

Exposé

Conférencier	Christoph Neuhaus, conseiller d'Etat (JCE)
Thème / manifestation	Conférence de presse: Optimisation de l'encouragement des fusions de communes – «Assouplissement de la garantie de l'existence des communes»
Date / Heure	Jeudi 9 août 2012, de 9 heures à 11 heures
Lieu	Chancellerie d'Etat, salle de séances C 401 <i>La version orale fait foi.</i>

Transparent 1: Page de titre

Mesdames, Messieurs,

Au nom du Conseil-exécutif, je vous souhaite la bienvenue à cette conférence de presse et je vous remercie de votre présence et de l'intérêt que vous portez au thème dont nous allons traiter d'aujourd'hui. J'en profite pour vous remercier d'avance pour vos rapports circonstanciés.



Transparent 2: Plan de la présentation

«Optimisation de l'encouragement des fusions de communes»: voilà le titre exact du projet soumis à votation que j'aimerais vous présenter. On emploie parfois un autre titre pour ce même projet : «Assouplissement de la garantie de l'existence des communes».

Je tenais à vous faire moi-même cet exposé, dont le contenu est important. En guise d'introduction, je commencerai par vous donner l'exemple d'une fusion volontaire de communes, avant de vous présenter le contexte dans lequel s'inscrit le projet.

Ensuite, je vous expliquerai quelles sont les modifications envisagées, quels sont les buts visés et, concrètement, les points sur lesquels devra se prononcer le corps électoral lors de la votation du 23 septembre 2012.

Enfin, je répondrai à vos questions et resterai à votre disposition pour des interviews.

Transparent 3: Encouragement des fusions de communes – Introduction

Au début de 2005, le conseil communal d'Untersteckholz lance un appel à la ville de Langenthal et est l'instigateur d'une étude préliminaire en vue de la fusion des deux communes. Pourquoi citer cet exemple?

Mon collègue Hans-Jürg Käser, conseiller d'Etat et, à l'époque, maire de Langenthal, a assisté de très près à la naissance de l'idée de la fusion, puis a suivi tout le processus jusqu'à son aboutissement. Je lui ai demandé quelles avaient été les raisons qui avaient poussé la commune d'Untersteckholz à proposer à la ville de Langenthal de fusionner.

Il m'a répondu que la commune avait plusieurs raisons d'agir comme elle l'a fait, notamment: l'augmentation des coûts et la complexité croissante des tâches qui lui incombaient, mais aussi la vacance de plus en plus fréquente des fonctions politiques. En effet, pour les petites communes qui comptent 800, 400 ou même, comme Untersteckholz, seulement 170 habitantes et habitants, il est difficile, aujourd'hui, – parfois presque impossible – de trouver suffisamment de personnes pour occuper les fonctions

communales. Dans certains cas, ce sont dix à 20 pour cent de la population d'une commune qui doivent être disponibles pour occuper une fonction publique.

Le commune d'Untersteckholz a pris conscience de la situation suffisamment tôt et a été d'elle-même l'instigatrice de la fusion; celle-ci a été acceptée à une large majorité dans les deux communes avant d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Les fusions volontaires, comme c'est le cas pour les communes d'Untersteckholz et de Langenthal, doivent rester, à l'avenir, au premier plan. Toutefois, il est nécessaire d'optimiser l'encouragement des fusions. Nous y reviendrons.

Transparent 4: Le canton de Berne, champion de Suisse

Permettez-moi de brosser rapidement le panorama de notre canton et ses différentes communes.

Le canton de Berne compte aujourd'hui 382 communes autonomes. Il détient le record du nombre de communes: en Suisse, aucun autre canton ne peut rivaliser avec lui sur ce plan. Pour vous donner un ordre d'idées: le canton de Zurich compte 171 communes, le canton des Grisons, 178.

Bien plus de 100 communes bernoises comptent moins de 500 habitantes et habitants et presque 200 communes en comptent moins de 1000.

