

Rapport du Conseil-exécutif

à l'intention du Grand Conseil

concernant

les réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM), évaluation finale

1. Situation initiale

Le 21 novembre 2000, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif du 5 juillet 2000 intitulé «Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)» et de la «stratégie pour les communes» qui y est formulée en chargeant notamment le Conseil-exécutif de lui rendre un rapport sur l'examen de ladite stratégie.

Le 24 octobre 2001, le Conseil-exécutif a établi la suite de la procédure en vue de la mise en œuvre du rapport et de la stratégie pour les communes et, à cet égard, a décidé en particulier que les résultats des mesures, des projets et des procédures législatives ayant leur origine dans le projet de réformes communales devraient faire l'objet d'une évaluation en 2005 au plus tard.

Sur mandat de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), le Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) de l'Université de Berne, qui, en novembre 2002, avait déjà procédé à une première évaluation intermédiaire de la stratégie, a effectué l'évaluation finale entre les mois d'août 2004 et de janvier 2005. Les résultats de ce contrôle des effets ainsi que les conclusions qu'il convient d'en tirer selon le KPM sont décrits de manière détaillée dans le rapport du 11 février 2005 qui figure en annexe.

Il s'agit ci-après, pour le Conseil-exécutif, d'apprécier l'évaluation finale et de présenter au Grand Conseil les éventuelles mesures à prendre.

Le rapport sur l'évaluation finale et la présente prise de position du Conseil-exécutif sont soumis ensemble au Grand Conseil.

2. Quelle est la stratégie poursuivie par le Conseil-exécutif?

Dans son rapport intitulé «Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM)» du 5 juillet 2000 et dans la stratégie pour les communes qui y est formulée, le Conseil-exécutif a exposé les réformes qu'il estimait nécessaires au niveau communal et les mesures qui, de son point de vue, permettraient d'atteindre les objectifs visés. Le but et les points essentiels de la stratégie du Conseil-exécutif peuvent se résumer comme suit:

- Les réformes structurelles au niveau communal sont nécessaires et doivent se poursuivre.
- Les différentes approches réformatrices sont de valeur équivalente.
- Les processus de réforme des communes sont activement soutenus par le canton.
- Le principe du libre choix doit prévaloir en règle générale; il n'est pas question d'imposer des mesures contraignantes aux communes, en particulier en matière de fusion.

- Le canton de Berne n'a pour l'instant pas de raison de procéder à une réforme territoriale complète. Il souhaite renforcer les changements structurels au niveau communal dans tous les domaines à réformer, par des offres concrètes, des conseils et des incitations et, ce faisant, entretenir un véritable dialogue avec les communes.

Ainsi, toutes les réformes permettant d'accroître la capacité administrative des communes sont en principe soutenues. Il s'agit de

- la réorganisation interne d'autorités et d'administrations communales et de l'introduction de la nouvelle gestion publique (NGP);
- la contractualisation externe;
- la coopération intercommunale;
- la fusion de communes.

Il est essentiel, en vue de l'optimisation de l'accomplissement des tâches au niveau communal, d'établir des exigences minimales claires qui permettent aux communes d'agir d'une manière davantage axée sur les objectifs et sur les résultats. Comme le Conseil-exécutif l'a relevé dans sa stratégie pour les communes, le canton entend fixer les tâches à accomplir, mais non les modalités d'accomplissement.

Le 21 novembre 2000, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif et de la stratégie en exprimant son approbation, tout en prenant position, à titre complémentaire, en émettant une déclaration de planification. D'après celle-ci, le Grand Conseil adhère aux objectifs et aux approches réformatrices présentés dans le rapport, mais il attend du Conseil-exécutif qu'il agisse en lançant et en soutenant les processus de réforme qui s'imposent. En résumé, d'autres missions importantes sont encore confiées au Conseil-exécutif:

- Le canton se borne à établir les tâches à accomplir, mais non les modalités d'accomplissement.
- Le canton doit promouvoir activement les processus de réforme au niveau communal.
- Le canton, dans les limites de ses possibilités, soutient la coopération entre les communes de part et d'autre des limites des districts et des cantons.
- Un rapport portant sur l'examen de la stratégie pour les communes doit être rédigé à l'intention du Grand Conseil.

3. Aperçu du rapport sur l'évaluation finale

Le rapport contient les résultats de l'évaluation finale de la stratégie pour les communes. Il se fonde sur une enquête menée aux mois d'août et de septembre 2004 par le biais d'un questionnaire écrit adressé aux 398 maires et mairesses ainsi qu'aux secrétaires communaux et aux secrétaires communales. En outre, 19 spécialistes ont été interrogés à titre personnel.

