

**Universität de Berne  
Kompetenzzentrum für Public Management**

---

**UNIVERSITÄT  
BERN**

Falkenplatz 9, 3012 Berne, 031 631 53 11, [kpm@kpm.unibe.ch](mailto:kpm@kpm.unibe.ch)

# **Evaluation finale de la stratégie pour les communes**

**réalisée sur mandat de l'Office des affaires communales  
et de l'organisation du territoire (OACOT)  
du canton de Berne**

11 février 2005

Andreas Ladner  
Jan Fivaz  
Daniel Schwarz

## Table des matières

Synthèse.....	v
<b>1 Les réformes communales en Suisse.....</b>	<b>1</b>
1.1 La stratégie pour les communes du canton de Berne .....	1
1.2 Les réformes communales en Suisse.....	3
<b>2 Questions, méthodologie et données utilisées.....</b>	<b>7</b>
2.1 Mandat et questions.....	7
2.2 Méthodologie .....	8
2.3 Retour des questionnaires et données structurelles des communes .....	9
<b>3 Connaissance et perception de la stratégie pour les communes.....</b>	<b>11</b>
3.1 Relations et échanges d'informations entre le canton et les communes .....	11
3.2 Connaissance de la stratégie pour les communes dans les communes bernoises ....	14
3.3 Perception de la stratégie pour les communes dans les communes bernoises .....	18
<b>4 Les réformes au niveau communal dans le canton de Berne .....</b>	<b>24</b>
4.1 Contexte et attitude générale vis-à-vis des réformes.....	24
4.2 Réformes projetées et réformes mises en œuvre.....	29
4.3 Positions concernant l'introduction d'exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats .....	38
<b>5 Efficacité de la stratégie pour les communes .....</b>	<b>43</b>
5.1 Evolution de l'activité de réforme par rapport à 1998 .....	43
5.2 Impact direct de la stratégie pour les communes sur les réformes.....	45
5.3 Evaluation finale .....	46
<b>6 Rapports avec d'autres projets de réforme .....</b>	<b>47</b>
6.1 Compatibilité de la stratégie pour les communes avec la LPFC et l'instauration d'exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats .....	47
6.2 Compatibilité de la stratégie pour les communes avec la stratégie concernant les agglomérations et la réforme des districts et des cercles électoraux.....	48
<b>7 Conclusions et suite à donner .....</b>	<b>49</b>
7.1 Réponse aux trois questions centrales du rapport d'évaluation .....	49
7.2 Propositions sur la suite à donner.....	51
<b>Annexes et bibliographie .....</b>	<b>54</b>
Annexes .....	54
Annexe 1 – Liste des abréviations.....	54
Annexe 2 – Questionnaire adressé aux présidentes et aux présidents de commune avec indication de la fréquence des réponses .....	55
Annexe 3 – Questionnaire adressé aux secrétaires de commune avec indication de la fréquence des réponses.....	68
Annexe 4 – Liste des personnes auditionnées (expertes et experts) .....	81
Annexe 5 – Fil conducteur pour les auditions des experts.....	81
Bibliographie.....	84

## Liste des tableaux

Tableau 2.1	Retours par nombre d'habitants, région linguistique et type de communes .....	9
Tableau 3.1	Appréciation de la collaboration générale avec le canton.....	12
Tableau 3.2	Soutien accordé par le canton aux communes désireuses d'entreprendre des réformes .....	13
Tableau 3.3	Appréciation des conseils et des documents fournis par le canton .....	14
Tableau 3.4	Niveau général de connaissance et d'information sur la stratégie pour les communes.....	14
Tableau 3.5	Niveau de connaissance des objectifs de la stratégie pour les communes .....	17
Tableau 3.6	Appréciation de la stratégie pour les communes.....	19
Tableau 3.7	Perception des forces et des faiblesses de la stratégie pour les communes.....	20
Tableau 4.1	Estimation de l'efficacité des communes.....	25
Tableau 4.2	Difficultés à pourvoir les postes de l'exécutif communal.....	25
Tableau 4.3	Appréciation de la position des communes par rapport aux réformes .....	26
Tableau 4.4	Appréciation de la politique du canton par rapport aux réformes.....	26
Tableau 4.5	Appréciation de l'adéquation des différentes réformes communales .....	27
Tableau 4.6	Projets de réforme menés à bien dans le domaine de l'organisation des autorités et de l'administration .....	30
Tableau 4.7	Mesures mises en œuvre issues du domaine de la Nouvelle Gestion Publique	31
Tableau 4.8	Evolution de la coopération intercommunale et rôle de la stratégie pour les communes dans cette évolution .....	33
Tableau 4.9	Avis général sur les fusions de communes.....	35
Tableau 4.10	Projets de fusion concrets dans les communes.....	36
Tableau 4.11	Avis sur la taille minimum optimale .....	37
Tableau 4.12	Rôle du canton dans les fusions de communes.....	38
Tableau 4.13	Directives du canton concernant l'accomplissement des tâches communales .	39
Tableau 4.14	Position de principe au sujet des exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats .....	39
Tableau 4.15	Exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats : souhaits d'application par domaines.....	40
Tableau 4.16	Expériences faites avec les exigences minimales inscrites dans loi sur l'aide sociale .....	41
Tableau 5.1	Evolution de la coopération intercommunale depuis 1998 .....	44
Tableau 5.2	Evolution des projets de fusion depuis 1998.....	45
Tableau 5.3	Réformes déclenchées par la stratégie pour les communes .....	46
Tableau 6.1	Appréciation de la coordination entre les différents projets de réforme .....	47

## Liste des figures

Figure 4.1	Eléments déclencheurs des réformes au niveau communal .....	28
------------	---	----

# Synthèse

## Données utilisées

Le présent rapport contient les résultats de l'évaluation finale de la stratégie pour les communes, la stratégie de réformes communales du canton de Berne. Cette évaluation repose sur une enquête réalisée en août et septembre 2004 au moyen d'un questionnaire écrit auprès des 398 présidentes et présidents de commune ainsi qu'auprès des secrétaires de commune. Le taux de retour a été de 73,5% pour les premiers et de 82,9% pour les seconds. Le questionnaire a été complété par l'audition de 19 expertes et experts membres d'autorités communales, du corps préfectoral, de l'Association des communes bernoises, de l'Association des secrétaires communaux du canton de Berne (SCCB), des groupes siégeant au Grand Conseil ou encore de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) du canton de Berne.

## Principaux résultats

Se basant sur les données recueillies, le rapport répond aux trois questions centrales suivantes :

1. La stratégie pour les communes du canton est-elle connue dans les communes ? Quel est le niveau de connaissance des objectifs et des contenus inscrits dans la stratégie pour les communes ?

La stratégie pour les communes est bien connue dans les communes bernoises. Le niveau d'information sur les grandes lignes de la stratégie est relativement élevé. Il apparaît en outre que les actions d'information menées par le canton sur la stratégie pour les communes sont suffisantes sur le plan de la quantité. Sur le plan du contenu, par contre, les informations communiquées sont souvent jugées trop imprécises et trop abstraites (p. ex. en ce qui concerne les objectifs de la réforme et les trains de mesures concrètes qui en découlent). C'est moins un problème de communication qu'un problème de contenu et d'orientation de la stratégie elle-même. Les représentantes et les représentants des communes s'intéressent davantage aux mesures spécifiques, et aux modifications de la législation qu'elles entraînent, qu'aux déclarations d'intention stratégiques.

2. La stratégie pour les communes a-t-elle eu un impact sur les activités de réforme des communes bernoises ? De quelle manière s'est-elle traduite dans ces activités de réforme ? Quelles réformes a-t-elle déclenchées ?

Au cours des quatre années écoulées, les activités de réforme se sont développées dans les trois domaines concernés – la nouvelle gestion publique (NGP), la coopération intercommunale (CIC) et les projets de fusion –, mais surtout dans celui de la coopération intercommunale, qui a connu une véritable explosion. 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. Quant aux projets de fusion, les communes en ont discuté plus souvent, sans que ces discussions aboutissent à des projets concrets.

La plupart des projets de réforme ne trouvent pas leur origine directe dans la stratégie pour les communes. Ils découlent bien davantage des projets de réforme que le canton a entrepris dans divers domaines politiques et auxquels il a donné un caractère obligatoire. Cependant, la stratégie pour les communes a eu des effets positifs indirects dans la mesure où elle a renforcé la prise de conscience de la nécessité des réformes dans les communes. La stratégie pour les communes a donc accompagné et soutenu les réformes, mais elle ne les a pas déclenchées.

3. Quelles sont les premières expériences faites par les communes concernant le concept d'exigences minimales contraignantes et différenciées ?

De manière générale, l'introduction d'exigences minimales axées sur les objectifs et sur les résultats est bien accueillie par les communes bernoises et bénéficie d'un large soutien. Deux réserves seulement ont été émises. D'une part, le canton doit veiller à ce que ces exigences minimales soient respectées et appliquer les sanctions prévues en cas de non-respect. D'autre part, il est apparu clairement que tous les problèmes liés à la définition des exigences minimales ne sont pas encore réglés, notamment en ce qui concerne l'établissement de critères de production appropriés. Mais même les voix critiques estiment qu'il faut d'abord continuer d'expérimenter cet instrument sur le terrain.

### **Propositions sur la suite à donner**

Au vu des résultats de l'évaluation finale, et plus particulièrement des constats découlant des auditions des experts, les propositions suivantes sont faites concernant la suite à donner par le canton :

- *La stratégie pour les communes doit avoir des buts plus clairs.* Il faut en particulier définir des objectifs quantifiables. Cela permettrait de mesurer de manière plus nette si la stratégie pour les communes atteint ses buts ou non.
- *Il n'y a pas de réformes sans pression ; le libre choix est peu propice aux réformes.* Bien que les communes soient hostiles aux pressions et aux contraintes, on constate qu'il n'y a eu pratiquement aucune réforme dans les domaines où le principe du libre choix est appliqué. En outre, plusieurs experts auditionnés ont estimé qu'un léger surcroît de pression et de contrainte serait bien nécessaire pour faire bouger les choses, tout en doutant de l'existence d'une véritable volonté politique d'aller dans cette direction.
- *Il faut réexaminer et contrôler les exigences minimales axées sur les objectifs et sur les résultats.* Il serait bon de contrôler l'efficacité des exigences minimales dès que les communes auront développé leur expérience dans ce domaine. Il importe en particulier de vérifier dans quelle mesure les incitations contre-productives évoquées par les experts lors de leurs auditions se produisent effectivement.
- *Il faut examiner la compatibilité entre la stratégie pour les communes et la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC).* Les experts auditionnés se sont demandé si la LPFC et la stratégie pour les communes ne risquaient pas d'aller dans des directions opposées : alors que la stratégie pour les communes vise à moderniser les structures communales du canton, la LPFC a au contraire un effet de

stabilisation structurelle dans la mesure où, par exemple, elle atténue la pression sur les communes financièrement faibles.

- *Il faut uniformiser la structure territoriale du canton.* D'après les experts auditionnés, les restructurations territoriales pratiquées dans différents secteurs ces dernières années dans le but d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts de l'administration jouissent d'un accueil globalement positif. Il faut que les éventuels inconvénients que ces réformes structurelles peuvent avoir sur le plan de la politique locale et régionale soient compensés par des avantages notables, qui ne pourront cependant être obtenus que grâce à une uniformisation et à une simplification systématiques de la structure territoriale du canton. Le souhait a donc été exprimé que les différentes structures fonctionnelles (p. ex. cercles électoraux, préfetures, régions) couvrent si possible des territoires identiques.
- *Pôles de développement économique régionaux et promotion économique.* Enfin, l'évolution globale du canton de Berne doit faire partie de la réflexion sur les réformes communales. Dans ce cadre, une importance particulière doit être accordée aux agglomérations et aux centres de développement régionaux. Certaines tâches devront être, à l'avenir, assurées de plus en plus à l'échelon supracommunal. Il ne faut pas que les réformes communales se traduisent par un maintien des structures, mais qu'elles recherchent des formes d'organisation et d'accomplissement des tâches communales qui soient conformes aux possibilités et aux besoins actuels. Ces réformes devront aller plus loin que les fusions de communes.

Outre ces actions à mener, qui sont d'ordre général, des propositions sont présentées concernant la suite à donner dans les quatre domaines où la stratégie pour les communes prévoit des réformes :

- *Projets NGP.* Compte tenu du rejet relativement fort que suscitent les éléments centraux du concept de NGP dans les communes bernoises, il faut envisager l'opportunité de développer un « modèle NGP allégé » : il reprendrait des éléments de réforme allant moins en profondeur, qui pourraient en contrepartie être mis en œuvre rapidement, sans la charge administrative excessive que nécessitent, par exemple, les budgets par groupes de produits ainsi que de nombreux indicateurs de performance. Il pourrait ainsi s'adresser de manière ciblée aux petites et moyennes communes.
- *Projets de coopération intercommunale.* Compte tenu de l'intensité des réformes menées dans ce domaine, il n'apparaît pas comme une priorité de prendre des mesures particulières supplémentaires pour promouvoir les projets de coopération intercommunale.
- *Contractualisation externe.* Ce secteur ne recelant qu'un potentiel limité, il ne doit pas rester prioritaire. La fourniture de services par d'autres communes peut continuer à être envisagée dans le cadre de projets de coopération intercommunale. Quant à la fourniture de services par des sociétés privées, il semble que les possibilités dans ce domaine soient déjà largement exploitées.
- *Projets de fusion.* Le bilan décevant que constitue le faible nombre de projets concrets de fusion montre clairement que la stratégie pour les communes n'est pas un programme de réforme axé au premier chef sur les fusions de communes. La loi sur les fusions de communes apportera-t-elle un élan suffisant ? Il est encore trop tôt pour le dire.

# 1 Les réformes communales en Suisse

La présente partie introductive expose les grandes lignes de la stratégie pour les communes du canton de Berne (chapitre 1.1). Elle propose ensuite une présentation succincte des activités de réforme communale en cours dans d'autres cantons suisses en situant la stratégie de réforme du canton de Berne dans ce contexte (chapitre 1.2).