De nombreuses communes

- ne peuvent plus, je l'ai déjà dit, pourvoir les fonctions des autorités et les postes administratifs;
- ne peuvent plus accomplir les tâches qui leur incombent de manière autonome, malgré la péréquation financière, ou
- ne survivent que grâce à la péréquation financière.

Souvent, c'est par élection tacite que sont élues les autorités communales faute de candidats et il n'est pas rare que des postes restent vacants. L'une des solutions réside dans la fusion des petites communes pour former de nouvelles entités: ainsi, les nombreuses prestations communales peuvent être accomplies plus efficacement et à des coûts avantageux et sont souvent de meilleure qualité. Par ailleurs, les fusions renforcent l'autonomie des communes.

Transparent 5: Comment le canton encourage-t-il les fusions ?

C'est pour ces raisons que le canton de Berne encourage les fusions volontaires de communes depuis quelques années en se fondant sur la loi sur les fusions de communes (LFCo), entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005.

Il les encourage notamment

- en conseillant les autorités communales et en suivant le processus;
- en mettant à disposition ses modèles de documents, et
- en octroyant une aide financière aux projets de fusion.

Transparent 6: Carte – Etat au 9 août 2012

Depuis 2003, 19 fusions ont eu lieu dans le canton de Berne, impliquant 40 communes. La fusion la plus récente est celle de Trimstein et Münsingen. Si vous souhaitez recevoir plus d'informations sur cette fusion volontaire de communes, Peter Baumann, le maire de

Trimstein, se tiendra à votre disposition, par téléphone, après cette conférence de presse, entre 13 heures et 15 heures.

Aujourd'hui, quelque 70 communes étudient la possibilité d'une fusion.

Dans 13 cas, les communes ont interrompu les études préliminaires ou la fusion a été rejetée au moment de la votation.

Voilà comment se présente la situation, à l'heure actuelle, en matière de fusions.

A présent, je vais vous exposer comment l'encouragement des fusions doit être optimisé et quel est le contenu du projet qui va être soumis à votation le 23 septembre 2012.

Transparent 7: Sur quoi votons-nous le 23 septembre?

Oui, Mesdames, Messieurs, sur quoi votons-nous exactement le 23 septembre?

Quelles sont les répercussions concrètes de la modification de la Constitution et de la loi envisagée? Je vais vous exposer brièvement quelles sont les nouveautés.

Transparent 8: Validité illimitée de la LFCo

Commençons par le point le plus important.

Comme je l'ai déjà souligné, l'encouragement des fusions volontaires de communes reste au premier plan de la stratégie du canton en matière de fusions.

Afin d'être en mesure de continuer de soutenir les fusions volontaires avec des ressources financières et humaines, nous avons besoin de bases légales.

Par conséquent, la *première* nouveauté est l'abrogation de la limitation de la durée de validité de la loi sur les fusions de communes. Celle-ci reste donc valable au-delà de la mi-2017, ce qui permet au canton de poursuivre la stratégie d'encouragement des fusions, stratégie qui a aujourd'hui fait ses preuves.

Transparent 9: Un soutien pour les paroisses

Deuxième nouveauté: le canton peut désormais encourager, par des incitations financières, les fusions de paroisses.

Aujourd'hui, le canton de Berne compte, outre ses 382 communes politiques, 245 paroisses. Ces dernières étant aussi financées par les deniers publics, il est sensé de leur octroyer une aide financière en cas de fusion volontaire.

En fin de compte, le canton profite aussi de ces fusions.

Transparent 10: Simplification de la procédure

Troisième nouveauté:

Le projet veut simplifier et rationaliser la procédure d'approbation des fusions de communes.

A l'heure actuelle, le Conseil-exécutif puis la Commission de justice du Grand Conseil doivent tous deux se prononcer sur une fusion de communes. Ensuite, chaque membre du Grand Conseil peut faire valoir son droit d'évocation. Ainsi, un député ou une députée peut

exiger que la décision de la Commission de justice soit soumise au parlement. Aujourd'hui, la procédure d'approbation est par conséquent longue et compliquée et peut durer jusqu'à environ six mois.