Les principaux **résultats** présentés dans le rapport sont les suivants:

1. Dans les communes bernoises, la stratégie pour les communes est bien connue. Le niveau d'information sur les principaux contenus de la stratégie est relativement élevé.
2. Ces quatre dernières années, les activités de réforme ont augmenté dans les trois domaines de la nouvelle gestion publique (NGP), de la coopération intercommunale et des projets de fusion, la majeure partie des changements étant due au très fort accroissement de la coopération intercommunale. Dans le domaine de la NGP, ce

sont avant tout les éléments les plus accessibles de ce vaste modèle qui ont été repris par les communes.

3. De manière générale, l'introduction de normes minimales axées sur les objectifs et sur les résultats est bien accueillie et bénéficie d'un important soutien, à une réserve près toutefois: le canton doit davantage veiller à ce que ces normes soient suivies, ce qui signifie que leur non-respect doit entraîner des sanctions. En outre, tous les problèmes liés à la définition des normes minimales ne sont pas encore réglés, en particulier en ce qui concerne l'établissement de critères de rendement appropriés.

Différentes **propositions** sont émises dans le rapport (cf. ch. 7.2) au sujet de la procédure qu'il convient de suivre à ce stade. Il s'agit en particulier

- d'établir un objectif (plus) clair et de définir des buts quantifiables;
- de reconsidérer le principe du libre choix;
- d'examiner et de mettre en œuvre les normes minimales axées sur les objectifs et sur les résultats, de vérifier la compatibilité de la stratégie pour les communes avec la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC);
- d'uniformiser la structure territoriale du canton.

Au-delà de ces propositions d'action de portée plutôt générale, le rapport formule également des suggestions au sujet de l'évolution future des quatre domaines de réforme présentés dans la stratégie pour les communes, à savoir la NGP, la coopération intercommunale, la contractualisation externe et la fusion de communes.

4. **Appréciation globale de l'évaluation finale par le Conseil-exécutif**

Le Conseil-exécutif constate que les objectifs et les approches réformatrices exposés dans le rapport REFCOM et dans la stratégie pour les communes sont dans leur majorité connus et reconnus par les communes. Au vu de l'acceptation à l'égard des réformes et de l'activité en la matière qui se sont accrues très nettement durant ces quatre dernières années, le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que sa stratégie a généralement porté ses fruits et qu'il n'y a donc là aucune raison de procéder à un changement fondamental. Même si les activités réformatrices menées par les communes n'ont pas la même ampleur dans tous les domaines, on peut néanmoins parler de manière générale d'une véritable volonté de procéder à des réformes, qui est réjouissante.

De l'avis du Conseil-exécutif, les résultats de l'évaluation n'imposent ainsi aucun réexamen fondamental de sa stratégie pour les communes ni aucune adaptation complète de celle-ci. Toutefois, cela ne signifie nullement que le gouvernement se satisfait des acquis. Les démarches auprès des communes doivent être maintenues, afin que celles-ci prennent davantage conscience encore de la nécessité des réformes. Pour le Conseil-exécutif, il est tout à fait indispensable que l'actuel élan réformateur se poursuive et soit systématiquement encouragé. Il va donc s'agir de continuer à soutenir activement, dans les limites des ressources disponibles, les processus de réforme menés par les communes en vue d'optimiser l'accomplissement de leurs tâches.

S'agissant de la suite de la procédure, il convient de maintenir le cap en se fondant sur la stratégie existante. Parallèlement aux activités de promotion, de soutien et d'optimisation des processus de réforme des communes dans les domaines de la NGP, de la coopération intercommunale, de la contractualisation externe et des fusions de communes, il faut désormais **mettre l'accent** avant tout sur **l'encouragement des fusions de communes par l'octroi d'une aide financière** ainsi que sur **l'établissement**

d'exigences minimales claires, efficaces et applicables de manière différenciée à l'égard des communes.

5. Position du Conseil-exécutif face aux propositions émises dans le rapport d'évaluation

Dans le contexte déjà exposé, le Conseil-exécutif prend position comme suit au sujet du rapport et des propositions qui y sont émises (cf. ch. 7.2 du rapport):

- *Fixer des objectifs (plus) clairs dans le cadre de la stratégie pour les communes*

Le Conseil-exécutif continue à soutenir les objectifs formulés dans sa stratégie. Il veut des communes fortes et performantes, qui soient à même d'accomplir leurs tâches de manière indépendante, sous leur propre responsabilité et en respectant les critères qualitatifs. Pour le Conseil-exécutif, il n'est donc pas nécessaire de reformuler les objectifs *stratégiques*. En revanche, il convient de définir des buts mesurables pour les différents domaines, si possible lors de la mise en œuvre de la stratégie. Ainsi, dans le cadre de la nouvelle loi sur les fusions de communes, un objectif a par exemple été fixé pour la réduction du nombre de communes (300 au lieu des 398 actuelles). Il faut prévoir davantage de buts mesurables lors des travaux législatifs imminents ou futurs ou d'autres projets concernant les communes, par exemple sous la forme de délais et/ou de normes de qualité très claires, en gardant à l'esprit les objectifs d'effet.

