



Rapport

Date de la séance du CE : 8 mars 2023
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2022.DIJ.2384
Classification : Non classifié

Encouragement des fusions de communes; aides financières et prestations complémentaires liées à des projets (crédit d'engagement pour les années 2024 et 2025) Crédit-cadre

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	3
3.1	Rappel	3
3.1.1	Dispositif actuel d'encouragement	3
3.1.2	Élaboration du dispositif d'encouragement / retard dans la mise en œuvre du projet « avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » / dispositions transitoires de la nouvelle loi sur les fusions de communes	3
3.2	Caractéristiques du projet	5
3.2.1	Mesures d'encouragement sollicitées pour 2022 et 2023	5
3.2.2	Ressources nécessaires pour 2024 et 2025	6
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	10
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes	11
5.	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	11
6.	Répercussions sur les communes	11
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	11
8.	Proposition	12

1. Synthèse

Depuis 2004, la fusion volontaire de communes est encouragée par l'octroi d'une aide financière en vertu de la loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo). Conformément à l'article 34, alinéas 2 et 3 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), le Conseil-exécutif peut aussi verser aux communes désireuses de fusionner des prestations complémentaires pour la préparation, des mesures d'information et la mise en œuvre des projets (prestations pour l'étude préliminaire). Le présent crédit-cadre dégage les moyens financiers nécessaires à l'encouragement des projets de fusion de communes en cours ou à venir dont l'aboutissement est fixé en 2024 ou 2025.

Contrairement à la pratique ayant eu cours les années précédentes, mais de manière semblable au crédit-cadre pour 2022 et 2023, le présent crédit-cadre ne porte que sur les années 2024 et 2025, soit, pour la deuxième fois, sur deux années au lieu de quatre. Un tel changement s'explique par l'approbation du rapport intitulé « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » par le Grand Conseil le 12 juin 2019 et le mandat qui en découle. Il est prévu que l'encouragement des fusions de communes prenne une nouvelle orientation et que les mesures y relatives évoluent.

L'élaboration participative de la vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne, achevée fin 2022, a permis de remplir en partie ce mandat. À l'heure actuelle, les adaptations législatives des instruments destinés à l'encouragement des fusions de communes sont soumises au débat politique (procédure de consultation en cours, jusqu'à juin 2023). L'entrée en vigueur des bases légales modifiées est prévue pour le 1^{er} janvier 2025. Jusque-là, les études préliminaires et la mise en œuvre des projets de fusion bénéficient du soutien régi par le droit en vigueur.

Des moyens doivent être mis à disposition pour le versement d'une aide financière aux fusions au 1^{er} janvier 2024 de même qu'au 1^{er} janvier 2025 dans le but de garantir aux communes une sécurité en matière de planification. Il en va de même pour l'octroi de prestations complémentaires liées à des projets dans le cadre d'études préliminaires à une fusion lancées en 2024 et 2025, mais qui potentiellement n'aboutiront qu'après cette période.

Le crédit demandé pour une période de deux ans (2024 et 2025) s'élève à **2 800 000 francs**, dont 2 560 000 francs sont destinés aux aides financières et 240 000 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 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0), articles 27, 30, alinéa 1, 32 et 34
- Ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1), articles 23 et 28

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

3.1.1 Dispositif actuel d'encouragement

L'octroi d'aides financières à des fusions de communes qui ont abouti se fonde sur la 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 résidante d'au moins 1000 personnes et que
- c) les ressources financières nécessaires soient disponibles.

Depuis l'entrée en vigueur de la LFCo et jusqu'au printemps 2023, on dénombre 45 fusions de communes municipales et de communes mixtes pour un total de 108 collectivités concernées. S'agissant des paroisses, on compte dix fusions depuis 2000, pour un total de 25 paroisses concernées.

Les paroisses ont pu aussi bénéficier de l'aide financière et de prestations complémentaires liées à des projets depuis l'entrée en vigueur des bases légales qui s'y rapportent en 2013. Pour les années 2022 et 2023, le total des dépenses se monte à environ un million de francs (voir point 3.2.1) – contre près de six millions de francs pour la période précédente, allant de 2018 à 2021.