C'est pourquoi à l'avenir, pour les fusions non contestées, le Conseil-exécutif doit pouvoir donner son feu vert de manière rapide et efficace. Pour les cas contestés, le Grand Conseil continuera d'avoir le dernier mot.

Transparent 11: Assouplissement de la garantie de l'existence des communes

Les trois premiers points du projet ne sont pas contestés sous l'angle politique. Toutefois, une minorité du Grand Conseil rejette deux autres points du projet. Intéressons-nous de plus près à ces deux points. Il s'agit de

- l'assouplissement de la garantie de l'existence des communes et de
- la possibilité de réduire les prestations liées à la péréquation financière à certaines conditions.

Prenons tout d'abord l'assouplissement de la garantie de l'existence des communes, à savoir la possibilité pour le canton d'ordonner une fusion de communes.

Les opposants au projet prétendent à tort qu'avec cette disposition toutes les communes du canton de Berne auront sur leur tête l'épée de Damoclès de la «fusion forcée». Je me dois de réfuter cet argument avec détermination. De telles fusions de communes, contre la volonté des communes concernées, ne peuvent avoir lieu que dans deux situations exceptionnelles clairement définies et seules quelques communes pourraient être concernées:

Transparent 12: Situation exceptionnelle 1

Première situation exceptionnelle:

Le Grand Conseil peut ordonner une fusion de communes dans le cas où une commune n'est plus viable parce qu'elle n'est plus en mesure d'accomplir durablement les tâches qui lui incombent de manière autonome, à savoir ...

... si elle ne peut plus pourvoir certains postes importants, par exemple au conseil communal, sur le long terme;

... si ses structures sont à ce point insuffisantes qu'elle ne peut plus s'acquitter de tâches communales importantes, ou

... si, à long terme, les moyens financiers sont insuffisants.

Transparent 13: Situation exceptionnelle 2

Deuxième situation exceptionnelle:

Le Grand Conseil peut ordonner la fusion de plus de deux communes, lorsque la majorité des communes concernées et du corps électoral s'est prononcée pour la fusion dans un projet de fusion.

Cette disposition vise à empêcher qu'une fusion échoue en raison de l'opposition d'une seule commune ou de communes isolées, comme cela a été le cas pour le projet du «Plateau de Diesse». C'est le «non» de la commune de Nods qui a fait échouer le projet. Les trois autres communes concernées avaient pourtant manifesté leur approbation.

Transparent 14: La fusion ordonnée: une solution de dernier recours

Ainsi, ordonner une fusion n'est possible que dans les deux cas précités et reste une solution de dernier recours, qui ne peut être invoquée que lorsque toutes les solutions ont été épuisées, par exemple les activités de conseil, les mesures de l'autorité de surveillance ou l'institution d'une administration extraordinaire. Le Grand Conseil peut octroyer une contribution exceptionnelle dans le cas d'une fusion ordonnée afin d'atténuer les charges financières supplémentaires pouvant résulter de la fusion. Ordonner une fusion n'étant possible que dans les deux situations exceptionnelles précisément définies que nous avons mentionnées, on parle d'assouplissement «modéré» de la garantie de l'existence des communes. Notons au passage que cette garantie n'a été inscrite dans la Constitution du canton de Berne qu'en 1993.

Afin que les droits fondamentaux énoncés par notre Constitution cantonale soient garantis, les communes concernées doivent naturellement être entendues avant qu'une éventuelle fusion soit ordonnée. Elles ont le droit de donner leur vision des choses.

Tous les intérêts doivent être examinés et pesés de manière approfondie. D'autres options doivent être étudiées, comme l'institution d'une administration extraordinaire.

La possibilité d'ordonner une fusion de communes existe dans dix cantons, notamment Fribourg, les Grisons, Vaud et le Tessin. Si l'on prend le Tessin, on constate que ce canton compte 150 communes à l'heure actuelle. L'objectif est d'arriver à moins de 50 communes. Ces douze dernières années, le nombre de communes a diminué de 88 au Tessin. Seuls six projets sont le résultat d'une fusion ordonnée.

