédit d'engagement pour la période comprise entre 2018 et 2021**

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales.....	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel.....	2
3.2	Caractéristiques du projet.....	3
3.2.1	Mesures d'encouragement sollicitées entre 2014 et 2017.....	4
3.2.2	Ressources nécessaires pour la période de 2018 à 2021.....	5
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences.....	8
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	8
5	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	8
6	Répercussions sur les communes	9
7	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	9
8	Proposition.....	9



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).

Les moyens mis à disposition de 2013 à 2017 pour l'encouragement des fusions de communes ont été alloués par le Grand Conseil s'agissant de l'aide financière (arrêté du 6 juin 2013) et par le Conseil-exécutif concernant les prestations complémentaires liées à des projets à la charge du Fonds pour les cas spéciaux (ACE n° 323/2013). En revanche, les ressources font l'objet d'une demande commune de crédit-cadre pour la période comprise entre 2018 et 2021. 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 que l'état actuel du fonds rend une définition des priorités inévitable. Il est donc devenu impossible de prélever sur le fonds en question de nouveaux montants pour les prestations complémentaires liées à des projets.

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 entre 2018 et 2021. Le crédit demandé pour une période de quatre ans (2018 à 2021) s'élève à 12 312 900 francs, dont 11 312 900 francs sont destinés aux aides financières et 1 000 000 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), article 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

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'à 2017, on dénombre 34 fusions de communes municipales et de communes mixtes pour un total de 83 collectivités concernées. Ces fusions ont eu lieu dans chacune des trois grandes régions du canton : le Jura bernois, le Plateau et l'Oberland. Cinq communes issues d'une première fusion ont pris part à un nouveau processus couronné de succès. 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 la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE). 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 2013, les outils financiers destinés à encourager les fusions s'appliquent également aux paroisses. C'est à cette date également qu'un changement concernant les prestations complémentaires liées à des projets est survenu, de sorte que le plafond des prestations pour l'étude préliminaire a été légèrement rehaussé.

Depuis 2005, les prestations pour l'étude préliminaire, non conditionnées par le résultat, et les aides financières octroyées après l'aboutissement des fusions sont calquées 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 en multipliant le montant de la subvention par habitant, de 400 francs, par le chiffre de la population résidente 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.

Comme brièvement mentionné ci-dessus, le contexte entourant la composition du montant demandé pour les quatre prochaines années est différent. Entre 2013 et 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 est regroupé en une seule demande de crédit-cadre. Compte tenu de tous les engagements existants, l'état du fonds est de quelque quatre millions de francs. De l'avis de l'Administration des finances du canton de Berne, les ressources minimales du fonds doivent garantir le financement de la réglementation des cas spéciaux résultant des modifications de la LPFC. Selon l'article 49, alinéa 3 de cette loi, la priorité est accordée au financement de la réglementation des cas spéciaux.

Par conséquent, le financement des prestations complémentaires liées à des projets est, pour la période comprise entre 2018 et 2021, à la charge du compte de fonctionnement du canton.

3.2 Caractéristiques du projet

Le présent crédit-cadre, sous la forme d'un crédit d'engagement quadriennal, 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 2017.

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.*

Etant donné que le montant total nécessaire des aides financières est toujours sensiblement plus élevé que les prestations complémentaires liées à des projets qui sont versées et au vu de l'état du Fonds pour les cas spéciaux, l'article 8 LFCo a déjà été interprété comme suit pour les périodes comprises entre 2009 et 2013 ainsi que 2014 et 2017 : les aides financières extrapolées faisaient l'objet d'un crédit-cadre à la charge du compte de résultats et le Conseil-exécutif était compétent pour arrêter les prestations complémentaires liées à des projets à la charge du fonds pour les cas spéciaux. Les ressources budgétées pour les années 2014 à 2017 mettent en évidence le rapport entre les aides financières et les prestations complémentaires.