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

Depuis 2005, les prestations pour l'étude préliminaire, non conditionnées par le résultat, et les aides financières octroyées après l'aboutissement des fusions sont 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 après la fusion en multipliant le montant de la subvention par habitant, de 400 francs, par le chiffre de la population résidante de toutes les communes qui fusionnent (lorsque plus de trois communes sont concernées) et par le multiplicateur applicable, la population de chacune des communes qui fusionnent étant prise en compte jusqu'à concurrence de 1000 habitants.

3.1.2 Élaboration du dispositif d'encouragement / retard dans la mise en œuvre du projet « avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » / dispositions transitoires de la nouvelle loi sur les fusions de communes

Le projet « avenir du découpage géopolitique du canton de Berne », qui est en cours de réalisation, influence la durée de la période concernée par le présent crédit-cadre – comme c'était déjà le cas au début de 2021.

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

Les travaux sont coordonnés par l'OACOT depuis 2019.

Un processus participatif impliquant les préfectures, des représentantes et des représentants des communes et d'autres partenaires s'est déroulé entre mai 2021 et juin 2022 et a abouti à l'élaboration d'une vision stratégique du paysage géopolitique du canton de Berne. Des ateliers ont été modérés dans les dix arrondissements administratifs pour permettre la définition, la visualisation et la description des possibles périmètres dans lesquels l'encouragement des fusions de communes doit s'inscrire. La nécessité que ces manifestations – regroupant pour certaines un nombre important de participantes et de participants – se déroulent en présentiel a engendré des retards, en partie importants, dus au coronavirus. Pour faire suite à la vision telle qu'elle a été décrite, l'actuel dispositif d'encouragement des fusions de communes fait l'objet d'une révision dans le cadre d'un projet législatif. Le mandat repose avant tout sur les principes directeurs 2 et 3 du rapport approuvé par le Grand Conseil.

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

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

Le projet législatif ad hoc sera soumis à une procédure de corapport et de consultation à partir du début de 2023. En présence d'une décision politique du Grand Conseil (sessions de mars et juin 2024) et pour autant que celle-ci ne fasse pas l'objet d'un référendum, le nouveau dispositif devrait remplacer les anciens instruments d'encouragement dès 2025. Aucun nouveau crédit-cadre ne sera toutefois déposé au 1^{er} janvier 2025. De nouveaux moyens seront demandés (sous la forme d'un autre crédit-cadre) au cours de 2025 probablement, lorsque les instruments d'encouragement actualisés et la méthode de calcul auront fait l'objet d'une décision politique (entrée en force).

Compte tenu de l'échéancier, il est aussi opportun d'ajuster une nouvelle fois les moyens financiers au processus. Une transition claire, c'est-à-dire une limitation à deux ans des moyens disponibles, doit offrir aux communes une base sûre pour leur planification.

Les communes qui s'engageront sur la voie d'une fusion en 2024 pourront encore, dès lors qu'elles en font la demande, bénéficier de prestations complémentaires liées à des projets conformément à la pratique actuelle. Des moyens à cet effet sont prévus pour la période transitoire (voir point 3.2.2).

Les nouvelles bases légales contiennent des dispositions transitoires applicables aux communes dont la fusion aboutit au 1^{er} janvier 2025 ou qui lancent des études préliminaires à une fusion au cours de 2025. Le présent crédit-cadre englobe les moyens nécessaires à ces projets pour garantir aux communes une certaine sécurité en termes de planification puisque, comme

mentionné supra, aucun crédit-cadre fondé sur la nouvelle législation ne sera présenté début 2025.

Le chapitre 3.2.2 contient des explications relatives aux moyens prévus pour les projets devant aboutir au 1^{er} janvier 2025. S'agissant des projets se déroulant durant la phase de transition, il conviendra de communiquer à un stade précoce si les nouvelles bases légales sont applicables et dans quelle mesure.