## 1.1 La stratégie pour les communes du canton de Berne

Le canton de Berne a déployé ces dernières années une activité réformatrice importante, qui a porté à la fois sur la répartition des tâches entre le canton et les communes et sur les structures des communes elles-mêmes. Ces projets de réforme ont pour but de donner aux communes les moyens de continuer à fournir des services optimaux tout en s'adaptant à l'évolution des conditions économiques, financières et sociales. Les projets de réforme les plus importants sont les suivants :

- La nouvelle Constitution cantonale du 6 juin 1993 et la nouvelle loi du 16 mars 1998 sur les communes ont renforcé le statut des communes bernoises. Elles leur ont conféré une liberté d'action aussi large que possible, dont elles doivent assumer la responsabilité.
- Le projet global « Répartition des tâches entre le canton et les communes » a abouti à une nouvelle répartition des tâches, des finances et des charges qui a fondamentalement changé certains aspects de la coopération entre le canton et les communes pendant les années qui ont suivi. La nouvelle loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) a pour but d'améliorer la transparence et la comparabilité des finances communales. Elle donne en outre au canton la possibilité de réduire ou de cesser ses prestations aux communes qui ne respectent pas des exigences minimales déterminées. La LPFC déploiera la totalité de ses effets dès qu'auront expiré tous les délais transitoires prévoyant des compensations financières pour les « cas de rigueur » (principalement en faveur des très petites communes).
- Cette réforme générale est complétée par divers projets pilotes bénéficiant de l'accompagnement du canton dans les domaines de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) et du benchmarking ainsi que par plusieurs projets de réforme portant sur des domaines de tâches déterminés, comme l'encouragement de la coopération intercommunale pour assurer le service du feu, la protection de la population ou encore l'aide sociale. Ce domaine a été réorganisé dans la nouvelle loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale, qui introduit dans ce secteur la notion d'exigences minimales contraignantes et différenciées. Le délai de transition laissé aux communes pour adapter leurs services sociaux à la nouvelle base légale expirait le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

- La nouvelle loi sur les fusions de communes (LFCo), que le Conseil-exécutif avait proposée sur la base de sa stratégie pour les communes (REFCOM ; cf. infra), vient d'être adoptée par le Grand Conseil à une forte majorité<sup>1</sup>. Elle propose un nouveau système d'incitations financières destiné à encourager les communes désirant fusionner. L'objectif est de ramener le nombre de communes à 300 environ d'ici 12 ans.
- Les réformes cantonales portant sur les structures territoriales ont également des effets, ne serait-ce qu'indirects, sur les communes. On peut citer la réorganisation des districts et des préfectures, la réforme des cercles électoraux ou encore la politique régionale et la politique en faveur des agglomérations.

Le concept stratégique central sur lequel reposent les réformes communales du canton de Berne est défini dans le rapport REFCOM du Conseil-exécutif daté du 5 juillet 2000 et dans la déclaration de planification afférente du Grand Conseil en date du 21 novembre 2000.

La nouvelle loi sur les communes entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999 avait pour but d'encourager la poursuite des réformes communales et de faire évoluer les structures communales du canton de Berne pour qu'elles s'adaptent aux nouveaux besoins et exigences afin que les communes soient en mesure d'accomplir leurs tâches de manière optimale. La stratégie pour les communes exposée dans le rapport REFCOM renonçait délibérément à définir une taille idéale applicable à toutes les communes, préférant poursuivre son but en adoptant une approche aussi large que possible. Cette stratégie a été choisie en tenant compte des expériences réalisées dans d'autres cantons (p. ex. Lucerne), qui ont montré qu'il n'existe pas de solution toute faite pour les structures communales : les réformes doivent être adaptées le mieux possible aux domaines de tâches et aux structures des communes concernées ; de plus, il est indispensable qu'elles tiennent compte de l'aspect historique et identitaire des structures communales à réformer.

Les réformes soutenues et encouragées par le canton appartiennent à quatre catégories :

- la réorganisation interne des autorités communales et l'introduction de la NGP ;
- le renforcement de la coopération intercommunale ;
- la contractualisation externe, c'est-à-dire la délégation de tâches à d'autres communes, à des sociétés privées, etc. (externalisation) ;
- les fusions de communes.

Les réformes doivent être mises en œuvre sans recourir à la contrainte. Le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas judicieux d'imposer « d'en haut » des réformes. Il préfère proposer des services concrets de conseil et un dialogue avec les communes pour obtenir les changements structurels recherchés. Des incitations financières sont en outre prévues pour encourager les fusions de communes ; au départ, il devait s'agir uniquement de prestations au titre de la LPFC en faveur d'études préliminaires et d'études de faisabilité ayant pour but d'approfondir l'analyse de la situation et de procurer des bases de décision aux communes concernées. Les

---

<sup>1</sup> Le Grand Conseil a adopté la LFCo le 25 novembre 2004, par 139 voix contre 4 (cf. *Der Bund* du 26 novembre 2004, p. 37).



fusions proprement dites ne devaient pas être subventionnées. Ces intentions de départ ont été complétées, compte tenu des expériences réalisées et de la déclaration de planification du Grand Conseil, par la nouvelle LFCo, qui propose des aides financières limitées postérieurement aux fusions<sup>2</sup>. Ces aides ont pour but d'encourager les regroupements volontaires et d'accroître l'efficacité des communes ayant fusionné.

La stratégie pour les communes prévoyait un changement d'orientation de la surveillance exercée par le canton sur les communes : jusqu'ici, cette surveillance intervenait a posteriori, avec une approche très stricte et pointilleuse ; désormais, elle sera exercée à un stade aussi précoce que possible et portera sur le respect des objectifs fixés pour l'action communale. En d'autres termes, le canton définira et surveillera les tâches à accomplir, et non plus les modalités de leur accomplissement.

Le pilotage au moyen d'exigences minimales jouera un rôle crucial. Ces exigences minimales constitueront pour les communes des consignes aussi claires que possible sur les objectifs à atteindre et les effets à obtenir (normes minimales). Les communes seront libres de fournir les prestations demandées seules, avec d'autres communes ou en faisant appel à des sociétés privées. Si une commune n'est pas en mesure de se conformer aux normes minimales qui lui sont imposées, le canton pourra alors réduire les prestations qu'il lui verse ou intervenir en sa qualité d'autorité de surveillance.

Dans sa déclaration de planification du 21 novembre 2000, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport REFCOM et formulé quelques exigences supplémentaires concernant la stratégie. Le Grand Conseil s'est rallié à l'idée que l'on ne parviendrait pas au but en imposant les fusions. Toutefois, il a dit attendre du Conseil-exécutif qu'il ne se contente pas de saluer le nécessaire processus de réforme, mais qu'il lui apporte un soutien et un encouragement actifs, en particulier dans les domaines de la coopération intercommunale et des fusions de communes.

Le Grand Conseil a estimé que l'imposition d'exigences minimales était un outil crucial pour l'encouragement des réformes. Il a donc souhaité que le Conseil-exécutif définisse des procédures et des critères indiquant dans quelles conditions et dans quels délais les communes qui ne se conformeraient pas à ces exigences minimales s'exposeraient à des sanctions.

Le Grand Conseil a également jugé nécessaire que les fusions de communes et la coopération intercommunale soient considérées comme deux catégories de réforme à part entière et, à ce titre, soient encouragées par-delà les frontières des districts et du canton.

## **1.2 Les réformes communales en Suisse**

En comparaison internationale, le tissu communal de la Suisse se caractérise par un grand nombre de communes relativement petites. Ce nombre est resté extrêmement stable au fil du temps : depuis 1848, le nombre de communes politiques a été ramené de 3203 à 2798 (état au 1<sup>er</sup> octobre 2004).

---

<sup>2</sup> La LFCo prévoit que les communes qui fusionnent, dans la mesure où la nouvelle commune dépasse 1000 habitants, reçoivent 400 francs par habitant, sans dépasser 400 000 francs. Si la fusion implique plus de deux communes, l'aide est plus importante.

Depuis quelques années, cependant, les structures communales de la Suisse se sont mises en mouvement, notamment parce que les communes sont confrontées à des tâches dont le nombre et la complexité croissent constamment. Les attentes des citoyennes et des citoyens ont elles aussi augmenté, à la fois en ce qui concerne l'ampleur et la qualité des services assurés par les communes et en ce qui concerne l'efficacité avec laquelle ces services sont fournis. A cela s'ajoutent les problèmes croissants de financement et de personnel auxquels les communes se heurtent : d'une part, leur situation financière s'est nettement détériorée depuis le début des années 90 ; d'autre part, les petites communes surtout font état de difficultés croissantes à recruter des personnes qualifiées pour leurs nombreux postes de milice à pourvoir.

Le canton de Berne a réagi à ces défis en élaborant sa stratégie pour les communes et en préparant toute une série de projets de réforme (cf. chapitre 1.1). Le présent chapitre propose une présentation succincte des réformes engagées dans d'autres cantons.

Dans son projet de réforme « Luzern'99 », le *canton de Lucerne* voulait au départ imposer aux communes une taille minimale de 3000 habitants. Il entendait faire fusionner de force les communes qui n'auraient pas atteint ce seuil à l'issue d'une période de transition. Le but était qu'il ne reste que 60 communes au maximum, sur les 107 que comptait le canton de Lucerne à l'époque. La très forte résistance politique suscitée par ce projet a conduit le canton à le reformuler de manière radicale. La nouvelle stratégie de réforme communale, appelée « Gemeindereform 2000+ », fait porter la réforme essentiellement sur la répartition des tâches et sur la loi relative à la péréquation financière, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (Lauber 2004). Depuis, de nombreuses communes ont entamé une réflexion sur la question des fusions, qui a déjà débouché sur des décisions et des projets concrets.

Le *canton de Fribourg* poursuit une stratégie analogue de réforme des structures communales depuis des années. Cette stratégie repose sur l'encouragement des fusions de communes au moyen d'incitations financières positives et négatives. Alors que les fusions de communes ne font que commencer lentement dans le canton de Lucerne, le nombre de communes dans le canton de Fribourg, dont le programme est mis en œuvre depuis plusieurs années déjà, a diminué de 78 unités depuis 1988, pour revenir à 182. On notera cependant que le tissu communal du canton de Fribourg est extrêmement fragmenté, même en comparaison suisse, et que la nécessité d'agir dans ce domaine y est d'autant plus grande.

Le *canton du Tessin* travaille également sur un ambitieux projet de réforme communale. Une étude publiée en 1998 proposait une taille minimale pour les communes ; elle estimait qu'une commune tessinoise devait compter au moins 1200 habitants environ pour avoir un fonctionnement politique, économique et social correct. Se fondant sur cette étude, le Conseil d'Etat tessinois projette de ramener le nombre de communes à 86 (contre 245 en 2002) en l'espace de 15 ans (D'Alessandro 2002). En deux ans seulement, le nombre de communes est revenu à 220, en baisse de 25 unités.

Le *canton de Thurgovie* a employé un concept différent pour réformer ses structures communales à la fin des années 80 et au début des années 90. Mais ce canton constitue un cas spécial dans la mesure où le but était avant tout de mettre fin au dualisme entre communes municipales et communes bourgeoises, un système opaque et complexe issu de l'histoire. Pour y parvenir, le Grand Conseil thurgovien a imposé des fusions. Ce processus est aujourd'hui achevé ; il ne reste en discussion que le cas de six petites communes environ, qui ne se conforment pas aux exigences minimales de performance édictées par le canton.

Trois autres cantons se sont lancés dans des réformes communales de haut vol récemment. Le *canton de Schaffhouse* a mis sur pied en 2002 un projet de réforme élaboré conjointement par le canton et les communes. Baptisé « sh.auf », ce projet a pour but de rendre les structures cantonales et communales plus efficaces dans différents domaines. Le projet comprend un désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes et une réforme du système de péréquation financière, mais aussi la promotion de la coopération intercommunale, l'incitation à créer des centres et des régions ainsi que l'encouragement des fusions de communes. Les bases légales nécessaires à ces réformes devraient être en place d'ici 2006. Bien qu'il ne soit pas question d'imposer des fusions aux communes, un scénario optimiste prévoit de ramener le nombre de communes de 33 aujourd'hui à sept (Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse 2004). De fait, le débat sur les fusions a commencé dans de nombreuses communes. Deux communes ayant décidé de fusionner cette année, le canton de Schaffhouse ne compte déjà plus que 31 communes au début de 2005.

Le *canton de Glaris* a lancé un projet de réforme communale analogue en mai 2004. Selon le calendrier prévu, le groupe de projet devrait, d'ici 2006, présenter pour approbation à la Landsgemeinde glaronaise des orientations ayant un caractère obligatoire. Le canton compte 27 communes politiques pour 38 000 habitants ; mais il faut y ajouter des communes bourgeoises, scolaires et sociales. Au total, le canton a affaire à quelque 90 autorités communales différentes. Dans ce contexte, le responsable du service des affaires communales (Fachstelle für Gemeindefragen) du canton de Glaris a même proposé, fin 2003, de réduire à sept le nombre des communes étant donné la forte détérioration des finances communales et les difficultés de recrutement pour pourvoir les postes communaux.

Dans le canton des Grisons, le gouvernement a lancé le débat avec un rapport publié en 2000 intitulé « Bündner Gemeinden nach 2000 » (les communes grisonnes après 2000). Il propose non pas une vaste stratégie de réforme à l'échelon cantonal, mais des informations et des impulsions pour réfléchir sans a priori à l'avenir du tissu communal grison (Kantonales Gemeindeinspektorat Graubünden 2000). Après deux fusions de communes au cours des quatre années écoulées, les Grisons comptent encore 208 communes avec, comme le canton du Jura, le nombre moyen d'habitants par commune le plus bas (env. 900). Le canton préfère cependant ne pas recourir à la contrainte. Pourtant, la loi grisonne sur les communes ainsi que les bases légales maintes fois révisées de la péréquation financière lui en donnent les moyens si une commune, en raison de la faiblesse du nombre de ses habitants et de l'insuffisance de ses ressources, se trouve dans l'incapacité durable de se conformer aux dispositions légales. Selon le gouvernement cantonal, les choses ont commencé à bouger dans le domaine des fusions de communes : en mars 2004, douze projets de fusion concrets étaient à signaler et des discussions dans ce sens étaient en cours dans de nombreuses communes (Conseil d'Etat du canton des Grisons 2004). Le gouvernement pense que la stratégie de réforme communale se concrétisera en 2005.

