



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	136-2022
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2022.RRGR.230
Déposée le :	14.06.2022
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Wandfluh (Kandergrund, UDC) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	1270/2022 du 30 novembre 2022
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption sous forme de postulat

Promouvoir la coopération plutôt que la fusion

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de modifier la loi sur les fusions de communes de manière à encourager non seulement les fusions, mais aussi la coopération intercommunale et
2. de créer les instruments et les offres de conseil correspondantes afin de permettre l'encouragement de projets de coopération intercommunale.

Développement :

La loi sur les fusions de communes a pour but d'encourager les fusions volontaires de communes.

Toutefois, les instruments utilisés ne semblent guère adaptés. Dans la pratique, si l'on se focalise exclusivement sur les fusions de communes, cela engendre bien souvent des réactions émotionnelles et hostiles malvenues, qui rendent une collaboration constructive et objective très difficile. Les retours enregistrés lors des ateliers organisés ces derniers mois par l'OACOT et les préfectures confirment cette impression. Pour les représentantes et les représentants des communes, l'approche adoptée est fortement perçue comme étant pilotée d'en haut et ne semble guère infléchir l'attitude plutôt négative qui règne envers les fusions de communes.

Il est fréquent que la résistance contre les fusions ne porte pas sur des questions de fond relatives aux prestations et aux tâches des communes, mais sur des questions émotionnelles liées à l'identité et à l'autonomie. Afin de désamorcer ce problème, il convient d'agir là où les enjeux se situent effectivement, à savoir sur le plan de l'accomplissement des tâches au niveau de

l'administration. De nombreuses formes de coopération intercommunale connaissent un franc succès depuis bien des décennies. Il convient de s'en inspirer et de développer ces activités.

L'accomplissement de tâches en commun n'est pas un processus émotionnel ; il porte sur des questions concrètes. Le renforcement de la coopération entre des communes peut également faire apparaître ultérieurement leur fusion comme une suite logique. La fusion constituerait alors la traduction institutionnelle d'une réalité déjà vécue. Par conséquent, il importe de focaliser davantage les efforts et les incitations cantonales sur l'encouragement de la coopération intercommunale.

Les offres de conseil en la matière doivent être coordonnées dans une logique de guichet unique, et aussi mises sur pied si elles ne le sont pas encore. Il convient d'apporter un soutien financier aux travaux de planification tout en continuant à appuyer les fusions volontaires selon les modalités existantes.

Réponse du Conseil-exécutif

Le législateur a volontairement limité la portée des dispositions de la loi sur les fusions de communes édictées en 2005 à l'encouragement actif par des mesures financières des fusions volontaires de communes. Des subventions sont prévues pour la phase d'étude en vue d'une fusion et une aide financière peut être accordée lorsque la fusion est achevée. De plus, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) propose gratuitement son soutien aux communes dans le cadre du projet et du processus de fusion.

À l'occasion des études préliminaires, les liens entre les communes sont mis en évidence et les possibilités d'optimisation sont examinées. En effet, l'aboutissement d'une fusion dépend très fréquemment de l'existence d'une collaboration réussie. Le Conseil-exécutif partage l'avis de l'auteur de la motion : la coopération intercommunale continuera d'être un élément indispensable dans l'accomplissement des tâches par les communes.

Les règles en faveur de la coopération intercommunale sont fixées aux articles 5 à 8 de la loi sur les communes. L'OACOT fournit des conseils aux communes et les accompagne dans la création de syndicats, de systèmes prévoyant une commune-siège ou une externalisation ou dans toute autre forme de collaboration relevant du droit privé. Il est possible de consulter l'office pour des questions d'ordre organisationnel ou pour l'examen préalable et l'approbation de règlements. L'offre s'adresse à toutes les communes qui souhaitent en profiter. Elle comprend notamment la mise à disposition d'une liste de critères servant de ressource auxiliaire aux communes intéressées pour les débats ouverts en de nombreux endroits au sujet de l'administration régionale des constructions.

Point 1 :

Tel que conçu aujourd'hui, le modèle ne saurait favoriser activement la réalisation d'études en vue d'une coopération intercommunale par une réglementation dans la loi sur les fusions de communes. Il conviendrait d'examiner dans quel acte législatif une mesure d'encouragement (financier) de ce type pourrait être intégrée et dans quelles circonstances elle devrait être mise en œuvre (cf. à ce sujet le point 2 ci-après).

Point 2 :

Des instruments visant à soutenir la coopération intercommunale existent déjà. Comme mentionné, l'accent est mis sur les questions de droit et d'organisation plutôt que sur des mesures

financières devant encourager les études. L'instrument défini par l'article 6 de la loi sur les communes est avant tout prévu comme moyen d'inciter les communes à s'allier dans la mesure nécessaire et de faire dépendre les subventions de l'accomplissement d'une tâche¹.

L'auteur de la motion souhaite qu'il existe un guichet unique. Or l'OACOT assume déjà cette fonction auprès des communes intéressées par une réforme en les accompagnant tout au long des études préliminaires. Un examen détaillé a presque toujours lieu pour déterminer si les formes existantes de coopération suffisent ou si elles peuvent être optimisées dans l'idée de garantir l'autonomie.

Des incitations financières directes n'existent actuellement pas pour la mise en œuvre de projets relevant exclusivement de la coopération intercommunale. Plusieurs raisons l'expliquent. En effet, la coopération intercommunale peut prendre des formes différentes et les périmètres concernés ne font pas tous la même taille. Tandis que les syndicats se prêtent généralement mieux à l'exécution de tâches liées à l'infrastructure, la commune-siège ou d'autres formes de collaboration relevant du droit privé sont privilégiées pour d'autres tâches communales.

La création d'un programme de soutien uniforme passe par la concrétisation de différents volets thématiques. Il faudrait par exemple définir un objectif stratégique et dessiner clairement la limite avec l'encouragement des fusions de communes. Il y aurait également lieu d'établir si toutes les formes de coopération intercommunale, nouvelles ou éventuellement déjà existantes, devraient bénéficier d'un soutien. L'instauration de cette offre réclamerait par ailleurs la définition des besoins (s'agissant des ressources en matière de personnel ou de finances). Il convient à cet égard de noter que la situation financière du canton est quelque peu incertaine, du moins à court ou moyen terme, en raison des crispations géopolitiques, de l'évolution des taux d'intérêt et du renchérissement, des affaires de la Banque nationale ainsi que des investissements dans les domaines du bâtiment et du génie civil.

La mise en place d'une promotion active de la coopération intercommunale est complexe et suppose un examen minutieux. Au vu des circonstances actuelles, une coordination étroite avec le développement en cours du dispositif d'encouragement des fusions de communes semble en outre inévitable. Il s'agira de prendre en considération les résultats des débats politiques qui auront lieu au sujet de l'encouragement des fusions de communes.

Par conséquent, le Conseil-exécutif est prêt à proposer l'adoption de la présente intervention sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil

¹ Le commentaire de la loi sur les communes précise ce qui suit [notre traduction]: En vertu de l'article 6 de la loi sur les communes en relation avec les normes pertinentes en matière de subvention prévues par la législation spéciale, le canton a la possibilité de réduire les montants attribués, voire d'en annuler l'octroi dans les cas extrêmes, lorsque l'exécution des tâches prend manifestement une forme qui n'est ni efficace ni effective.