En résumé, la demande de ressources, qui était réitérée tous les quatre ans depuis 2005, se limite à une période de deux ans – comme c'était déjà le cas pour 2022 et 2023 – en raison du changement de système prévu.

3.2 Caractéristiques du projet

Le présent crédit-cadre, sous la forme d'un crédit d'engagement biennal, est soumis au référendum facultatif en raison de son ampleur, conformément à l'article 62, alinéa 1, lettre c ConstC. 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 2023.

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.

Depuis plusieurs années, aucun montant ne peut plus être prélevé sur le « Fonds pour les cas spéciaux » pour l'encouragement de fusions de communes. Conformément à la pratique mise en œuvre pour la période allant de 2018 à 2021 et les années 2022 et 2023, la totalité du montant destiné à l'encouragement des fusions de communes est demandée une nouvelle fois sous forme de crédit-cadre.

Selon les renseignements pris auprès de la Direction des finances (FIN), le raccourcissement motivé au point 3.1.2 de la durée du crédit-cadre de quatre ans n'est pas contraire à la teneur de l'article 8, alinéa 1 LFCo.

L'article 8, alinéa 1 (et donc aussi 2) LFCo, qui n'est plus applicable à la lettre, sera modifié lors de l'adaptation du dispositif d'encouragement des fusions de communes (voir point 3.1.2).

3.2.1 Mesures d'encouragement sollicitées pour 2022 et 2023

Le 16 juin 2021 (affaire de crédit GC 2020.DIJ.2604), le Grand Conseil a approuvé un crédit-cadre de 2,022 millions de francs à la charge du compte de résultats pour les années 2022 et 2023, dont 500 000 francs réservés à l'octroi de prestations complémentaires liées à des projets dans le cadre d'études portant sur des fusions.

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

Année 2022	CHF	0	(aucune aide financière)
Année 2023	CHF	687 500	(pour 3 projets concrétisés; communes municipales et paroisses ¹)

¹ Les fusions suivantes ont abouti en 2023 :

Communes municipales de Münchenbuchsee et de Diemerswil (nom de la nouvelle commune municipale : Münchenbuchsee ; aide financière probable : CHF 480 000)

Paroisses réformées évangéliques de Grafenried et de Limpach (nom de la nouvelle paroisse : Grafenried-Limpach ; aide financière probable : CHF 110 000)

Le montant total des **aides financières** est donc de **CHF 687 500**

Le montant total des **prestations complémentaires liées à des projets**² dans le cadre d'études portant sur des fusions accordé entre janvier 2022 et mars 2023 est de **CHF 103 240**

Cette somme comprend les prestations complémentaires accordées aux projets achevés, interrompus ou en cours. Considérant les demandes annoncées et les demandes prévisibles, le montant total des prestations complémentaires liées à des projets en cours d'environ 200 000 francs pour les dix mois restants de 2023 s'accroîtra encore en principe de **300 000 francs**.

Au cours des 18 derniers mois, les démarches liées aux fusions ont continué de donner lieu à des études complexes, demandant un investissement intense, et des discussions politiques au sein des communes impliquées. Le moment du versement des montants accordés peut être influencé par une modification du périmètre faisant l'objet d'une étude ou le report de la mise en œuvre d'une fusion.

L'évolution de la situation n'est pas toujours prévisible, et elle agit sur la mesure dans laquelle le crédit actuel est utilisé, a fortiori épuisé. Pour les années 2022 et 2023, le total des montants nécessaires au titre des mesures d'encouragement est, conformément aux explications ci-dessus, calculé comme suit :

Estimation du montant total (aides financières et prestations complémentaires liées à des projets) à fin 2023 (CHF 687 500 + extrapolation CHF 300 000) : **CHF 987 500**

La somme totale en question correspond à environ 50 pour cent du crédit disponible.