Presque tous les cantons réfléchissent sur la structure de leur tissu communal et l'amélioration de l'efficacité des communes. Il est clair cependant qu'il n'y a pas de voie royale dans ce domaine. Chaque canton doit tenir compte des spécificités de son tissu communal lorsqu'il envisage des réformes. Avec sa stratégie pour les communes, le canton de Berne s'est engagé en 2000 dans une voie très différente de celles choisies par d'autres cantons tels que Lucerne, la Thurgovie ou Fribourg. Le canton de Berne a pris le parti d'une réforme reposant sur une très large assise, dans laquelle les fusions de communes sont plutôt un aboutissement souhaité que le point de départ des réformes structurelles. La plupart des cantons entrés dans le débat depuis semblent se rallier à la conception « bernoise », selon laquelle la réglementation de la pé-

réquation financière et l'imposition d'exigences minimales sont de meilleurs outils pour améliorer l'efficacité des communes que l'obligation pure et simple de fusionner. Le débat sur les réformes communales en Suisse semble donc s'élargir. Au lieu de se concentrer sur les fusions de communes, il s'intéresse aux aspects suivants :

- l'organisation concrète des flux de la péréquation financière entre le canton et les communes, avec la création d'incitations financières ;
- la définition d'exigences minimales pour l'accomplissement des tâches qui soient axées sur les objectifs et les résultats, c'est-à-dire sur la production (par opposition aux exigences portant sur les ressources) ;
- l'élaboration et l'application de mesures de surveillance par le canton lorsque les communes ont des performances insuffisantes.

Dans ce sens, on peut dire sans craindre de se tromper que la stratégie pour les communes du canton de Berne a ouvert des voies nouvelles.

## 2 Questions, méthodologie et données utilisées

Le chapitre 2.1 présente le mandat d'évaluation finale de la stratégie pour les communes que l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) du canton de Berne a confié au Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) de l'Université de Berne et reprend les questions figurant dans ce mandat. Le chapitre 2.2 esquisse la méthodologie employée pour élaborer le présent rapport d'évaluation tandis que le chapitre 2.3 est consacré aux données utilisées pour procéder aux évaluations présentées dans les parties qui suivent.

### 2.1 Mandat et questions

Le 13 mai 2004, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) du canton de Berne a donné mandat au KPM de procéder à une évaluation finale de l'impact que le rapport REFCOM et la stratégie pour les communes ont eu sur l'activité de réforme dans les communes. Le KPM devait en particulier répondre aux questions suivantes :

- La stratégie pour les communes est-elle connue dans les communes ? Quel est le niveau de connaissance des objectifs et des contenus inscrits dans la stratégie pour les communes ?
- La stratégie pour les communes a-t-elle eu un impact sur les activités de réforme des communes bernoises ? De quelle manière s'est-elle traduite dans ces activités de réforme ? Quelles réformes a-t-elle déclenchées ?
- Quelles sont les premières expériences faites par les communes concernant le concept d'exigences minimales contraignantes et différenciées ?

La stratégie pour les communes a été soumise à une évaluation intermédiaire en novembre 2002. Réalisée par KPM, cette évaluation reposait sur l'audition de 13 experts (présidentes et présidents de commune, secrétaires de commune, membres du corps préfectoral, représentantes et représentants d'associations ; cf. rapport d'évaluation de REFCOM du 4 novembre 2002). L'évaluation intermédiaire devait donner une image générale de la tendance dans les communes et de leurs premières expériences concernant la stratégie de réforme du canton. Elle a également servi de base à la présente évaluation finale.

Aux fins de l'évaluation finale, un questionnaire a été adressé par courrier le 23 août 2004 aux 398 présidentes et présidents de commune ainsi qu'aux secrétaires de commune, en leur donnant jusqu'au 22 octobre 2004 pour y répondre. De plus, 19 expertes et experts ont été auditionnés du 13 juillet au 3 décembre 2004 pour approfondir la question des réformes communales. Ces auditions ont permis de compléter et de pondérer par des données qualitatives l'évaluation quantitative des réponses au questionnaire. Ce sont cependant les réponses au questionnaire écrit qui sont au cœur de la présente évaluation finale.

Les 19 personnes invitées à une audition ont été choisies de manière à couvrir à peu près le même spectre que les auditions réalisées pour le rapport intermédiaire. Il s'agissait de huit re-

présentantes ou représentants de sept communes bernoises, deux membres du corps préfectoral, un représentant de l'Association des communes bernoises, un représentant de l'Association des secrétaires communaux du canton de Berne (SCCB) ainsi qu'une représentante ou un représentant des groupes suivants siégeant au Grand Conseil : UDC, PS, PRD, PEV et VLL. Un représentant de l'Office cantonal des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a également été auditionné. La liste complète des personnes entendues figure en annexe.

Parmi les communes dont une représentante ou un représentant a été auditionné figurent à la fois des communes dont les projets de réforme ont échoué et des communes dont les projets de réforme ont abouti. La sélection comprend également des communes de tailles variées et appartenant à différentes régions du canton.

## 2.2 Méthodologie

Afin d'évaluer la stratégie pour les communes, deux questionnaires écrits ont été diffusés en août et septembre 2004, l'un adressé à l'ensemble des présidentes et présidents de commune et l'autre à l'ensemble des secrétaires de commune du canton de Berne. Les deux questionnaires figurent en annexe, avec les pourcentages de fréquence des réponses (cf. annexes 2 et 3 infra).

Ce sondage a été complété par l'audition de 19 expertes et experts. La liste des personnes auditionnées ainsi que le fil conducteur des entretiens semi-standardisés réalisés dans ce cadre figurent également en annexe (cf. annexes 4 et 5 infra).

Les questions portaient principalement sur le niveau de connaissance de la stratégie pour les communes ainsi que sur les activités de réforme dans les communes. Ces deux domaines sont traités dans les parties 3, 4 et 5. Les activités de réforme en cours dans les communes bernoises ont en outre été comparées avec les résultats d'une enquête réalisée en 1998 auprès des secrétaires de commune pour mieux apprécier le niveau d'activité actuel et pour le mettre en perspective par rapport aux résultats obtenus antérieurement.

Les précisions apportées par les auditions des expertes et experts alimentent les commentaires qui suivent. Il en va de même lorsque les auditions ont donné des résultats clairement opposés aux réponses au questionnaire écrit.

### *Encadré 2.1 – Guide de lecture et d'interprétation*

Dans les tableaux et la figure ci-après, les présidentes et présidents de commune sont généralement désignés par l'abréviation « PC » et les secrétaires de commune par l'abréviation « SC ». Pour des raisons de lisibilité, seule la forme masculine est employée dans le corps du texte ; elle doit être comprise comme englobant femmes et hommes.

Comme les 398 communes bernoises n'ont pas toutes participé à l'enquête et que les communes n'ont pas toujours répondu à la totalité des questions, le nombre de réponses reçues pour chaque question est variable. Ce nombre est indiqué sous la lettre N dans la figure et les tableaux.

## 2.3 Retour des questionnaires et données structurelles des communes

Il a été envoyé 398 questionnaires à tous les présidents et secrétaires de commune du canton de Berne. Les présidents en ont renvoyé 294 (73,5%) et les secrétaires 330 (82,9%). Ce taux de retour particulièrement important permet de dire que les *évaluations* proposées dans les chapitres qui suivent ont une *valeur significative élevée sur le plan statistique*.

Tableau 2.1 Retours par nombre d'habitants, région linguistique et type de communes

	Nombre dans le canton	Retours PC (en valeur absolue)	Taux de retour PC (en %)	Retours SC (en valeur absolue)	Taux de retour SC (en %)
<b>Nombre d'habitants</b>					
jusqu'à 249 habitants	50	27	54,0	38	76,0
250-499 habitants	81	56	69,1	61	75,3
500-999 habitants	84	63	75,0	71	84,5
1000-1999 habitants	68	53	77,9	55	80,9
2000-4999 habitants	82	68	82,9	74	90,2
5000-9999 habitants	19	15	78,9	18	94,7
10 000-19 999 habitants	10	9	90,0	10	100,0
20 000 habitants ou plus	4	3	75,0	3	75,0
<b>Région linguistique</b>					
allemand <sup>3</sup>	350	259	74,0	295	84,3
français <sup>4</sup>	48	35	72,9	35	72,9
<b>Type de communes<sup>5</sup></b>					
centres	8	7	87,5	6	75,0
suburbaines	27	20	74,1	26	96,3
riches	5	4	80,0	5	100,0
périurbaines	58	45	77,6	47	81,0
touristiques	13	9	69,2	12	92,3
industrielles et tertiaires	56	41	73,2	45	80,4
rurales avec navetteurs	64	48	75,0	56	87,5
agricoles mixtes	100	81	81,0	84	84,0
agricoles périphériques	67	39	58,2	49	73,1
<b>Total retours</b>	<b>398</b>	<b>294</b>	<b>73,9</b>	<b>330</b>	<b>82,9</b>

Le tableau 2.1 montre que les présidents et les secrétaires des très grandes communes ont répondu avec une fréquence plutôt supérieure à celle des représentants des petites communes. Mais même dans les très petites communes, le taux de retour ne tombe jamais en dessous de 50%. La faiblesse comparative de la participation des petites communes s'explique, indépendamment de la question des ressources, par le fait que certaines de ces communes ont un se-

<sup>3</sup> Y compris la ville officiellement bilingue de Biel/Bienne.

<sup>4</sup> Y compris la commune officiellement bilingue d'Evilard/Leubringen.

<sup>5</sup> Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

crétariat en commun avec les communes avoisinantes. Selon les réponses téléphoniques données par ces communes, les secrétaires de commune concernés ont généralement choisi de ne pas remplir le même questionnaire plusieurs fois.

La moyenne arithmétique du nombre d'habitants des communes dont les représentants ont répondu au questionnaire se situe à 2638 pour les présidents et 2305 pour les secrétaires. Ces chiffres sont relativement proches du nombre moyen d'habitants des communes bernoises, qui est de 2392.

Les communes francophones affichent un taux de réponse légèrement plus bas. Toutefois, le taux de retour reste très bon dans les deux régions linguistiques puisqu'il dépasse 70% dans les deux cas.

Si l'on détaille les retours par type de commune, on obtient une image moins homogène. On ne peut pas généraliser et dire que les communes rurales ont moins participé que les communes urbaines. Le taux de retour le plus faible, à la fois pour les présidents et les secrétaires de commune, est celui des communes agricoles périphériques, c'est-à-dire des communes qui sont souvent les plus éloignées des centres urbains. Mais là encore, la participation la plus faible atteint le taux très satisfaisant de 60%.

Si l'on s'intéresse à quelques caractéristiques personnelles des présidents et des secrétaires de commune qui ont répondu, on fait les constats suivants. En moyenne, les présidents de commune ayant répondu sont conseillers communaux depuis 8,3 ans et présidents depuis 5 ans. Quant aux secrétaires de commune ayant répondu, ils occupent leur poste depuis 13,3 ans en moyenne ; mais cette valeur affiche une assez grande dispersion, les réponses allant de 0,3 à 42 ans. D'autres indications de cet ordre peuvent être déduites de la fréquence des réponses aux questions afférentes figurant en annexe.



## **3 Connaissance et perception de la stratégie pour les communes**

La troisième partie présente principalement l'appréciation que les représentants des communes portent sur la stratégie pour les communes. Le chapitre 3.1 est consacré à l'appréciation des relations entre les communes et le canton puis le chapitre 3.2 analyse le niveau de connaissance de la stratégie sur les communes. Le chapitre 3.3, qui conclut cette troisième partie, présente l'appréciation générale que les représentants des communes portent sur la stratégie de réformes communales.

### **3.1 Relations et échanges d'informations entre le canton et les communes**

Avant de passer à la perception et au niveau de connaissance de la stratégie de réforme du canton en particulier, le présent chapitre s'intéresse à quelques questions d'ordre général concernant les relations entre les communes bernoises et le canton ainsi que le degré de satisfaction que suscite la collaboration avec les services cantonaux concernés.

Le tableau 3.1 présente les réponses à la question concernant la *satisfaction générale suscitée par la collaboration avec le canton*. Cette question, qui n'établit pas de rapport concret avec un projet de réforme en particulier, peut être considérée comme un baromètre général. Seuls 13% des présidents de commune et 5% des secrétaires de commune déclarent que la collaboration avec le canton se passe « mal » ou « plutôt mal ». Pour une majorité dépassant les 55% pour les présidents et les 62% pour les secrétaires, la collaboration avec le canton se passe « assez bien » ou « bien ».

Par comparaison avec l'enquête réalisée en 1998 auprès des secrétaires de commune, on remarque que les chiffres sont globalement stables. La proportion de ceux qui trouvent que la collaboration se passe « assez bien » a même progressé depuis 1998 tandis que l'appréciation « plutôt mal » a perdu du terrain. Les projets de réforme conduits entre les deux enquêtes n'ont donc pas entamé l'appréciation globalement très positive de la collaboration avec le canton.