Transparent 15: Le peuple peut décider

Intéressons-nous d'un peu plus près aux voies décisionnelles, dans le cas d'une fusion ordonnée. C'est le Grand Conseil qui est compétent pour ordonner une fusion, et non le Conseil-exécutif, ni la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques ni non plus l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

Toute décision du Grand Conseil ordonnant une fusion de communes est soumise au référendum facultatif.

A la demande de 100 membres du Grand Conseil, le parlement peut soumettre la décision au référendum obligatoire de telle sorte que le corps électoral du canton doit obligatoirement voter le projet.

Transparent 16: Péréquation financière et compensation des charges (LPFC)

Le projet prévoit aussi la possibilité de réduire les prestations liées à la péréquation financière dans certaines circonstances. Comme je l'ai déjà mentionné, c'est là un point que rejette une minorité du Grand Conseil.

Permettez-moi, avant d'entrer dans le vif du sujet, de dire quelques mots sur la péréquation financière. La péréquation financière permet d'atténuer les inégalités résultant des différences de capacité financière entre les communes et contribue donc en soi à préserver les structures. Or, cela contredit, dans une certaine mesure, la stratégie du canton en matière de fusions.

Quelques communes n'ont, du fait de la péréquation financière, aucune raison de chercher à changer leur situation de leur propre chef.

Il arrive que les communes qui sont justement les grandes gagnantes de la péréquation financière refusent toute fusion. Elles craignent, leur capacité financière pouvant être améliorée du fait de la fusion, de recevoir moins d'argent de la péréquation financière si elles fusionnent.

La modification de la Constitution envisagée permet au Conseil-exécutif de réduire les prestations liées à la péréquation financière pour les communes qui rejettent la fusion;

toutefois, le montant de la réduction ne peut pas dépasser la somme qui aurait été économisée grâce à la fusion. L'objectif est de réduire les incitations négatives et les effets dissuasifs liés à la péréquation financière.

Transparent 17: Le Conseil-exécutif peut réduire les prestations

Mais là encore, le Conseil-exécutif ne peut réduire certaines prestations que dans quelques cas prédéfinis, notamment

- si une commune s'oppose à une fusion qui lui aurait donné droit à beaucoup moins de prestations liées à la péréquation financière;
- si une commune refuse d'examiner un projet de fusion ou
- ou après le rejet d'un projet de fusion.

Transparent 18: La votation

J'en viens à parler concrètement de la votation.

Vous connaissez maintenant, Mesdames, Messieurs, le contenu du projet qui va être soumis à votation le 23 septembre 2012. Vous avez aussi pu vous rendre compte que ce projet dépasse le seul enjeu des fusions ordonnées de communes.

Les nouveautés que je vous ai exposées requièrent une modification de la Constitution cantonale ainsi que de la loi sur les communes de même que l'adaptation d'autres actes législatifs.

Toute modification de la Constitution cantonale est soumise à la votation populaire.

Le Grand Conseil a décidé de soumettre également l'adaptation de la loi sur les communes au peuple.

Le corps électoral pourra donc se prononcer séparément sur les deux textes, ce qui signifie, concrètement, que le bulletin de vote comprendra deux questions auxquelles il faudra répondre.

Si la modification de la Constitution cantonale était acceptée mais que la modification de la loi sur les communes était refusée, le Grand Conseil devrait élaborer un nouveau projet de loi.

Si, à l'inverse, le peuple refusait la modification de la Constitution mais acceptait la modification de la loi sur les communes, le projet de loi ne pourrait pas entrer en vigueur, faute de disposer des bases constitutionnelles nécessaires.

Transparent 19: Conclusion

Ce projet met en œuvre deux déclarations de planification et deux interventions parlementaires que le Grand Conseil a adoptées en 2009.

En conclusion, on peut dire que l'encouragement des fusions a fait ses preuves et qu'il doit être poursuivi.

Si le canton de Berne veut rester, à l'avenir, performant, il a besoin de communes saines. C'est pour cette raison que l'encouragement des fusions doit être optimisé grâce aux modifications dont j'ai fait l'exposé.

Transparent 20: Questions

Je vous remercie pour votre attention et je reste à votre disposition pour répondre à vos questions.