Le budget prévu et accordé sous la forme d'un crédit-cadre pour les années 2022 et 2023 n'a pas été épuisé en particulier pour les raisons suivantes :

- La fusion concernant la paroisse générale réformée évangélique de Berne, initialement prévue pour 2023, a, au vu des informations actuellement disponibles, à nouveau été reportée et l'aide financière maximale, de 200 000 francs, ne pourra probablement être demandée qu'en 2024 ou 2025.
- Deux projets dans le Jura bernois – étude préliminaire à une fusion entre les paroisses de Moutier et de Grandval ainsi qu'entre celles de Sonceboz-Sombeval et de Corgémont-Cortébert – ne pourront finalement pas aboutir en 2022 ou 2023.
- Le nombre d'études préliminaires lancées a tendancielllement été plus faible que lors de la période précédente (2018 à 2021). À cela s'ajoute le fait que les forfaits introduits en 2021 pour soutenir les projets nouveaux, de faible ampleur et réalisés à court terme n'ont pas été utilisés.

3.2.2 Ressources nécessaires pour 2024 et 2025

Les ressources nécessaires pour 2024 et 2025 ont été extrapolées. Leur justification se trouve au point 3.1.

² Pároisses catholiques romaines de St. Antonius et de St. Mauritius (nom de la nouvelle paroisse : Bern-West ; aide financière probable CHF 97 500)

² Des prestations complémentaires liées à des projets ont été octroyées en 2022 et jusqu'à mars 2023 (engagements pris jusqu'à mars 2023) :

Commune municipale de Reutigen-Zwieselberg : CHF 35 000 ; commune municipale de Wileroltigen-Gurbrü : CHF 15 000 ; commune municipale de Wangen-Wangenried : CHF 40 000 ; paroisse de Diesse et de Nods : CHF 13 240.

Les ressources nécessaires à l'encouragement des fusions de communes en 2024 et 2025 sont estimées à **2 800 000 francs** sur la base des résultats de la période en cours (2022 et 2023), des projets de fusion actuellement connus et des études portant sur les fusions en cours (voir l'annexe 1). Il a été procédé à une coupe forfaitaire de 20 % des ressources nécessaires extrapolées.

Ci-après sont exposés les postulats et les motifs sur lesquels reposent les extrapolations (état en mars 2023).

Aides financières

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

Projets de fusion de communes municipales en cours (au stade de l'étude préliminaire) :

- Selon les informations actuellement disponibles (arrêtés de principe favorables à la fusion à la fin de 2022), il est probable que la fusion entre les communes municipales de Reutigen et de Zwieselberg aboutisse au 1^{er} janvier 2024.
- Le projet des communes municipales de Wangen et de Wangenried est moins avancé mais il a démarré de manière concrète avec la communication officielle d'un calendrier (mise en œuvre prévue pour 2024). Par arrêté du 1^{er} mars 2023, le Conseil-exécutif a octroyé à ce projet un montant de près de 40 000 francs (au titre de prestation complémentaire).
- Le projet de fusion des communes de Gurbrü et de Wileroltigen a également démarré de manière concrète. Les deux communes ont l'intention de faire aboutir la fusion au 1^{er} janvier 2025. Par arrêté du 22 février 2023, le Conseil-exécutif a octroyé à ce projet un montant de 15 000 francs (au titre de prestation complémentaire). La nouvelle commune comptera moins de 1000 habitantes et habitants. Les mesures envisagées pour faire face à cette situation sont décrites sous le titre « Dispositions transitoires pour les fusions devant aboutir au 1^{er} janvier 2025 ».
- Les communes de Loveresse, de Reconvilier et de Saules prévoient de lancer une étude préliminaire à une fusion début 2023. À l'heure actuelle, le projet semble réaliste à l'horizon 2025. Les mesures envisagées dans cette situation particulière sont décrites ci-dessous sous le titre « Dispositions transitoires pour les fusions devant aboutir au 1^{er} janvier 2025 ».
- Enfin, les études préliminaires portant sur la fusion entre la ville de Berne et Ostermündigen sont bien avancées. La mise en œuvre est prévue pour 2025. Les mesures relatives à cette fusion particulière (fusion d'un centre avec les communes qui l'entourent) sont aussi présentées ci-dessous sous le titre « Dispositions transitoires pour les fusions devant aboutir au 1^{er} janvier 2025 ».