Tableau 3.1 *Appréciation de la collaboration générale avec le canton*

<b>« En ce qui concerne votre commune, comment se passe la collaboration avec le canton ? » (en %)</b>								
	Bien (1)	Assez bien (2)	Moyen- nement bien (3)	Plutôt mal (4)	Mal (5)	Ne sa- vent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	19,1	35,2	32,4	10,9	1,7	0,7	3,59	293
SC	22,1	40,2	32,8	4,3	0,6	0,0	3,79	326
SC 1998	23,8	33,5	34,9	7,2	0,6	- <sup>6</sup>	3,73	361

*Remarque : « SC 1998 » désigne une enquête menée en 1998 par l'Université de Berne auprès de tous les secrétaires de commune. La présente évaluation ne tient cependant compte que des réponses renvoyées par les secrétaires des communes bernoises.*

Les réponses ont été analysées pour voir s'il y avait un lien statistique entre l'appréciation de la collaboration générale avec le canton et la taille ou le type de la commune. On aurait pu supposer, en effet, que les communes plus petites et plus rurales seraient moins satisfaites de la collaboration avec le canton car, d'une part, elles dépendent davantage de ses prestations en faveur des communes et, d'autre part, elles sont plus fortement sollicitées par les réformes du canton. Mais l'analyse n'a pas mis en évidence de lien, que ce soit avec le nombre d'habitants ou avec le type de commune. Alors que, chez les présidents de commune, la moins bonne appréciation de la collaboration avec le canton émane de communes de moins de 250 habitants et de communes périurbaines, les secrétaires communaux les moins satisfaits sont ceux de communes entre 1000 et 1999 habitants, de communes industrielles et tertiaires et de communes suburbaines. Quant aux secrétaires des communes de moins de 250 habitants, ce sont eux qui donnent la meilleure note à la collaboration avec le canton ! La différence d'appréciation entre présidents et secrétaires dans les très petites communes tient peut-être au fait que les premiers portent sur cette collaboration un regard politique, conditionné par la moindre importance accordée aux petites communes, tandis que les seconds envisagent principalement l'aspect administratif et technique de la collaboration avec le canton.

Une autre question portait sur *l'appréciation du soutien accordé par le canton aux communes ayant la volonté d'entreprendre des réformes* (cf. tableau 3.2). Les réponses à cette question plus spécifique se présentent selon le même schéma global que les réponses concernant la satisfaction générale. La plupart des présidents et des secrétaires de commune estiment que les efforts de soutien du canton sont au moins « moyennement bons » ou « assez bons » ; a contrario, seul un faible nombre de représentants communaux jugent ces efforts « mauvais » ou « plutôt mauvais ». La proportion étonnamment élevée de réponses « je ne sais pas » s'explique par le fait que les communes qui n'ont pas projeté ou conduit de réformes ne peuvent pas se prononcer sur la qualité du soutien accordé par le canton. On remarque cependant que la satisfaction spécifique que suscitent les efforts de soutien du canton en faveur des communes ayant une volonté réformatrice est légèrement inférieure à la satisfaction générale vis-à-vis du canton, comme le montre, par exemple, la comparaison des valeurs moyennes figurant dans les tableaux 3.1 et 3.2.

<sup>6</sup> La réponse « je ne sais pas » n'était pas proposée dans l'enquête de 1998.

Tableau 3.2 Soutien accordé par le canton aux communes désireuses d'entreprendre des réformes

« Comment jugez-vous les efforts de soutien du canton vis-à-vis des communes qui ont la volonté d'entreprendre des réformes ? » (en %)								
	Bons (1)	Assez bons (2)	Moyen- nement bons (3)	Plutôt mauvais (4)	Mauvais (5)	Ne sa- vent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	14,0	27,1	28,1	9,9	3,4	17,5	3,46	292
SC	15,1	29,5	24,6	5,5	2,5	22,8	3,64	325
SC 1998	16,1	29,4	46,9	6,6	1,0	- <sup>7</sup>	3,53	286

Remarque : « SC 1998 » désigne une enquête menée en 1998 par l'Université de Berne auprès de tous les secrétaires de commune. La présente évaluation ne tient cependant compte que des réponses renvoyées par les secrétaires des communes bernoises.

Là aussi, on pouvait supposer que les communes petites et rurales se sentiraient moins soutenues par le canton que les grandes communes proches des centres. Mais, comme pour les réponses sur la satisfaction générale, aucun lien de cet ordre n'a pu être mis en évidence dans les réponses à cette question. C'est certes dans les très petites communes (moins de 250 habitants) que les présidents portent la plus mauvaise appréciation sur les efforts de soutien en faveur des communes ayant une volonté réformatrice : 18% d'entre eux environ les jugent « mauvais » ou « plutôt mauvais ». Mais ce chiffre est supérieur à 11% dans toutes les catégories comptant des communes de moins de 10 000 habitants. Si l'on analyse les réponses par type de communes, ce sont les présidents des communes riches et périurbaines qui attribuent les plus mauvaises notes tandis que les représentants des communes touristiques et des communes industrielles et tertiaires sont les plus positifs. Dans les réponses des secrétaires de commune, on relève très peu de communes portant une mauvaise appréciation sur les efforts de soutien de canton. Les opinions les plus positives émanent des communes comptant 1000 à 9999 habitants. L'appréciation des communes riches et des communes industrielles et tertiaires est plutôt mauvaise tandis que les communes touristiques donnent les meilleures notes.

Le questionnaire posait également des questions plus ciblées portant sur la *qualité des conseils et des documents proposés par le canton aux communes désireuses d'entreprendre des réformes*. Là encore, la qualité des conseils et des documents mis à disposition suscite une satisfaction élevée. Le taux d'insatisfaction est très faible, oscillant entre 3,4% et 7,2% (cf. tableau 3.3).

<sup>7</sup> La réponse « je ne sais pas » n'était pas proposée dans l'enquête de 1998. Mais la répartition des réponses permet de supposer que la majorité des personnes interrogées en 1998 ont répondu « moyennement bons » au lieu de « je ne sais pas ».

Tableau 3.3 *Appréciation des conseils et des documents fournis par le canton*

<b>« Comment jugez-vous la manière du canton de conseiller les communes qui ont la volonté d'entreprendre des réformes ? » (en %)</b>								
	Bonne (1)	Assez bonne (2)	Moyen- nement bonne (3)	Plutôt mauvaise (4)	Mauvaise (5)	Ne sa- vent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	12,4	26,1	19,2	5,5	1,7	35,1	3,65	291
SC	14,8	26,5	19,4	3,7	0,6	35,4	3,79	326

<b>« Comment jugez-vous les dossiers mis à la disposition des communes en faveur des réformes par le canton ? » (en %)</b>								
	Bons (1)	Assez bons (2)	Moyen- nement bons (3)	Plutôt mauvais (4)	Mauvais (5)	Ne sa- vent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	9,3	27,6	25,5	2,4	1,0	34,1	3,63	290
SC	12,8	30,3	21,7	2,8	1,2	31,2	3,74	327

### 3.2 Connaissance de la stratégie pour les communes dans les communes bernoises

Après ces questions formulées de manière assez générale, les représentants des communes ont été interrogés plus concrètement sur *leur niveau de connaissance et leur perception de la stratégie pour les communes*. Parmi les présidents comme parmi les secrétaires, plus de 70% disent connaître la stratégie pour les communes alors qu'elle n'évoque rien à un peu plus d'un quart des personnes interrogées (cf. tableau 3.4). Le niveau de notoriété de la stratégie pour les communes peut donc être qualifié de très haut en valeur absolue. Il est toutefois étonnant, au vu des actions d'informations ciblées menées de manière répétée par les services cantonaux pendant plusieurs années, que plus d'un quart des présidents et des secrétaires de commune ne sachent pas ce qu'est la stratégie pour les communes.

Tableau 3.4 *Niveau général de connaissance et d'information sur la stratégie pour les communes*

<b>« Savez-vous que le canton dispose d'une stratégie pour les communes depuis 2000 ( rapport REFCOM de juillet 2000) ? » (en %)</b>			
	Non	Oui	N
PC	27,7	72,3	292
SC	26,1	73,9	322

<b>« Comment vous sentez-vous informé/e par le canton sur la stratégie communale ? » (en %)</b>								
	Mal (1)	Plutôt mal (2)	Moyen- nement bien (3)	Assez bien (4)	Bien (5)	Ne savent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	7,0	22,1	38,5	22,1	8,5	1,9	3,03	213
SC	4,9	21,8	40,7	24,7	5,8	2,1	3,05	243

Il est important de souligner que les évaluations détaillées du niveau de connaissance et de la perception de la stratégie pour les communes proposées dans le présent chapitre 3.2 ainsi que dans le chapitre 3.3 portent uniquement sur les réponses fournies par les présidents et secrétaires de communes ayant indiqué connaître l'existence de la stratégie pour les communes.

Parmi ces représentants de communes, seul un petit tiers se sent « bien » ou « assez bien » informé sur le contenu de la stratégie pour les communes (cf. tableau 3.4). Cette appréciation relativement mauvaise de la circulation de l'information impose que l'on s'y arrête. Les auditions des experts ont porté entre autres sur l'information et la communication. Les déclarations à ce sujet des personnes auditionnées permettent de tirer quelques conclusions éclairantes.

Lors des auditions, les présidents et secrétaires de commune ont souligné à maintes reprises que, dans le domaine de l'information sur la stratégie pour les communes, le canton en avait fait *assez sur le plan quantitatif*. Les personnes vraiment intéressées par la stratégie de réforme ont donc eu largement l'occasion de s'informer. Par contre, il a été demandé que le canton informe les autorités politiques (conseils communaux), mais aussi la population, *de manière plus ciblée* sur ses desseins et que, de manière générale, *les objectifs des réformes soient formulés et communiqués avec une plus grande clarté*. Selon les auditions, le manque de clarté des informations fournies par le canton sur les objectifs concrets des réformes est à l'origine d'une certaine déstabilisation et insatisfaction, surtout dans les petites communes.

L'insatisfaction que suscitent l'information et la communication sur la stratégie pour les communes, visible dans le tableau 3.4, est donc imputable non pas à des lacunes ou à des insuffisances dans les efforts d'information, mais à la formulation des objectifs et des desseins contenus dans la stratégie pour les communes, jugée trop imprécise et trop difficile à comprendre.

Il convient à ce stade d'analyser un peu plus précisément le *niveau de connaissance des objectifs de la stratégie pour les communes*. A cet effet, douze objectifs – authentiques pour une part et fictifs pour une autre part – ont été présentés aux représentants des communes en leur demandant si, selon eux, ils s'appliquaient ou non à la politique du canton en matière de réformes communales (cf. tableau 3.5).

Globalement, il est positif de constater que les contenus et les objectifs perçus par les représentants des communes comme faisant partie de la stratégie de réforme ne sont pas en contradiction avec la politique adoptée officiellement par le canton. Ainsi, une nette majorité de présidents comme de secrétaires de commune ont, à juste titre, attribué les objectifs suivants à la stratégie pour les communes :

- encouragement des communes prêtes à fusionner ;
- renonciation à contraindre les communes à fusionner ;
- renonciation à imposer un nombre minimal d'habitants ;
- suivi et soutien des communes s'engageant dans des réformes.

Les représentants des communes établissent un lien un peu moins clair, mais majoritairement correct, entre les objectifs de la stratégie pour les communes et les points ci-dessous, qui font également partie des aspects cruciaux de la stratégie pour les communes :

- adaptation des structures communales du canton de Berne à des besoins et des exigences qui évoluent ;
- garantie d'un accomplissement optimal des tâches par les communes ;
- prise en considération des structures historiques des communes ;
- soutien financier en faveur d'études préliminaires en vue de fusions de communes ;
- réorientation de la surveillance cantonale vers la formulation d'exigences minimales (axées sur les objectifs et sur les résultats) ;
- renonciation à prescrire un modèle de réforme valable pour toutes les communes ;
- encouragement de la coopération intercommunale au-delà des frontières des districts et du canton.

Les réponses des présidents et des secrétaires de commune sont erronées au sujet d'un seul objectif : une majorité de représentants des communes pensent que la stratégie pour les communes prévoit d'encourager les fusions après leur réalisation en octroyant des incitations financières. Sur ce point, il convient de relever que l'enquête auprès des représentants des communes a été menée alors que s'intensifiait le débat relatif à la loi sur les fusions de communes (LFCo). Or, contrairement à la stratégie pour les communes, cette loi contient un système d'incitation financière pour encourager les fusions (y compris après l'aboutissement des fusions ; voir les explications fournies au chapitre 1.1). Il est donc tout à fait plausible que beaucoup de représentants des communes aient, par erreur, attribué ce système d'incitation financière à la stratégie pour les communes.

Tableau 3.5 Niveau de connaissance des objectifs de la stratégie pour les communes

<b>« Selon vous, jusqu'à quel point les objectifs suivants sont-ils valables pour la stratégie officielle des réformes communales du canton de Berne (stratégie pour les communes – REFCOM) ? »</b>				
	PC Moyenne (échelle 1-5)	N	SC Moyenne (échelle 1-5)	N
Encourager les communes prêtes à fusionner (V)	3,91	192	4,01	213
Décret qui contraint les communes à fusionner (F)	1,77	182	1,88	208
Adaptation des structures communales du canton de Berne à des besoins et des directives qui évoluent (V)	3,54	179	3,63	201
Les communes s'engagent à remplir les tâches de manière optimale (V)	3,59	184	3,78	205
Décret qui fixe un nombre minimum d'habitants (F)	2,23	185	2,08	199
Prise en considération des structures historiques (V)	3,07	179	3,02	199
Prescription d'un modèle de réforme valable pour toutes les communes (F)	2,45	174	2,29	191
Suivi avec soutien pour les réformes communales (F)	3,91	185	3,97	200
Déclencher des fusions de communes par des récompenses financières (F)	3,71	178	3,51	200
Soutien financier dans le cadre d'études préliminaires pour la fusion des communes (V)	3,50	165	3,46	177
Nouvelle orientation de la surveillance cantonale en formulant des exigences communales (consignes orientées vers des objectifs et des résultats) (V)	3,12	155	3,26	172
L'accent est mis sur la collaboration intercommunale allant aussi au-delà des frontières du district et du canton (V)	3,57	169	3,66	191

*Remarque : Sur une échelle de 1 à 5, la réponse 1 correspond à « n'est pas valable » et la réponse 5 à « est valable ». Les chiffres présentés constituent les moyennes des réponses. Ainsi, les valeurs inférieures à 3 signifient « n'est (plutôt) pas valable » et les valeurs supérieures à 3 « est (plutôt) valable ». Les objectifs véritablement inscrits dans la stratégie pour les communes sont désignés par la lettre « V » et les objectifs fictifs par la lettre « F ».*

Quelle appréciation globale faut-il porter sur le niveau d'information des présidents et des secrétaires de commune au sujet de la stratégie pour les communes ? La chose n'est pas facile. D'une part, plus d'un quart des représentants des communes n'ont aucune idée de ce qu'est la stratégie pour les communes et seuls un tiers des présidents et secrétaires de commune se sentent « bien » informés au sujet du projet de réformes. D'autre part, on peut dire que le niveau de connaissance des objectifs inscrits dans la stratégie pour les communes est très bon (cf. tableau 3.5). On ne peut donc pas parler de mauvais niveau d'information dans les communes. Lors de l'élaboration du présent rapport, les auteurs ont procédé à une analyse pour voir si le niveau de connaissance était en rapport avec la durée du mandat des personnes interrogées,

l'idée étant que peut-être les représentants communaux entrés plus récemment en fonction se sentaient moins bien informés ou étaient encore mal au courant des contenus de la stratégie pour les communes. Or, si les statistiques établissent effectivement une corrélation entre la durée du mandat et le niveau d'information, celle-ci est trop ténue pour expliquer les résultats d'ensemble, qui peuvent paraître quelque peu contradictoires.