- *Reconsidérer le libre choix*

Pour le Conseil-exécutif, il n'est pas question pour l'instant de renoncer au principe du libre choix dans le domaine des réformes communales. Selon lui, contraindre les communes à procéder à des réformes serait problématique, non seulement en raison de la garantie, par la Constitution, de l'existence des communes, mais aussi et surtout parce qu'une telle démarche ne déboucherait sur aucune solution solide, efficace et durable. Cela étant, le modèle dit des trois niveaux (libre choix – refus d'octroyer des subventions - contrainte) au sens des articles 5 ss de la loi sur les communes (LCo, RSB 170.11) offre en matière de coopération intercommunale une possibilité qui devrait suffire à inciter les communes à coopérer progressivement lorsqu'elles en ressentent le besoin. Enfin, le Grand Conseil s'était déjà prononcé en faveur du principe du libre choix lors du traitement du rapport REFCOM et a réaffirmé cette position à l'occasion des débats relatifs à la loi sur les fusions de communes.

- *Prescrire des normes minimales*

L'établissement d'exigences minimales claires, axées sur les objectifs et sur les résultats, est un élément central de la stratégie du Conseil-exécutif. Le rapport d'évaluation montre que les mesures prises à ce jour dans ce domaine sont insuffisantes et qu'il est nécessaire d'agir à cet égard. Le Conseil-exécutif partage cette opinion et se rallie à l'avis selon lequel l'objectif stratégique consistant à prescrire aux communes davantage de normes minimales applicables à l'accomplissement des tâches qui leur sont déléguées n'a pas été pris en compte jusqu'ici de la manière souhaitée. Des efforts accrus doivent donc être entrepris, avant tout en matière législative. Il s'agit à cet égard d'inviter tous les acteurs participant au processus législatif, à savoir le gouvernement et le parlement, mais aussi l'administration, à accorder toute l'attention nécessaire à la définition des exigences minimales appropriées. La mise en place de ce processus doit s'accompagner de mesures de sensibilisation adaptées, qui peuvent par exemple prendre la forme de cours ou de mémentos.

A l'avenir, il conviendra ainsi d'examiner soigneusement, à un stade précoce du processus législatif (édiction de nouveaux actes ou modification de textes législatifs existants), dans quelle mesure des exigences minimales devront être fixées sous la forme d'indicateurs probants et mesurables. En raison de la structure hétérogène des communes bernoises, dont il faudra tenir compte, il s'agira, le cas échéant, d'établir des **exigences minimales différenciées**. En outre, des instruments - permettant d'infliger des «sanctions» en cas de non-respect des exigences - devront également être prévus afin de garantir la mise en œuvre et l'applicabilité des exigences minimales définies et de fournir des outils adaptés aux autorités cantonales de surveillance. Au stade actuel, des exigences minimales pourraient être prévues par exemple dans le cadre de la (nouvelle) formulation de la stratégie de la politique de formation, de la révision totale de la loi sur l'encouragement des activités culturelles et des adaptations de la législation sur les constructions.

- *Examiner la compatibilité entre la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) et la stratégie pour les communes*

L'examen de l'impact tant positif que négatif de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges se fait dans le cadre du contrôle des résultats prévu spécifiquement par l'article 4 LPFC. Cet examen complet des quatre premières années d'exécution de la loi permettra de décider dans quelle mesure il conviendra d'adapter cette dernière. Le contrôle de la loi aura lieu dès la mi-2006, sur la base des données des années 2002 à 2005. Les résultats de la présente évaluation devraient donc y être intégrés dès le début. La rapide mise en réseau permet de garantir que les éventuelles mesures à prendre ou les adaptations que nécessitera la loi pourront également être évaluées du point de vue du projet REFCOM et que la compatibilité entre la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges d'une part et la stratégie pour les communes d'autre part pourra être assurée. Par conséquent, le Conseil-exécutif est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'anticiper sur le résultat de l'examen de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges et sur les actions éventuelles qui en découleront. Il convient donc de renoncer pour l'instant à toute adaptation. Le gouvernement est toutefois conscient du fait que la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges a également un effet de consolidation des structures et qu'à cet égard, il pourrait exister un certain conflit d'objectifs entre la loi et la stratégie pour les communes. Il conviendra d'établir dans le cadre du contrôle de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges si les mesures prévues par cette dernière et par la loi sur les communes (cf. art. 5 ss LCo) permettront d'agir avec succès contre des structures se révélant inefficaces à long terme. Dans cet esprit, le Conseil-exécutif soutient également la revendication selon laquelle des mesures prévues dans la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges en vue de réduire des structures inefficaces doivent être mises en œuvre de manière (plus) rigoureuse.