Au vu des informations actuellement disponibles (mars 2023), cinq fusions de communes municipales vont aboutir au 1^{er} janvier 2024 ou au 1^{er} janvier 2025 (voir annexe 1).

Dispositions transitoires pour les fusions devant aboutir au 1^{er} janvier 2025

Comme déjà mentionné ci-dessus, la modification proposée des bases légales à partir de 2025 contient des dispositions transitoires pour les fusions devant aboutir au 1^{er} janvier 2025. Le projet de révision totale de la LFCo (soumise à une procédure de consultation entre mars et mai 2023) prévoit notamment ce qui suit :

«Une aide financière selon l'ancien droit peut être accordée à une fusion achevée, qui a été décidée avant l'entrée en vigueur de la présente loi (soit avant le 1^{er} janvier 2025) et qui, en vertu de l'ancien droit, aurait bénéficié d'une subvention cantonale plus élevée».

Selon l'état actuel des connaissances (mars 2023), cette réglementation aura, pour les trois projets de fusion mentionnés ci-dessus, les répercussions suivantes :

Gurbrü-Wileroltigen : si la décision définitive de fusionner est prise par les communes en 2024, celles-ci pourront déposer une requête motivée concernant l'octroi exceptionnel d'une aide financière dans le cas où « la nouvelle commune a une population résidante inférieure à 1000 personnes » selon l'article 3 LFCo dans sa teneur en vigueur.

Une aide financière pourra être octroyée selon le droit actuellement en vigueur aux communes de Loveresse, de Reconvilier et de Saules (soit un montant d'environ 670 000 CHF selon l'extrapolation actuelle) si leur décision définitive est prise en 2024. Si la fusion remplit les conditions posées à l'octroi d'un bonus pour une fusion impliquant une commune centre selon le nouveau dispositif, l'aide octroyée pourrait être plus importante. Le montant exact dépendra de l'organisation définitive des instruments d'encouragement à partir de 2025.

S'agissant de la fusion de Berne et d'Ostermundigen devant aboutir le 1^{er} janvier 2025, il en va de même que pour Loveresse, Reconvilier et Saules : si la fusion remplit les conditions posées à l'octroi d'un bonus pour une fusion impliquant une commune centre selon le nouveau dispositif, l'aide octroyée pourrait être plus importante. Le montant exact dépendra de l'organisation définitive des instruments d'encouragement à partir de 2025.

Au vu de la réglementation transitoire décrite supra, le montant de l'aide financière prévu pour les trois projets de fusion correspond au montant maximal pouvant être octroyé selon les dispositions actuellement en vigueur.

Les montants supérieurs, le cas échéant, devront être demandés à l'organe compétent sous la forme de ressources supplémentaires. Par ailleurs, il convient de souligner que les études portant sur des fusions en cours doivent régulièrement examiner les chances de concrétisation des projets. Une communication rapide des résultats au Conseil-exécutif ainsi qu'à la commission du Grand Conseil ad hoc est prévue lors du prochain crédit-cadre à partir de 2026.

Projets de fusion de paroisses en cours :

- Le projet de fusion concernant la paroisse générale réformée évangélique de Berne, initialement prévue pour 2023, a été reporté une nouvelle fois et l'aide financière maximale, de 200 000 francs, ne pourra probablement être demandée qu'en 2024 ou 2025. Parallèlement à ce gros projet, certaines paroisses de la paroisse générale de Berne ont lancé de leur côté des études préliminaires à une fusion. Ces projets parallèles ne pourront toutefois pas bénéficier d'une aide financière séparée ou supplémentaire. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de prévoir un montant supérieur à 200 000 francs pour le projet de fusion de grande envergure ou les projets partiels dans ce périmètre.
- S'agissant des paroisses de Sonceboz-Sombeval et de Corgémont-Cortébert, le vote final sur la fusion devrait avoir lieu début 2023. Une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2024 est réaliste.
- Les paroisses de Huttwil et de Dürrenroth ont mené une enquête territoriale auprès des paroisses alentour en 2022. Au vu des informations actuellement disponibles, les paroisses lanceront des études préliminaires en vue d'une fusion pour elles deux, faute d'autre paroisse désireuse de fusionner. Une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2025 semble réaliste.