Pour comprendre ces résultats, il faut se tourner vers les déclarations faites par les experts auditionnés. Comme expliqué plus haut, les représentants des communes ont l'impression d'avoir reçu des informations en quantité suffisante. Par contre, ils trouvent qu'une grande partie des informations reçues (p. ex. sur les objectifs de la réforme et les trains de mesures concrètes qui en découlent) sont trop imprécises et trop peu compréhensibles. De ce fait, si les représentants des communes reconnaissent avoir reçu les informations qui leur étaient destinées, ils ne se sentent pas pour autant mieux informés qu'avant et ne savent toujours pas très bien où vont les réformes. Les auditions des experts montrent donc que les représentants des communes se basent moins sur les explications stratégiques que sur les mesures et révisions de loi concrètes pour jauger la politique du canton.

### **3.3 Perception de la stratégie pour les communes dans les communes bernoises**

La *stratégie pour les communes* suscite des appréciations variées (cf. tableau 3.6). Si la stratégie dans son ensemble ainsi que son assise large et son caractère flexible sont considérés comme positifs, les efforts déployés par le canton pour faire prendre conscience de la nécessité des réformes et l'aide apportée par la stratégie pour adapter les structures communales à la nouvelle donne sont jugés plutôt insuffisants. Ce qui frappe dans les réponses aux quatre questions d'appréciation, c'est la forte proportion de réponses neutres (note moyenne). Sur ce point, les résultats de l'enquête correspondent largement aux constats recueillis auprès des experts. Lors de ces auditions, cependant, il a été dit plus fréquemment que la stratégie pour les communes avait joué un rôle non négligeable dans la prise de conscience de la nécessité des réformes, sans toutefois avoir contribué à déclencher des réformes concrètes dans les communes.

L'appréciation générale portée sur la stratégie pour les communes présente, ce qui est nouveau, une corrélation assez marquée avec la taille et le type des communes. Les présidents comme les secrétaires des petites communes ont un jugement nettement plus sévère. La ligne de partage entre appréciation positive et appréciation négative se situe aux alentours de 1000 habitants pour les présidents de communes et de 2000 habitants pour les secrétaires de commune. Pour ce qui est du type de communes, les communes rurales et agricoles expriment une appréciation plutôt moins bonne que les centres et les communes suburbaines. Les communes touristiques ont un jugement positif.

Pourquoi la stratégie pour les communes a-t-elle moins convaincu les petites communes rurales que les grandes communes urbaines ? La réponse est évidente : ce sont avant tout les petites communes qui sont touchées par les adaptations structurelles et les réformes qu'implique la stratégie pour les communes tandis que les grandes communes sont nettement moins concernées. Il n'est pas facile d'expliquer pourquoi les communes touristiques saluent les réformes. Peut-être la concurrence nationale et internationale les a-t-elle davantage sensibilisées



à la nécessité d'avoir des structures plus efficaces et plus rentables, les rendant plus ouvertes à la démarche réformatrice du canton.

La question portant sur *l'aide apportée par la stratégie pour les communes pour adapter les structures communales* obtient des réponses un peu moins négatives : environ un tiers des présidents de commune et un peu moins de la moitié des secrétaires de commune considèrent que la stratégie a été inutile ou plutôt inutile.

L'*assise large* de la stratégie pour les communes et le fait qu'elle soit axée sur des *solutions flexibles et sur mesure*, sans se braquer sur les fusions de communes, reçoit une appréciation nettement plus positive. Seuls 15% des présidents de commune et 17% des secrétaires de commune se disent hostiles ou plutôt hostiles à cette orientation alors qu'environ un tiers des personnes interrogées l'estiment appropriée ou plutôt appropriée.

Tableau 3.6 Appréciation de la stratégie pour les communes

<b>« De façon générale, comment jugez-vous la stratégie pour les communes ? » (en %)</b>								
	Négative (1)	Plutôt négative (2)	Sans in- cidence (3)	Plutôt positive (4)	Positive (5)	Ne savent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	2,9	9,8	42,9	32,7	2,4	9,3	3,24	205
SC	1,3	13,0	45,0	26,8	3,5	10,4	3,20	231

<b>« La stratégie communale vous a-t-elle fait prendre plus conscience (tout comme votre commune) de l'importance des réformes communales ? » (en %)</b>								
	Non (1)	Plutôt non (2)	Sans in- cidence (3)	Plutôt oui (4)	Oui (5)	Ne savent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	23,8	26,2	22,0	19,2	5,6	3,3	2,55	214
SC	26,6	27,0	25,3	14,5	3,7	2,9	2,40	241

<b>« Jusqu'à quel point la stratégie pour les communes vous a-t-elle aidé/e à adapter de façon optimale la réalisation des tâches aux besoins et aux nouvelles exigences ? » (en %)</b>								
	N'a pas aidé (1)	N'a plu- tôt pas aidé (2)	Sans in- cidence (3)	A plutôt aidé (4)	A aidé (5)	Ne savent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	11,0	21,5	42,1	15,3	1,9	8,1	2,73	209
SC	20,0	24,6	30,8	11,7	1,3	11,7	2,43	240

<b>« Le fait que l'orientation de la stratégie pour les communes soit vaste, variable et adaptée aux différentes exigences (sans mettre l'accent sur la fusion des communes) vous paraît-il approprié à déclencher des réformes ? » (en %)</b>								
	Inappro- prié (1)	Plutôt inappro- prié (2)	Sans in- cidence (3)	Plutôt appro- prié (4)	Appro- prié (5)	Ne savent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	3,9	11,2	38,0	26,3	6,8	13,7	3,24	205
SC	3,4	13,9	36,1	26,1	6,3	14,3	3,21	238

Une autre question cherchait à déterminer comment étaient jugées *les forces et les faiblesses concrètes* de la stratégie pour les communes. Une liste de 14 éléments de cette stratégie était proposée et il était demandé aux représentants des communes d'indiquer s'ils considéraient que ces éléments jouaient un rôle faible ou un rôle fort dans la stratégie en les notant sur une échelle de 1 à 5. Le tableau 3.7 présente la moyenne des réponses. On remarque que, dans de nombreux cas, la valeur moyenne des réponses est très proche de la note moyenne, c'est-à-dire 3. Cela indique qu'en moyenne les personnes interrogées n'ont pas exprimé d'appréciation tranchée sur le rôle faible ou fort de ces éléments dans la stratégie bernoise de réformes communales.

Tableau 3.7 Perception des forces et des faiblesses de la stratégie pour les communes

<b>« Veuillez juger les éléments suivants selon leur rôle faible ou fort dans la stratégie des communes : »</b>				
	PC Moyenne (échelle 1-5)	N	SC Moyenne (échelle 1-5)	N
Fiabilité générale des décrets de réformes par le canton	3,03	173	2,85	195
Renoncement à des consignes détaillées concernant la manière dont les tâches doivent être accomplies par les communes	3,39	176	3,60	204
Attitude indulgente de la part du canton envers les communes violant les exigences minimales	3,05	165	3,19	195
Aucune différence entre les petites et les grandes communes au sein de la stratégie	2,89	175	3,20	199
L'accent n'est pas mis sur la réduction du nombre des communes	3,07	171	3,48	196
Récompenses financières pour les études préliminaires qui concernent les fusions de communes	3,09	171	3,00	191
Collaboration intercommunale optionnelle	3,74	175	3,86	203
Coordination des différents décrets cantonaux sur les réformes communales	3,50	168	3,64	187
Intégration des communes lors de l'élaboration de la stratégie pour les communes	3,69	173	3,88	196
Qualité du soutien cantonal envers les communes prêtes à entreprendre une réforme	3,59	146	3,56	163
Qualité du soutien cantonal pour les petites communes lors de l'introduction de réformes NGP	3,28	123	3,12	134
Communication des objectifs de la stratégie pour les communes par le canton	3,13	171	3,08	199
Dispositif d'information pour les politiciens communaux (conseillers/ère communaux/ales)	3,35	178	3,42	197
Intégration de la population lors de discussions pour les réformes	2,98	162	3,00	191

Remarque : Sur l'échelle de 1 à 5 proposée, 1 indiquait un rôle faible et 5 un rôle fort. Les chiffres présentés sont la moyenne des réponses. Les chiffres inférieurs à 3 correspondent à un rôle (plutôt) faible et les chiffres supérieurs à 3 à un rôle (plutôt) fort.

Comme évoqué plus haut, les moyennes varient entre 2,85 et 3,88, c'est-à-dire dans une fourchette très étroite. On peut donc affirmer que la stratégie pour les communes, de l'avis des représentants de ces dernières, ne présente pas de faiblesses *manifestes* (seules trois moyennes sont inférieures à 3,0), mais pas non plus de forces saillantes. Une appréciation très analogue se dégage des auditions des experts. Toutefois, l'analyse des moyennes du tableau 3.7 permet de désigner quelques forces et faiblesses relatives. Les éléments suivants sont relativement bien notés :

- l'absence de consignes détaillées concernant la manière dont les tâches doivent être accomplies par les communes ;
- le caractère facultatif de la coopération intercommunale ;
- la coordination entre les différents projets cantonaux de réforme communale ;
- l'intégration des communes dans l'élaboration de la stratégie pour les communes ;
- la qualité du soutien sous forme de conseils dispensé par le canton aux communes ayant la volonté d'entreprendre des réformes ;
- les informations proposées aux politiciens communaux (conseillers/ères communaux/ales).

On remarque que les éléments qui suscitent une appréciation plutôt positive se rapportent à la coordination et à l'encouragement des réformes sans l'exercice de mesures de contrainte ou de pressions par le canton. On peut assimiler à cette catégorie le soutien fourni par le canton sous la forme de conseils et sa qualité. L'intégration des communes dans l'élaboration de la stratégie semble également avoir bien fonctionné.

Les éléments suivants peuvent a contrario apparaître comme des faiblesses relatives :

- attitude indulgente de la part du canton envers les communes ne respectant pas les exigences minimales ;
- incitations financières réservées aux études préliminaires relatives aux fusions de communes ;
- communication du canton sur les objectifs de la stratégie pour les communes ;
- intégration de la population dans les débats sur les réformes.

Concernant les incitations financières réservées aux études préliminaires en vue de fusions de communes, il faut rappeler que la loi sur les fusions de communes adoptée en novembre 2004 les a étendues (cf. chapitre 1.1). La perception relativement négative de l'attitude du canton envers les communes ne respectant pas les exigences minimales peut s'expliquer par le peu d'expérience pratique en la matière (cf. chapitre 4.3). L'appréciation de la politique d'information est contrastée : d'une part, l'offre d'information destinée aux politiciens com-

munaux est vue comme une force ; d'autre part, la communication sur les objectifs de la stratégie pour les communes est plutôt mal notée.

C'est dans les domaines où les communes pourraient être conduites à engager des actions douloureuses que les présidents et les secrétaires de communes affichent les avis les plus éloignés. Pour cette raison, il est impossible de classer les éléments suivants dans les forces ou dans les faiblesses de la stratégie pour les communes :

- *La stratégie ne fait aucune différence entre les petites et les grandes communes* : les présidents de communes voient ce point plutôt comme une faiblesse, les secrétaires communaux comme une force.
- *L'accent n'est pas mis sur la réduction du nombre de communes* : les présidents et les secrétaires de commune s'accordent à considérer cet élément plutôt comme une force, mais, en moyenne, les présidents auraient souhaité que la réduction du nombre de communes soit davantage mise en avant.

Ces divergences entre les présidents et les secrétaires de commune s'expliquent, en partie du moins, par le caractère différent des fonctions qu'ils assument au sein de la commune : alors que les premiers se préoccupent plutôt de stratégie et, dans la plupart des communes bernoises, exercent leur fonction à titre accessoire (milice), les seconds sont en prise directe avec la réalité politique et administrative, domaine dans lequel les réformes entraînent généralement un surcroît de travail et pourraient même aboutir à la suppression d'une partie de leurs postes.

Les auditions des experts ont également mis en évidence des divergences d'opinion importantes. Une partie des personnes interrogées ont demandé que l'accent soit clairement mis sur une réduction marquée du nombre de communes, ce qui revient implicitement à vouloir une stratégie adaptée aux problèmes des grandes communes. Ces personnes jugeaient souhaitable non pas que les petites communes soient contraintes de fusionner, mais que l'administration cantonale concentre ses ressources humaines et financières sur le cas, plus important démographiquement, des moyennes et grandes communes. Les autres personnes interrogées se sont élevées avec véhémence contre cette revendication, invoquant notamment que la fourniture de « services gratuits » aux petites communes était conforme à la volonté expresse du Grand Conseil et indiquant que certains souhaitaient voir se développer les prestations de ce type.