Le total des ressources inscrites au budget pour 2013, de 17,3 millions de francs, a été couvert à hauteur de 1,8 million de francs (env. 10 %) par les ressources du Fonds pour les cas spéciaux et affecté à l'octroi de prestations complémentaires liées à des projets dans le cadre d'études portant sur des fusions. Les 15,5 millions de francs restants (env. 90 %) ont été financés par le crédit-cadre à la charge du compte de fonctionnement et utilisés pour le versement d'aides financières aux projets de fusion qui ont abouti.

Au vu de la pratique qui a eu cours jusqu'à présent et de l'état du Fonds pour les cas spéciaux, l'article 8 LFCo doit être aujourd'hui interprété de sorte que la totalité du montant destiné à l'encouragement des fusions de communes soit demandée sous forme de crédit-cadre. Selon le Conseil-exécutif, cet article sera adapté en temps utile en fonction de la situation prévalant en matière d'encouragement des fusions de communes.

3.2.1 Mesures d'encouragement sollicitées entre 2014 et 2017

Le 13 mars 2013, le Conseil-exécutif a arrêté le montant à prélever sur le Fonds pour les cas spéciaux entre 2014 et 2017 et l'a fixé à 1,8 million de francs (ACE n° 323/2013). Le Grand Conseil, à titre complémentaire, a quant à lui approuvé le 6 juin 2013 un crédit-cadre de 15,5 millions de francs à la charge du compte de fonctionnement. Pour la période comprise entre 2010 et 2013, un montant total de 15 millions de francs a été affecté à l'encouragement des fusions de communes.

Les montants des aides financières suivants sont à la charge de l'actuel crédit-cadre :

2014	CHF	6 409 880	(pour 8 projets de fusion concrétisés)
2015	CHF	1 768 800	(pour 3 projets de fusion concrétisés)
2016	CHF	1 495 400	(pour 3 projets de fusion concrétisés)
2017	CHF	556 000	(pour 1 projet de fusion concrétisé, versement prévu pour avril 2017)
Total	CHF	10 230 080	

La non-utilisation de quelque 5,2 millions de francs du crédit dans le domaine des aides financières résulte principalement de l'interruption d'un projet dans le Jura bernois et d'un autre dans le Bas-Emmental ainsi que d'une modification du projet concernant les vallées de l'Aar, de la Gürbe et Belpberg (quatre communes au lieu de cinq).

Selon les indications de la Division de la péréquation financière de la Direction des finances, des prestations complémentaires liées à des projets (prestations pour les coûts d'étude au sens de l'art. 34, al. 2 et 3 LPFC) pour un montant total de 694 620 francs ont été allouées jusqu'à mars 2017 pour des études portant sur des fusions. 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 s'élèvera en principe à 900 000 francs pour les dix mois restants de 2017.

3.2.2 Ressources nécessaires pour la période de 2018 à 2021

Les ressources nécessaires à l'encouragement des fusions de communes entre 2018 et 2021 sont estimées à 12 312 920 francs sur la base des résultats de la période précédente (2014 à 2017), des projets de fusion actuellement connus et des études portant sur les fusions en cours.

Ci-après sont exposés les postulats et les motifs sur lesquels reposent les extrapolations.

Aides financières

Dans un souci de transparence, il est renvoyé au document Excel joint au présent rapport pour plus de détails sur les extrapolations. Les projets approuvés figurant dans ce document (en tout cas à titre indicatif) sont répartis en différentes catégories :

- projets de fusion largement avancés, entre des communes municipales, des communes mixtes et des paroisses, dont l'aboutissement est prévu pour 2018 ou 2019,
- projets de fusion en cours dont la date d'exécution est officiellement prévue pour 2019, 2020 et 2021,
- projets qui, sans être déjà officialisés, sont selon toute vraisemblance sur le point d'être lancés,
- réserve pour les projets encore inconnus, tendanciuellement plus petits, entre communes municipales, communes mixtes et paroisses qui aboutissent généralement après deux ou trois ans.