Comme indiqué plus haut, des projets peuvent être interrompus ou modifiés, ce qui en reporte en règle générale la réalisation. Il est pratiquement impossible de chiffrer avec fiabilité les projets non réalisés ou modifiés. Par rapport aux périodes quadriennales précédentes, les incertitudes liées aux modifications de projets et la possibilité de voir se réaliser un nombre plus important de projets imprévus d'ici à 2025 sont moins grandes.

Il semble malgré tout opportun – comme pour les crédits-cadres précédents – de procéder à une coupe forfaitaire dans les montants extrapolés. Étant donné que le crédit-cadre concerne

une période plus courte et au vu des défis connus en matière de politique financière, une déduction de 20 % (plus arrondissement) est opérée. Pour les mêmes raisons, aucun forfait n'est prévu pour de nouveaux projets encore inconnus. L'expérience tirée de la période en cours montre qu'il est très peu probable qu'un projet démarrant aujourd'hui (mars 2023) puisse être mis en œuvre au 1^{er} janvier 2025. Cela vaut aussi bien pour les communes municipales que pour les paroisses.

Selon les extrapolations pour les années 2024 et 2025, les ressources nécessaires pour les aides financières octroyées aux communes municipales et aux paroisses se montent à **3 211 560 francs** au total. Après déduction de 20 % (coupe forfaitaire) et arrondissement, le montant demandé est de **2 560 000 francs**.

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

En l'état actuel des connaissances, il est possible de prévoir que le nombre de nouveaux projets de fusion par an qui pourront prétendre à des prestations complémentaires sera approximativement du même niveau, voire légèrement plus élevé, que durant les années 2022 et 2023.

Les répercussions de la pandémie de coronavirus étant un peu mieux connues (hausse des coûts et baisse des recettes pour les communes), il est un peu plus facile qu'en 2021 de faire des prévisions. Ainsi, pour les deux années et demi à venir, on ne s'attend pas à une forte augmentation du nombre d'études préliminaires en vue d'une fusion. Il ne faut toutefois pas exclure que la pandémie, qui n'est pas encore complètement maîtrisée, enclenche une nouvelle dynamique. Toutes les demandes de prestations pour l'étude préliminaire doivent – comme c'était le cas jusqu'à présent – être examinées et octroyées le cas échéant indépendamment des chances d'aboutissement d'une demande ultérieure d'aide financière. Cela vaut aussi pour les projets qui, à partir de 2025, ne rempliront probablement pas les conditions posées à l'octroi d'un bonus pour une fusion impliquant une commune centre.

Au 8 mars 2023, le solde des prestations octroyées pour l'étude préliminaire par des arrêtés du Conseil-exécutif est d'un peu plus de 100 000 francs. Comme expliqué au point 3.2.1, de deux à quatre demandes émanant de communes municipales ou de paroisses, de l'ordre de 200 000 francs au total, sont encore attendues pour 2023.

Pour les années 2024 et 2025, il a été procédé à une extrapolation semblable et un montant total de **300 000 francs** est prévu pour les prestations pour l'étude préliminaire devant être octroyées aux communes municipales et aux paroisses. Ce montant est également soumis à une coupe forfaitaire de 20 %, ce qui porte le total à 240 000 francs (voir les explications figurant sous « Aide financière »).

Par conséquent, le montant nécessaire pour les aides financières et les prestations complémentaires liées à des projets s'élève à **2 800 000 francs** au total (après les coupes forfaitaires).

Le crédit-cadre est réparti en deux tranches annuelles en fonction de la mise en œuvre prévue des projets en 2024 et 2025.

S'agissant de la répartition des aides financières, il est parti du principe que les fusions des communes municipales de Reutigen-Zwieselberg et de Wangen-Wangenried ainsi que celles des paroisses donnant droit à un moment maximal de 200 000 francs au titre d'aide financière, pour un montant total de 1 292 800 francs, aboutiront en **2024**. Pour **2025**, le montant demandé s'élève à 1 267 200 francs, compte tenu des explications figurant au point 3.2.2 et après la coupe forfaitaire.