- *Uniformiser la structure territoriale du canton*

Si, sur le principe, le Conseil-exécutif peut comprendre le souhait de simplification et d'uniformisation de la structure territoriale du canton de Berne, il précise cependant que cette préoccupation n'a aucun rapport (direct) avec la stratégie pour les communes. En effet, les réformes nécessaires à cet égard concernent en premier lieu le canton et son administration et n'ont au mieux qu'une influence indirecte sur les processus de réforme des communes. Le Conseil-exécutif prend note de cette demande tout en précisant clairement que la coordination qu'elle impose doit intervenir dans le cadre des projets de réforme en cours (réforme de l'administration décentralisée, ré-

forme des cercles électoraux, stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale). Cette question relève d'ailleurs en particulier du Grand Conseil.

- *Pôles de développement économique régionaux et promotion économique*

Le Conseil-exécutif prend connaissance du fait que l'évaluation de sa stratégie pour les communes met en évidence un intérêt pour un examen global du développement aux plans cantonal et régional et une volonté de procéder à celui-ci. Il adhère à l'idée qu'à l'avenir, un certain nombre de tâches devront de plus en plus être assumées de manière supracommunale et que les réformes communales visées ne doivent pas se traduire par un maintien des structures.

- *Projets NGP*

Vu l'absence manifeste d'un besoin exprimé par les communes et suite aux expériences déjà réalisées par celles qui ont appliqué la NGP, le Conseil-exécutif est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'élaborer un «modèle NGP allégé» ou de procéder à d'autres adaptations en la matière.

- *Projets de coopération intercommunale*

Le Conseil-exécutif prend connaissance avec satisfaction des activités réformatrices intenses menées en relation avec la coopération intercommunale; dans de nombreux domaines, celles-ci se sont en effet traduites par une amélioration de l'accomplissement des tâches communales. Le gouvernement se rallie donc à l'avis émis dans le rapport selon lequel il n'est pas prioritaire de proposer des mesures de promotion particulières dans ce domaine en raison de l'ampleur des réformes. Par contre, il est indispensable, pour le canton, de maintenir cet élan réformateur et de continuer à optimiser les projets de réformes des communes par le biais de mesures de soutien appropriées, notamment en matière de conseil.

- *Contractualisation externe*

Comme le propose le rapport, il n'y a là, selon le Conseil-exécutif, aucune mesure particulière à prendre à titre prioritaire par le canton.

- *Projets de fusion*

Le Conseil-exécutif est conscient que la stratégie pour les communes n'est pas orientée en premier lieu vers les fusions. Voilà qui est non seulement vrai, mais en plus totalement délibéré. Comme le Conseil-exécutif l'a relevé à plusieurs reprises dans sa stratégie, celle-ci ne prévoit pas de trouver une solution universelle, mais se fonde à dessein sur plusieurs approches réformatrices. La loi sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo) a été créée précisément pour encourager, de manière ciblée, de tels regroupements. Seule la mise en œuvre de cette loi spécifique montrera dans quelle mesure d'autres démarches s'avéreront nécessaires en la matière. A cette fin, la loi sur les fusions de communes sera soumise au plus tard en 2011 à un premier contrôle des effets et des résultats.

6. Mesures

Sur la base des résultats de l'évaluation finale de la stratégie pour les communes, le Conseil-exécutif va mettre l'accent, en matière de réformes communales, sur les points suivants:

- Amélioration de la mise en œuvre de normes minimales lors de l'adaptation de dispositions cantonales existantes et de l'élaboration de nouvelles prescriptions. De telles normes doivent être établies de manière à la fois précoce et coordonnée et doivent prévoir des critères mesurables axés sur l'efficacité. L'applicabilité des exigences minimales ainsi définies doit être garantie, ce qui signifie que des sanctions appropriées doivent être prévues pour le cas où les exigences ne seraient pas respectées.
- Encouragement des fusions de communes par l'octroi d'une aide financière dans le cadre de la loi sur les fusions de communes et mise à disposition des moyens auxiliaires nécessaires (guide).
- Soutien apporté aux processus de réforme des communes, sous forme de conseils et d'accompagnement, dans les limites des ressources disponibles et démarches auprès des communes afin que celles-ci prennent davantage conscience encore de la nécessité des réformes.

Berne, le 11 mai 2005

Au nom du Conseil-exécutif,

la présidente: *Egger-Jenzer*
le chancelier: *Nuspliger*