Globalement, l'appréciation de la stratégie pour les communes est assez contrastée. Comme le montre partiellement la présente évaluation, cela reflète la grande hétérogénéité du paysage communal bernois. Les villes et les communes rurales, les communes-dortoirs et les centres (qu'ils soient petits ou grands), les communes du Mittelland et celles de l'Oberland, etc. ont des problèmes et des intérêts très différents, et les représentants des communes ont l'impression que la stratégie pour les communes ne prend pas en compte ces problèmes et ces intérêts de manière équitable.

Les grandes communes comptant 1000 à 2000 habitants, les communes proches des centres (à l'exception des communes riches, qui n'ont financièrement pas besoin de la stratégie pour les communes) et les communes touristiques sont nettement plus favorables à la stratégie pour les communes que les petites communes et les communes périphériques (qu'elles soient périurbaines ou agricoles). Ainsi, les communes qui déclarent avoir des problèmes croissants et dont les structures sont précisément visées par les réformes sont moins favorables à la stratégie que les communes qui sont plutôt moins concernées. La stratégie pour les communes étant actuel-

lement formulée de manière très large et axée sur le volontariat, il est douteux qu'il soit possible de concilier tous les intérêts en présence dans une seule et unique stratégie. Des problèmes pourraient se poser si la stratégie actuelle évoluait vers un consensus mou et renonçait à définir clairement un programme d'objectifs et de mesures impératif pour toutes les communes.

## **4 Les réformes au niveau communal dans le canton de Berne**

La présente partie évalue les réponses aux questions portant sur l'attitude générale des communes envers les réformes communales ainsi que sur les démarches concrètes de réforme qu'elles ont entreprises ces quatre dernières années. En ce qui concerne ce deuxième point, des comparaisons intéressantes peuvent être établies avec l'enquête de 1998 auprès des secrétaires de commune. Le chapitre 4.1 porte sur le contexte dans lequel s'inscrivent les réformes (p. ex. la pression qui pèse sur les communes ou leur appréciation des différentes réformes) puis le chapitre 4.2 évalue les réformes projetées ou réalisées par les communes. Enfin, le chapitre 4.3 se consacre à l'appréciation des exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats.

### **4.1 Contexte et attitude générale vis-à-vis des réformes**

Il a d'abord été demandé aux représentants des communes d'estimer l'efficacité de leur commune dans des domaines donnés et d'indiquer les difficultés rencontrées pour pourvoir les postes à l'exécutif communal. Ces deux questions avaient pour but de mesurer la pression qui pèse aujourd'hui sur les communes.

Les réponses à la question concernant *l'efficacité* des communes sont présentées dans le tableau 4.1. On remarque que la moyenne des réponses est quasi identique pour les présidents et pour les secrétaires communaux. Il y a donc une large unanimité sur l'appréciation de l'efficacité des communes: elle est jugée moyenne à élevée (entre 3,0 et 4,0 sur une échelle de 1 à 5) sur la moyenne de tous les domaines. Il en va de même de la situation financière des communes. L'estimation de la satisfaction des citoyens et des clients affiche la note moyenne la plus élevée (supérieure à 4,0). On peut donc dire que l'efficacité des communes est généralement très élevée.

On peut établir en outre une comparaison avec les réponses à la même question posée en 1998 aux secrétaires de communes dans l'enquête réalisée par l'Université de Berne. On constate que les chiffres sont restés extraordinairement stables pendant ces six années (cf. tableau 4.1). Seule la situation financière dans laquelle se trouvent les communes semble s'être largement améliorée depuis 1998, ce qui laisse penser que la nouvelle loi sur la péréquation financière et la compensation des charges a été accueillie positivement par les secrétaires de commune (voir à ce sujet le chapitre 6.1).

Tableau 4.1 Estimation de l'efficacité des communes

<b>« Comment estimez-vous la performance et la capacité concurrentielle de votre commune dans les domaines suivants ? »</b>						
	PC Moyenne (échelle 1-5)	N	SC Moyenne (échelle 1-5)	N	SC 1998 Moyenne (échelle 1-5)	N
Infrastructure (informatique, bâtiments, etc.)	3,65	293	3,66	326	3,61	364
Eventail de l'offre de prestations	3,65	292	3,69	326	3,69	363
Qualité des prestations	3,96	293	3,96	323	3,91	361
Satisfaction des citoyens / clients	4,14	290	4,28	325	4,24	364
Situation financière	3,12	292	3,18	326	2,94	362
Capacité d'innovation, ouverture aux nouveautés	3,63	292	3,57	325	3,64	364
Gestion entrepreneuriale de la commune (gestion du personnel, relations publiques, processus internes, controlling, etc.)	3,53	286	3,44	320	3,50	358
Gestion politique de la commune	3,66	279	3,54	321	3,54	364

Remarque : Sur l'échelle de 1 à 5, la note 1 signifiait « très faible » et la note 5 « très élevée ».

Concernant les *problèmes rencontrés pour pourvoir les postes de l'exécutif communal*, une courte majorité de responsables communaux estime qu'ils ont augmenté au cours des cinq dernières années et pas une commune ne juge qu'ils ont diminué. La moyenne se situe à mi-chemin entre les catégories de réponse « sans changement » et « plus difficile ». Si l'on compare avec l'enquête de 1998, il est intéressant de noter que deux tiers des secrétaires de commune parlaient de conditions plus difficiles. Ce léger recul indique que, dans certaines communes, la situation se serait stabilisée au cours des six années écoulées, même si la majorité des communes restent confrontées à de sérieux problèmes de recrutement à l'exécutif communal.

Tableau 4.2 Difficultés à pourvoir les postes de l'exécutif communal

<b>« Au cours des 5 dernières années, est-il devenu plus facile ou plus difficile de trouver des candidats suffisamment qualifiés pour les postes vacants de l'exécutif communal ? » (en %)</b>						
	Plus facile (1)	Sans changement (2)	Plus difficile (3)	Ne savent pas	Moyenne (échelle 1-3)	N
PC	3,7	41,5	53,4	1,4	2,50	290
SC	1,5	39,6	56,1	2,7	2,56	319
SC 1998 <sup>8</sup>	0,3	23,8	66,3	0,0	2,73	361

<sup>8</sup> Dans l'enquête réalisée en 1998 auprès des secrétaires de commune, la question se rapportait aux dix années ayant précédé l'enquête (c.-à-d. à la période 1988-1998).

Un autre aspect du contexte de la réforme réside dans la volonté du canton et des communes d'engager des réformes. Il a donc été demandé aux responsables de commune comment ils appréciaient la position générale des communes par rapport aux réformes ainsi que la politique du canton en la matière (cf. tableaux 4.3 et 4.4).

Les résultats présentés dans le tableau 4.3 montrent clairement que les communes bernoises ne se considèrent pas comme étant à l'avant-garde des réformes par rapport aux communes des autres cantons. Seuls 7% des présidents de commune et 12% des secrétaires de commune considèrent que les communes bernoises sont plutôt davantage en faveur des réformes que les communes des autres cantons. Un petit tiers des personnes interrogées jugent même les communes bernoises moins favorables aux réformes.

Tableau 4.3 *Appréciation de la position des communes par rapport aux réformes*

<b>« Selon vous, en comparaison avec les communes des autres cantons, quelle est la position des communes bernoises par rapport aux réformes ? » (en %)</b>					
	Plutôt en faveur des réformes	Aucune différence	Plutôt contre les réformes	Ne savent pas	N
PC	6,9	39,4	31,1	22,5	289
SC	11,7	32,7	31,5	24,1	324

Concernant la *volonté réformatrice du canton de Berne* par rapport aux autres cantons, 28% des présidents de commune et 36% des secrétaires de commune jugent la politique cantonale « active » ou « assez active » tandis que 20% des présidents et 12% des secrétaires la qualifient de « passive » ou « plutôt passive ». On remarque que les secrétaires de commune trouvent que la politique de réforme du canton est beaucoup plus active que les présidents de commune. Cette différence peut, là encore, être imputée en grande partie à la nature différente des fonctions qu'exercent ces deux catégories de représentants des communes. Dans leur travail quotidien, les secrétaires communaux sont beaucoup plus au contact des activités de réforme cantonales dans les domaines les plus variés. C'est probablement la raison pour laquelle ils perçoivent les efforts du canton en la matière comme étant plus intenses que les présidents de commune.

Tableau 4.4 *Appréciation de la politique du canton par rapport aux réformes*

<b>« Comment jugez-vous la politique du canton de Berne par rapport aux réformes de façon générale ? » (en %)</b>								
	Passive (1)	Plutôt passive (2)	Moyenne (3)	Assez active (4)	Active (5)	Ne savent pas	Moyenne (échelle 1-5)	N
PC	4,5	15,4	36,0	24,7	3,4	16,1	3,09	292
SC	0,6	11,7	33,0	25,9	9,6	19,1	3,40	324

On est frappé, dans les tableaux 4.3 et 4.4, par le nombre relativement élevé de personnes ayant déclaré ne pas savoir. Lors des auditions des experts, les représentants des communes ont confirmé leur difficulté à comparer la volonté réformatrice du canton de Berne et des communes bernoises avec celle des autres cantons et communes, invoquant l'insuffisance de



leur connaissance des développements et des projets en cours dans les autres cantons et donc l'absence de points de comparaison.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres 3.2 et 3.3 sur la perception et la connaissance de la stratégie pour les communes, toutes les réformes communales n'attirent pas le même jugement. L'enquête demandait donc aux représentants des communes de donner leur opinion sur les *différentes réformes*, indépendamment de la stratégie pour les communes. Logiquement, les appréciations sont très proches de celles fournies au sujet des éléments de la stratégie pour les communes : la coopération intercommunale, la réorganisation interne des autorités et de l'administration ainsi que la délégation de tâches à des tiers sont jugées très positivement tandis que les fusions de communes et, encore plus, l'introduction de la NGP sont considérées comme moins adéquates (cf. tableau 4.5).

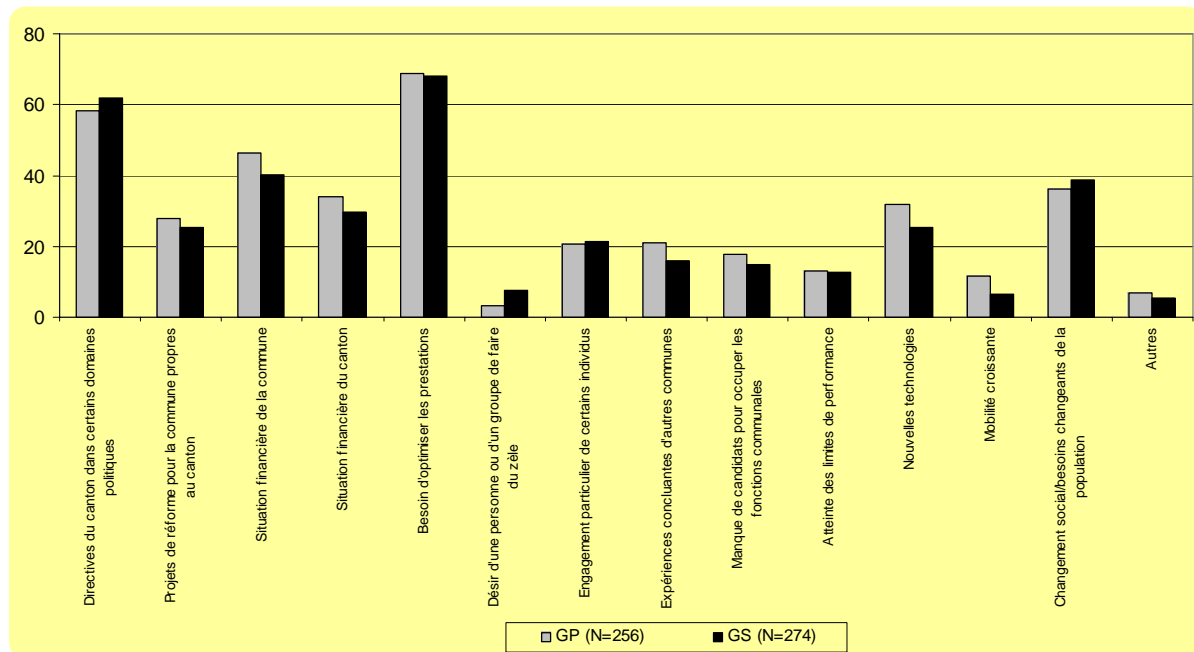
Tableau 4.5 Appréciation de l'adéquation des différentes réformes communales

<b>« Comment considérez-vous les réformes communales suivantes ? »</b>				
	PC	N	SC	N
	Moyenne (échelle 1-5)		Moyenne (échelle 1-5)	
Réorganisation interne des autorités et de l'administration	3,52	283	3,71	322
Introduction de la Nouvelle Gestion Publique (NGP)	2,51	268	2,44	303
Délégation de tâches à des tiers	3,33	287	3,25	326
Coopération avec d'autres communes	3,99	291	3,99	326
Fusion de communes	2,84	283	2,80	313

Remarque : Sur l'échelle de 1 à 5, la note 1 signifiait « inadéquates » et la note 5 « adéquates ».

Pour mieux cerner le contexte dans lequel se déroulent les réformes, on peut encore analyser les *éléments qui ont déclenché* les diverses réformes réalisées ou projetées dans les communes. Selon 11% des présidents de commune et 15% des secrétaires de commune, il n'y a pas eu de réforme dans la commune au cours des quatre années écoulées (cf. chapitre 4.2). Dans les communes où des réformes ont eu lieu, une majorité de présidents et de secrétaires s'accordent à dire que les principaux éléments déclencheurs ont été le besoin d'optimiser la fourniture des prestations et les directives du canton dans certains domaines politiques (cf. figure 4.1 ; plusieurs réponses étant possibles, le cumul des pourcentages obtenus pour chaque réponse dépasse 100). Le troisième élément déclencheur a été la situation financière (mauvaise) des communes, suivie de l'évolution des besoins de la population (changement social), de l'avènement des nouvelles technologies et des projets de réformes communales du canton. Cette dernière réponse étant très similaire à la réponse « Directives du canton dans certains domaines politiques », on peut dire que, globalement, ce sont les consignes de réforme du canton dans les différents domaines politiques qui ont été le premier élément déclencheur des réformes dans les communes.