Selon les valeurs des périodes antérieures, les moyens destinés aux prestations complémentaires liées à des projets sont répartis équitablement, à hauteur de 120 000 francs, sur les deux ans.

Montant déterminant du crédit

Aides financières au sens de l'article 8, alinéa 2 LFCo	CHF	2 560 000
Prestations complémentaires liées à des projets au sens des articles 7a LFCo et 34, alinéas 2 et 3 LPFC	CHF	240 000
Total du crédit-cadre	CHF	2 800 000

Aide financière

Compte / Ordre interne / Office	Année	Part du crédit-cadre
363200000 Subventions accordées aux communes et aux syndicats de communes / 457100000101 / OA-COT 4456000000	2024	CHF 1 292 800
363200000 Subventions accordées aux communes et aux syndicats de communes / 457100000101 / OA-COT 4456000000	2025	CHF 1 267 200
Total	2024 - 2025	CHF 2 560 000

Prestations complémentaires liées à des projets

Compte / Ordre interne / Office	Année	Part du crédit-cadre
363200000 Subventions accordées aux communes et aux syndicats de communes / 457100000101 / OA-COT 4456000000	2024	CHF 120 000
363200000 Subventions accordées aux communes et aux syndicats de communes / 457100000101 / OA-COT 4456000000	2025	CHF 120 000
Total	2024 - 2025	CHF 240 000

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Les ressources demandées doivent être disponibles dès le 1^{er} janvier 2024 pour tous les nouveaux projets (demande de prestations complémentaires liées au projet de fusion) et pour les fusions aboutissant au 1^{er} janvier 2024 ou au 1^{er} janvier 2025 (aide financière calculée sur la base de la population moyenne résidante l'année précédant la fusion). Le présent crédit ne tient pas compte de l'augmentation des prestations octroyées aux projets de fusion, le cas échéant, au 1^{er} janvier 2025 en vertu des nouvelles bases légales.

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

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

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

« En concertation avec les régions, le canton renforce les structures institutionnelles mises en place par les communes et celles de la coopération régionale. » Le présent crédit soutient le renforcement des communes au niveau institutionnel et s'inscrit ainsi dans l'axe de développement formulé dans le programme gouvernemental de législature.

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 des articles 32 et 34 LFin. Les engagements concernent les années 2024 et 2025.

Les versements, effectués en 2024 et 2025, comprennent les aides financières accordées aux projets de fusion 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 2024 et 2025. La comptabilisation incombe à l'OACOT (office n°445600000) qui utilise le compte 363200000 (subventions aux communes et aux syndicats de communes) avec l'ordre interne 457100000101 (communes, coordination canton-communes).

Les paiements qui incombent effectivement au canton (aides financières et prestations complémentaires liées à des projets) dépendent du nombre d'études préliminaires qui sont lancées et de fusions qui sont concrètement réalisées.

6. Répercussions sur les communes

Le système d'incitation actuel ancré dans la LFCo ainsi que, en ce qui concerne le soutien lié aux projets, dans la LPFC, se fonde sur le caractère volontaire des fusions. Les prestations complémentaires constituent un système d'incitation pour l'engagement d'études préliminaires. L'aide financière est versée après l'aboutissement de la fusion sous forme de forfait. Ce principe offrant un soutien aux communes au moyen d'aides financières reste inchangé au vu de la stratégie actuelle d'encouragement des fusions et reste explicitement applicable au 1^{er} janvier 2025 en vertu des dispositions transitoires mentionnées supra. Il va sans dire que l'octroi d'aides financières suite à une fusion réalisée est positif pour les communes concernées, même si, selon la situation des communes, tous les coûts liés à la fusion ne sont pas compensés par le canton.

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

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

plus importantes peuvent à leur tour ouvrir la voie à de nouvelles possibilités de développement.

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

8. Proposition

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

Pièce jointe

- Tableau des extrapolations pour 2024 et 2025 (annexe 1)