Si l'extrapolation pour 2018 est déjà relativement précise (CHF 2 154 400), seule une somme globale peut dans un premier temps être envisagée pour 2019, 2020, 2021.

Expérience faite, 30 pour cent environ des projets sont 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, de sorte qu'il convient de se référer aux données des deux périodes antérieures pour la période de 2018 à 2021. Par ailleurs, les projets prévus au 1^{er} janvier 2018 ne subissent aucune coupe, puisqu'ils ont de grandes chances de se réaliser. Par contre, le montant total de 13 083 600 francs extrapolé pour la période de 2019 à 2021 est réduit de 30 pour cent (CHF 9 158 520).

Le montant extrapolé disponible pour les aides financières durant les quatre ans s'élève à 11 312 920 francs et est inférieur, de plus de quatre millions de francs, à la somme sollicitée pour la période comprise entre 2013 et 2017 (CHF 15 500 000). Cela permet de tenir compte à la fois du fait que le crédit actuel n'a pas été épuisé et que les fusions de communes sont dans le canton de Berne un phénomène globalement constant.

Il convient de rappeler ici une nouvelle fois que, depuis 2013, les paroisses peuvent égale-

ment bénéficier d'aides financières. Selon l'article 7a, alinéa 1 LFCo, le montant de l'aide financière peut aller jusqu'à 200 000 francs lors de fusions de paroisses. Lors du calcul de l'aide financière au sens de cet alinéa, le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques tient compte de la situation financière des paroisses qui ont fusionné et du nombre de leurs paroissiens et paroissiennes (art. 7a, al. 2. LFCo). 2018 sera la première année où, suite à la réalisation d'un projet de fusion largement avancé, une paroisse pourra profiter de cette mesure. Pour les quatre autres projets de fusion de paroisses prévus entre 2018 et 2021, un total de 600 000 francs est nécessaire, chaque fusion se voyant accorder une somme nettement inférieure au montant maximal.

Les ressources nécessaires pour d'éventuelles contributions exceptionnelles dans le cadre d'une fusion ordonnée n'ont pas été prises en considération dans les extrapolations concernant la période comprise entre 2018 et 2021. L'éventuelle contribution exceptionnelle est octroyée par le Grand Conseil en plus de l'aide financière au sens de LFCo et est portée à la charge du compte de fonctionnement, conformément à l'article 4l, alinéa 3 de la loi sur les communes (LCo ; RSB 170.11).

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 qui pourront prétendre à des prestations complémentaires sera approximativement du même niveau que durant la période comprise entre 2014 et 2017. Le corps électoral a accepté, le 23 septembre 2012, le projet « Optimisation de l'encouragement des fusions de communes », ce qui a fait passer les maxima de 50 000 à 70 000 francs et de 70 000 à 120 000 francs. Les estimations tiennent compte de ces augmentations.

Le solde des prestations octroyées au 1^{er} mars par un arrêté du Conseil-exécutif est de 694 620 francs. De trois à cinq demandes, de l'ordre de 200 000 à 250 000 francs, sont encore attendues pour l'année 2017.

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, la somme totale demandée est fixée à 1 000 000 francs.

Par conséquent, le montant nécessaire pour les aides financières et les prestations complémentaires liées à des projets se monte à 12 312 920 francs au total.

Répartition par tranche :

Le crédit-cadre doit être divisé en quatre tranches étant donné que le coût lié aux trois projets largement avancés de fusion de communes municipales ainsi qu'à la fusion de paroisses prévue peut être estimé assez précisément, comme il en a déjà été fait mention plus haut. Ainsi, la première tranche est fixée à 2 154 400 francs. La plus grande tranche, de 5 882 440 francs, est allouée pour 2019 en raison du bon avancement d'un double projet ainsi que d'un projet de fusion concernant onze communes qui, en l'état actuel des connaissances, a de fortes chances de se concrétiser. L'aide financière à verser ne serait guère plus faible si deux fusions au lieu d'une aboutissaient dans ce périmètre important. Pour 2020 et 2021, l'aide financière extrapolée est partagée par moitié, puisqu'en général la date définitive d'exécution de la fusion ne peut être déterminée qu'à un stade tardif de la procédure.