Figure 4.1 *Éléments déclencheurs des réformes au niveau communal*



Remarque : La question était : « Si vous réfléchissez de façon générale aux différentes réformes ou aux changements survenus dans votre commune les quatre dernières années, quels furent les éléments déclencheurs des diverses réformes ou modifications entreprises dans votre commune ? (Plusieurs réponses possibles) » (mentions en %).

Comment peut-on caractériser l'environnement dans lequel se déroulent les réformes ? Tout d'abord, les communes bernoises ne semblent pas être sous le coup d'une pression excessive. Si certaines communes déclarent avoir quelques difficultés à pourvoir des postes, elles estiment tout de même avoir une efficacité moyenne à élevée. Par rapport à l'enquête de 1998, les communes considèrent même que leur efficacité a progressé. La situation financière est considérée comme très critique (et elle l'est effectivement), mais c'est elle qui affiche les progrès les plus importants par rapport à 1998, ce qui est un signe de détente. Il convient d'aborder ici la question des effets de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) : dans quelle mesure la LPFC a-t-elle contribué à améliorer la situation financière des communes ? Et, question corollaire, qu'en est-il de la compatibilité entre la LPFC et la stratégie pour les communes dans ce domaine ? Aux dires des experts en particulier, il y a lieu de soupçonner que la LPFC a un effet stabilisateur sur les structures des communes ayant des problèmes de cet ordre, ce qui est diamétralement opposé à la démarche de réformes structurelles voulue par la stratégie pour les communes (cf. chapitre 6.1 et partie 7).

Dans l'appréciation de l'adéquation des différentes réformes, la coopération avec d'autres communes, la délégation de tâches à des tiers (contractualisation externe) et la réorganisation interne des communes réalisent des scores excellents alors que les représentants des communes se montrent réticents envers la NGP et les fusions de communes, c'est-à-dire les réformes qui interviennent le plus en profondeur sur les processus et les structures.

Cela est cohérent avec le fait que les communes se jugent elles-mêmes peu ouvertes aux réformes, contrairement au canton, qui est crédité d'un rôle actif dans ce domaine. Cela se reflète dans les éléments désignés comme ayant déclenché des réformes : le canton fait figure de moteur dans le mouvement de réforme, même si ce n'est pas directement au moyen de la stra-

tégie pour les communes, mais indirectement par l'élaboration de réformes dans divers domaines politiques, dont les communes doivent assumer la co-responsabilité et qu'elles doivent mettre en oeuvre. Cette appréciation est clairement confirmée par les auditions : « le » moteur des réformes est le canton, à travers ses réformes sectorielles (p. ex. dans le domaine de l'aide sociale, du service du feu ou de la réorganisation des agences AVS). La stratégie pour les communes, quant à elle, est plutôt considérée comme une mesure d'accompagnement et de soutien que comme un élément déclencheur.

## 4.2 Réformes projetées et réformes mises en œuvre

Les présidents et secrétaires de commune ont naturellement été interrogés sur les réformes concrètes entreprises dans leurs communes. Le présent chapitre présente une évaluation des principaux aspects ressortant des réponses fournies. Pour les résultats détaillés, il convient de se reporter aux annexes 2 et 3.

Une première question portait sur les *réformes* engagées par les communes au cours des quatre années écoulées *dans le domaine de l'organisation des autorités et de l'administration* (cf. tableau 4.6). L'évaluation montre que les principales mesures de réorganisation menées à bien depuis 2000 (citées par plus de 30% des représentants des communes) sont les suivantes :

- élargissement des compétences de l'exécutif communal ;
- réduction du nombre de commissions et d'instances spéciales ;
- élargissement des compétences des commissions et des instances spéciales ;
- augmentation des indemnités des membres de l'exécutif ;
- délégation de responsabilités supplémentaires à l'administration ;
- réduction de l'effectif de l'exécutif communal.

Tableau 4.6 Projets de réforme menés à bien dans le domaine de l'organisation des autorités et de l'administration

<b>« Parmi les différentes réformes et mesures de réorganisation énumérées ci-dessous, lesquelles avez-vous entreprises dans votre commune durant les quatre dernières années, et quelles tentatives de réforme n'ont pas abouti ? » (mentions en % ; le tableau fait état uniquement des projets menés à bien)</b>				
	PC	N	SC	N
Augmentation de l'effectif de l'exécutif communal	1,5	205	0,4	256
Réduction de l'effectif de l'exécutif communal	35,2	270	32,4	306
Augmentation des indemnités des membres de l'exécutif	48,2	276	53,9	304
Réduction des indemnités des membres de l'exécutif	1,7	182	0,4	238
Fonction de Président de commune / Maire / Syndic à plein-temps (à mi-temps)	1,5	262	2,4	296
Suppression de la fonction de Président de commune / Maire / Syndic à plein-temps (à mi-temps)	0,3	232	0,0	268
Augmentation du nombre de membres de l'exécutif à plein-temps (à mi-temps)	0,8	258	0,0	288
Réduction du nombre de membres de l'exécutif à plein-temps (à mi-temps)	1,2	241	1,1	277
Elargissement des compétences de l'exécutif communal	70,4	280	67,6	312
Réduction des compétences de l'exécutif communal	3,7	187	1,3	239
Elargissement des compétences des commissions et des instances spéciales	65,1	275	51,9	308
Réduction des compétences des commissions et des instances spéciales	2,7	186	1,6	244
Augmentation du nombre de commissions et d'instances spéciales	17,0	212	9,3	247
Réduction du nombre de commissions et d'instances spéciales	63,1	252	62,4	303
Extension de l'administration	23,4	244	19,8	283
Redimensionnement de l'administration	26,1	230	23,4	273
Délégation de responsabilités supplémentaires à l'administration	49,6	266	43,8	297
Création de nouvelles structures administratives (modèle de direction)	19,8	262	16,0	293
Modification de la procédure d'élection de l'exécutif : passage de la majoritaire à la proportionnelle	2,9	242	3,2	284
Modification de la procédure d'élection de l'exécutif : passage de la proportionnelle à la majoritaire	2,1	238	2,2	275
Mise en place d'un parlement communal*	3,3	60	2,9	34
Suppression du parlement communal*	0,0	49	0,0	32
Augmentation des compétences du parlement communal*	19,3	57	31,6	38
Diminution des compétences du parlement communal*	5,9	51	9,4	32

*Remarque : Seules les communes dotées d'un parlement communal ou ayant eu un parlement communal au cours des dernières années ont répondu aux questions signalées par un astérisque.*

Le tableau 4.5 (cf. chapitre 4.1) met en évidence le scepticisme avec lequel sont accueillis les éléments de réforme portant l'étiquette de la NGP. Une question supplémentaire a été posée pour tenter de déterminer dans quelle mesure les communes ont néanmoins mis en œuvre des éléments individuels de la NGP, en établissant une distinction entre les mesures mises en œuvre il y a plus de quatre ans et les mesures mises en œuvre durant les quatre dernières années, c'est-à-dire depuis l'apparition de la stratégie pour les communes (cf. tableau 4.7).

Tableau 4.7 Mesures mises en œuvre issues du domaine de la Nouvelle Gestion Publique

<b>« Quelles mesures d'organisation ont été introduites dans votre commune ces dernières années, lesquelles auparavant et lesquelles ne l'ont jamais été ? (mentions en % ; le tableau fait uniquement état des projets menés à bien)</b>						
	PC			SC		
	> 4 ans	< 4 ans	N	> 4 ans	< 4 ans	N
Elaboration de lignes directrices pour la politique communale	28,4	26,5	275	27,1	21,8	321
Mesures d'application (cockpit de gestion, indicateurs)	13,3	21,1	256	8,5	15,4	306
Séparation plus claire des tâches stratégiques et des tâches opérationnelles	24,0	36,6	262	22,4	25,6	312
Délégation de compétences du politique vers l'administration	22,3	31,2	260	21,5	25,9	316
Enveloppes budgétaires	9,2	12,7	260	7,1	6,4	311
Définition des produits	7,3	12,5	248	5,1	6,7	313
Contrats / mandats de prestations	18,8	30,9	256	15,3	24,2	314
Controlling	20,2	28,1	253	15,1	16,4	311
Abandon du statut de fonctionnaire	64,6	20,5	268	70,6	18,4	326
Salaire au mérite	52,7	17,8	275	53,9	14,6	321
Mesures de développement du personnel et de l'organisation	32,9	25,9	255	29,5	13,5	312
Recours à des experts / consultants externes	26,3	31,2	266	21,3	24,4	315
Externalisation complète de tâches et/ou de services	26,2	34,1	267	24,0	37,9	317
Délégation de tâches à des tiers (outsourcing)	26,7	25,2	266	24,4	25,0	316
Privatisation de tâches au départ publiques	5,8	9,3	257	6,7	6,4	314
Benchmarking	6,0	19,3	249	5,5	15,5	310
Enquêtes auprès des citoyens / clients	19,3	26,9	264	16,1	22,1	317
Autres	1,8	1,8	272	0,3	1,9	320

Il apparaît que certaines mesures relevant de la NGP trouvent un écho favorable dans de nombreuses communes de grande taille ou en expansion tandis que d'autres éléments semblent ne pas être appréciés du tout. Parmi les mesures les mieux acceptées (c.-à-d. mises en œuvre dans plus de 40% des communes), on peut citer :

- l'élaboration de lignes directrices pour la politique communale ;
- la séparation des tâches stratégiques et des tâches opérationnelles ;
- la délégation de compétences des instances politiques à l'administration ;
- l'utilisation de contrats et de mandats de prestations ;
- l'amélioration du controlling ;
- la suppression du statut de fonctionnaire ;
- l'introduction du salaire au mérite ;
- la réalisation de mesures de développement du personnel et de l'organisation ;
- le recours à des experts ou consultants externes ;
- l'externalisation de domaines de tâches ;
- la délégation de tâches à des tiers (contractualisation) ;
- la réalisation d'enquêtes auprès des citoyens et des clients.

A contrario, le système des enveloppes budgétaires et des définitions de produits suscite très peu d'enthousiasme, tout comme la privatisation de tâches publiques. Le benchmarking (c.-à-d. les comparaisons systématiques de performance entre les communes) était encore peu connu dans les années 90, mais il a manifestement gagné beaucoup de terrain au cours des quatre années écoulées.

On remarque donc que deux des éléments cruciaux de la NGP, à savoir les enveloppes budgétaires et les définitions de produits, ne trouvent que peu d'écho. En revanche, les éléments de la NGP qui sont le mieux accueillis pourraient constituer une forme de « NGP allégée ».

Outre la réorganisation des autorités et des communes, l'encouragement de la *coopération intercommunale* est un autre pilier de la stratégie pour les communes. Les présidents et les secrétaires de commune ont donc été interrogés sur l'évolution de cette coopération au cours des quatre années écoulées et sur la partie de cette évolution due à la stratégie pour les communes.

Le tableau 4.8 fait apparaître de manière flagrante l'explosion de la coopération intercommunale : 90% des présidents de commune et 82% des secrétaires communaux parlent d'une progression depuis 2000. La comparaison avec l'enquête de 1998 est intéressante. A l'époque, « seulement » deux tiers des secrétaires communaux interrogés avaient constaté une augmen-

tation de la coopération intercommunale entre 1993 et 1998. L'activité réformatrice dans ce domaine est donc très vive et continue de s'intensifier fortement depuis la fin des années 90. Environ 40% des personnes interrogées voient l'origine de cette progression – ne serait-ce qu'en partie – dans la stratégie pour les communes, un chiffre que l'on ne peut qualifier ni de particulièrement haut, ni de particulièrement bas.

Si les auditions des experts ont confirmé le fort développement de la coopération intercommunale, elles ont aussi montré que les représentants des communes ont une acception très large de la notion de coopération intercommunale, dans laquelle ils incluent souvent des projets que la stratégie pour les communes rangerait dans la catégorie de la délégation de tâches à des tiers. Il est apparu, en outre, que les domaines clés de l'activité administrative sont rarement sous-traités à des entreprises privées ; et lorsqu'il est fait appel à des tiers dans ces domaines, il s'agit en général d'autres communes qui fournissent certaines prestations et reçoivent un dédommagement à ce titre. Mais il est impossible de dire précisément où s'arrête la délégation de tâches à des tiers et où commence la coopération intercommunale. Généralement, il est fait appel à des sociétés privées uniquement pour des travaux comme l'enlèvement des ordures ménagères ou le déblaiement de la neige. C'est pourquoi la suite de la présente étude et en particulier la partie 5, qui est consacrée à l'efficacité de la stratégie pour les communes, ne considèrent pas la délégation de tâches à des tiers comme un domaine de réforme à part entière encouragé par la stratégie pour les communes, mais l'incluent dans la notion de coopération intercommunale.

Tableau 4.8 *Evolution de la coopération intercommunale et rôle de la stratégie pour les communes dans cette évolution*

<b>« De quelle manière la collaboration avec d'autres communes a-t-elle évolué dans votre commune durant ces quatre dernières années ? » (en %)</b>				
	Elle a diminué	Elle n'a pas changé	Elle a augmenté	N
PC	0,7	9,3	90,0	290
SC	0,0	18,1	81,9	326
SC 19989	0,3	32,4	67,3	364

<b>« Si la collaboration a augmenté : est-ce entièrement ou du moins en partie grâce à la stratégie pour les communes du canton ? » (en %)</b>			
	Oui	Non	N
PC	39,7	60,3	262
SC	39,7	60,3	267

Une question plus précise a été posée pour déterminer dans quels domaines cette intensification de la coopération intercommunale a eu lieu. A noter que la formulation de la question permet de juger l'évolution de la coopération intercommunale dans un domaine déterminé sur les quatre dernières années uniquement ; en revanche, elle ne permet pas de déterminer le niveau absolu de la coopération dans un domaine politique donné. On trouvera ci-dessous une courte présentation des principaux constats que l'on peut faire sur cette vaste question. Pour les résultats détaillés, on voudra bien se référer aux annexes 2 et 3, qui reproduisent les questionnaires et fournissent les chiffres des réponses.