Selon les valeurs des périodes antérieures (2010 à 2013 et 2014 à 2017), les moyens destinés aux prestations complémentaires liées à des projets sont répartis équitablement, à hauteur de 250 000 francs, sur les quatre ans.

Les ressources demandées et les tranches prévues se répartissent comme suit :

Aides financières au sens de la LFCo	CHF 11 312 920
Prestations complémentaires liées à des projets au sens de l'article 34, alinéas 2 et 3 LPFC	CHF 1 000 000
Total du crédit-cadre	CHF 12 312 920

Aide financière

Compte / Unité d'imputation / Domaine fonctionnel	Année	Part du crédit-cadre
363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.910101 / 1759 OACOT	2018	CHF 2 154 400
363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.910101 / 1759 OACOT	2019	CHF 5 882 440
363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.910101 / 1759 OACOT	2020	CHF 1 638 040
363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.910101 / 1759 OACOT	2021	CHF 1 638 040
Total	2018 à 2021	CHF 11 312 920

Prestations complémentaires liées à des projets

Compte / Unité d'imputation / Domaine fonctionnel	Année	Part du crédit-cadre
363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.910101 / 1759 OACOT	2018	CHF 250 000
363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.910101 / 1759 OACOT	2019	CHF 250 000

363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.910101 / 1759 OACOT	2020	CHF 250 000
363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 05.05.910101 / 1759 OACOT	2021	CHF 250 000
Total	2018 à 2021	CHF 1 000 000

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Les ressources demandées doivent être disponibles dès le 1^{er} janvier 2018 pour tous les nouveaux projets (demande de prestations complémentaires liées au projet de fusion) et pour les fusions aboutissant à cette date ou ultérieurement (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 Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (Office des affaires communales et de l'organisation du territoire) 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.

Le fait que les prestations complémentaires en question ne puissent plus être prélevées sur le Fonds pour les cas spéciaux ne modifie en rien les compétences. Ces prestations continueront à être accordées au moyen d'un arrêté du Conseil-exécutif en vertu des dispositions susmentionnées de la LPFC.

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

L'encouragement des fusions contribue à la réalisation du premier objectif du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. L'objectif « Favoriser le développement durable du territoire » mentionne explicitement les fusions de communes :

« Le développement du territoire ne pourra pas répondre aux critères de la durabilité sans renforcement des communes et garantie de leur capacité d'action. Dans les zones rurales précisément, les communes jouent un rôle décisif dans le succès du développement des régions et du canton. Les fusions de communes sont un des moyens de renforcer leur capacité d'action. Raison pour laquelle il faut poursuivre résolument sur la voie des fusions volontaires. Les outils permettant de soutenir et d'accélérer le processus doivent être utilisés de manière ciblée. »

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 2018 à 2021.

Les versements, effectués entre 2018 et 2021, 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 2018 à 2021. La comptabilisation incombe à l'OACOT (domaine fonctionnel 1759) qui utilise le compte 363200 (subventions aux communes et aux syndicats de communes) du produit 05.05.910101.

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 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 de la stratégie d'encouragement des fusions reste inchangé. 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.

Enfin, il convient de rappeler, dans ce contexte, que la création de communes plus grandes, tant du point de vue de leur superficie que du nombre de leurs habitants, que visent de telles incitations financières, peut encourager les communes à accomplir davantage encore leurs tâches de manière efficiente et sous leur propre responsabilité.

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 la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques propose au Conseil-exécutif d'approuver le présent projet d'arrêté.

Annexe :

- Aperçu de l'encouragement des fusions de communes par des mesures financières / extrapolation pour 2018 à 2021