<sup>9</sup> Dans l'enquête réalisée en 1998 auprès des secrétaires de commune, la question se rapportait aux dix années ayant précédé l'enquête (c.-à-d. à la période 1988-1998).

La question était : « Quelles tâches accomplissez-vous en collaboration avec d'autres communes, depuis quand et sous quelle forme ? » Suivait une liste de 33 domaines politiques plus la catégorie « Autres ». On constate une forte augmentation de la coopération intercommunale (au moins 60% des communes collaborant avec une autre commune dans le domaine concerné ont démarré cette coopération depuis moins de quatre ans) dans les domaines suivants :

- questions concernant la jeunesse ;
- agence AVS ;
- assistance aux requérants d'asile.

Sur ce point, les réponses des présidents de commune concordent largement avec celles des secrétaires communaux. Elles divergent un peu plus lorsque l'on analyse les domaines dans lesquels la coopération intercommunale n'a progressé que faiblement (50% à 60% des communes collaborant avec une autre commune dans le domaine concerné ont démarré cette coopération depuis moins de quatre ans) par rapport à la période antérieure à 2000 :

- nouvelle pauvreté et tutelle ;
- protection des sites et du paysage ;
- protection civile ;
- solutions informatiques pour l'administration communale ;
- contrôle des habitants.

Un autre axe de la stratégie pour les communes réside dans les *fusions de communes*. Parmi toutes les réformes, la fusion de deux communes ou plus est la démarche qui va le plus en profondeur et qui porte le plus à conséquences. C'est pourquoi plusieurs questions étaient consacrées à ce sujet. La première invitait les présidents et les secrétaires de commune à exprimer un avis général sur les fusions (cf. tableau 4.9). Les réponses traduisent une attitude étonnamment positive : 62% des présidents de commune et 53% des secrétaires communaux jugent que les fusions sont une réforme « adéquate » ou « plutôt adéquate ». Ce décalage de presque 10% entre les secrétaires communaux et les présidents de commune peut également paraître surprenant. Mais il s'explique vraisemblablement, comme évoqué au chapitre 3.3, par la différence de nature des fonctions des uns et des autres : alors que les présidents exercent une fonction de milice généralement sous-payée, les secrétaires communaux peuvent voir leur poste menacé par une fusion.

Si l'on détaille les réponses selon la taille des communes, on peut établir des corrélations claires. Dans les communes de moins de 1000 habitants, les présidents comme les secrétaires de commune sont entre 40% et 60% à rejeter l'idée de fusion. Ils se montrent ainsi bien plus sceptiques envers la notion de fusion que les représentants des communes ayant un plus grand nombre d'habitants. A l'autre bout de l'échelle, les représentants des grandes communes de plus de 5000 habitants ne voient pas de problème dans l'idée de fusion. Cela est logique puisque la question des fusions concerne avant tout les petites communes.



Tableau 4.9 Avis général sur les fusions de communes

« Comment jugez-vous les décrets communaux (fusions) en général ? » (en %)							
	Adéquats (4)	Plutôt adéquats (3)	Plutôt inadéquats (2)	Inadéquats (1)	Ne savent pas	Moyenne (échelle 1- 4)	N
PC	25,3	36,5	22,8	9,8	5,6	2,82	285
SC	17,5	35,9	26,3	10,9	9,4	2,66	320

Une série de questions tentait ensuite de cerner plus précisément les projets de fusion en cours dans chaque commune et la manière dont ils se présentent sur le terrain (cf. tableau 4.10). Un tiers ou un quart des communes bernoises, selon que l'on se réfère aux présidents ou aux secrétaires de commune, ont discuté d'un projet de fusion au cours des quatre années écoulées. Cela représente une progression de 7% par rapport à l'enquête de 1998. Si l'on évalue les réponses selon la taille des communes, des discussions en vue d'une fusion ont eu lieu dans un tiers des communes de moins de 500 habitants et dans un quart des communes comptant entre 500 et 10 000 habitants. Les communes de plus de 10 000 habitants ne sont pas concernées. Les réponses des présidents de commune donnent des chiffres un peu supérieurs : 40% dans les communes de moins de 500 habitants et 30% dans les communes ayant entre 500 et 10 000 habitants.

Il ne suffit cependant pas que les communes réfléchissent vaguement à une fusion pour que cela débouche sur un projet concret. C'est ce que montrent les réponses à la question suivante : plus de 90% des personnes interrogées déclarent qu'aucun projet de fusion concret n'est en cours dans leur commune. Contrairement au nombre de discussions sur les fusions, ce chiffre est quasi inchangé par rapport à l'enquête de 1998. Dans les communes ayant un projet concret en cours, la plupart des projets (plus de 60%) en sont encore au stade des préliminaires, où se lancent les premières idées et se conduisent des entretiens exploratoires avec les partenaires potentiels. Selon les indications fournies par les présidents de commune, seules cinq communes ont un projet de fusion en cours de réalisation, ce qui représente 15% des projets de fusion signalés. Enfin, les représentants des communes ayant au moins discuté de fusion au cours des dernières années n'attribuent pas un rôle prioritaire absolu à la stratégie pour les communes. Seules un quart à un tiers des communes concernées estiment que leur projet de fusion est dû, au moins en partie, à la stratégie pour les communes (cf. tableau 4.10). Les années à venir nous diront dans quelle mesure la loi sur les fusions de communes récemment adoptée parviendra à redonner de l'élan aux fusions.

Tableau 4.10 Projets de fusion concrets dans les communes

<b>« A-t-on discuté de façon concrète d'une fusion avec une ou plusieurs communes dans les quatre dernières années ? » (en %)</b>			
	PC (N=291)	SC (N=326)	SC 1998 <sup>10</sup> (N=365)
Non	67,4	74,2	81,6
Oui	32,6	25,8	18,4

<b>« Votre commune est-elle engagée dans un projet concret de fusion en ce moment ? » (en %)</b>			
	PC (N=286)	SC (N=325)	SC 1998 (N=361)
Non	9,6	93,2	96,4
Oui	9,4	6,8	3,6

<b>« Si votre commune est dans un projet de réforme concret, dans quelle phase se trouve-t-il ? » (en %)</b>		
	PC (N=33)	SC (N=24)
Phase préliminaire	63,6	62,5
Phase d'évaluation	21,2	37,5
Phase d'application	15,2	0,0

<b>« Si vous avez répondu à au moins une des questions précédentes par oui : est-ce que la discussion sur les fusions ou le projet de fusions est entièrement dû à la stratégie pour les communes ? » (en %)</b>		
	PC (N=59)	SC (N=67)
Non	66,1	73,1
Oui	33,9	26,9

Il est intéressant de savoir si les représentants des communes estiment qu'il existe une *taille minimum optimale pour les communes* et, si oui, quelle devrait être cette taille optimale. Il faut savoir que différentes études et réflexions économiques ont tenté de définir un nombre d'habitant optimal pour les communes. Les projets de réforme communale conduits dans d'autres cantons avaient un objectif de taille minimale, du moins au départ (p. ex. le projet « Luzern'99 » ; cf. chapitre 1.3). Comme au sujet des projets de fusion concrets (voir ci-dessus), on constate que les secrétaires communaux sont un peu plus critiques envers les réformes que les présidents de commune.

La moitié des présidents de communes environ trouvent que l'idée d'une taille minimum optimale n'est en tout cas pas une hérésie. Ils la fixent en moyenne à 2295 habitants. Chez les secrétaires de commune, seuls 40% se disent favorables à l'idée de taille minimum optimale et la fixent à 2083 en moyenne. Si ces deux chiffres sont très proches du nombre moyen d'habitants que comptent actuellement les communes bernoises (2392), il reste largement inférieur à la taille minimale citée dans la plupart des études économiques (le projet « Luzern'99 », p. ex., visait 3000 habitants par commune au minimum).

<sup>10</sup> Dans l'enquête de 1998 réalisée auprès des secrétaires communaux, la question ne se rapportait pas à une période déterminée.

Si l'on prend le nombre d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2004, seules 97 des 398 communes bernoises atteindraient le seuil envisagé par les présidents de commune ; elles seraient 107 à atteindre le seuil indiqué par les secrétaires communaux.

Si l'on analyse les réponses selon la taille des communes, on constate que la taille minimum optimale ne trouve pas grâce aux yeux des petites communes surtout. C'est logique car ce sont elles qui seraient les plus fortement touchées. Ainsi, les présidents des communes de moins de 1000 habitants et les secrétaires des communes de moins de 2000 habitants sont en majorité opposés à une taille minimum optimale, un concept auquel se rallient en revanche les présidents et les secrétaires des communes plus grandes.

Tableau 4.11 Avis sur la taille minimum optimale

<b>« Selon vous, existe-t-il une taille minimum optimale pour les communes ? » (en %)</b>			
	PC (N=280)	SC (N=322)	SC 1998 (N=347)
Non	51,8	61,2	60,8
Oui	48,2	38,8	39,2

<b>« Si oui : quelle est la taille optimale ? »</b>			
	PC (N=134)	SC (N=124)	SC 1998 (N=133)
Nombre d'habitants (moyenne)	2295	2083	2545
Nombre d'habitants (médiane)	1500	1500	2000

La dernière question sur le thème des fusions portait sur *le rôle que le canton devrait jouer en matière de fusions de communes*. De manière générale, les présidents comme les secrétaires de commune souhaitent que le canton ait plutôt une stratégie passive et laisse aux communes la décision de s'engager dans une fusion, renonçant même à l'appât d'un soutien financier (cf. tableau 4.12). L'attitude générale plus sceptique des secrétaires communaux vis-à-vis des fusions se reflète également dans leur appréciation du rôle que le canton devrait avoir dans ce domaine.

Tableau 4.12 Rôle du canton dans les fusions de communes

« Quel devrait être le rôle du canton en matière de fusions de communes ? » (en % ; une seule réponse possible)	PC (N=284)	SC (N=319)	SC 1998 (N=352)
Rôle actif avec possibilité de forcer les communes à fusionner	9,2	6,6	0,6
Rôle actif avec des mesures d'encouragement à la fusion (par ex. soutien financier)	36,6	27,0	19,6
Conseil et soutien à la demande des communes	50,0	60,2	63,1
Le canton n'est pas concerné	4,2	6,3	16,8

En résumé, on peut dire que l'activité de réforme a augmenté durant les quatre années écoulées dans les trois domaines de réforme que sont la NGP, la coopération intercommunale et les projets de fusion. L'accélération est particulièrement marquée dans le domaine de la coopération intercommunale. Mais ce résultat réjouissant est tempéré par le fait que, dans le domaine de la NGP, ce sont les réformes les moins profondes qui dominent tandis que les réformes allant plus en profondeur, comme le système des enveloppes budgétaires, sont plutôt boudées. Dans le domaine des fusions aussi, les discussions sont davantage à l'ordre du jour que les projets concrets et les réalisations : seule une petite partie des projets en discussion est appelée à déboucher sur une phase d'étude préliminaire ou de mise en œuvre.

### 4.3 Positions concernant l'introduction d'exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats

Le mandat à l'origine du présent rapport demande que soient évaluées les opinions et les premières expériences des communes au sujet du concept relativement nouveau d'exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats formulées pour des domaines politiques spécifiques. Selon cette approche, le canton souhaite conférer aux communes une plus grande liberté dans la manière d'accomplir leurs tâches ; à cet effet, il définit des objectifs à atteindre et des résultats à obtenir (= exigences minimales), dont il contrôle régulièrement le respect. Les communes qui ne sont pas en mesure de respecter ces exigences minimales ne peuvent échapper à des sanctions financières et réglementaires de la part du canton exerçant son droit de surveillance que si elles se regroupent avec d'autres communes pour accomplir conjointement les tâches relevant du domaine politique concerné.

Une première question formulée de manière très générale demandait aux représentants des communes s'ils souhaitaient ou non que *le canton donne des directives plus précises en ce qui concerne l'accomplissement des tâches*. Les réponses, présentées dans le tableau 4.13, montrent que 50% des personnes interrogées sont favorables au statu quo et qu'un peu plus de 30% d'entre elles voudraient que le canton ait un rôle moins dominant dans le domaine de l'accomplissement des tâches. Seuls 17% des présidents et secrétaires de commune demandent que les services cantonaux se montrent plus directs.

Tableau 4.13 Directives du canton concernant l'accomplissement des tâches communales

<b>« Le canton devrait-il donner des directives plus précises en ce qui concerne l'accomplissement des tâches ou pas ? » (en %)</b>					
	Directives plus précises	Continuer comme auparavant	Directives moins précises	Ne savent pas	N
PC	17,2	47,6	30,3	4,8	290
SC	16,9	48,5	32,5	2,1	326

Abordant concrètement la question des *exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats*, l'enquête a cherché à déterminer quelle était la position de principe des représentants des communes à ce sujet, avant de leur demander dans quels domaines politiques ils souhaiteraient voir ce nouveau concept davantage mis en oeuvre. Le tableau 4.14 montre que cette nouvelle approche est globalement bien accueillie, mais à une assez courte majorité.

L'analyse des réponses a donc été poursuivie pour voir dans quelle mesure la taille et le type des communes jouaient un rôle dans l'appréciation des exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats. Il est apparu que les communes de moins de 1000 habitants sont beaucoup plus sceptiques, voire hostiles, envers ce nouveau concept tandis que les communes de plus de 1000 habitants lui réservent un accueil de principe clairement positif. Cette corrélation a pu être établie à la fois pour les présidents de commune et pour les secrétaires communaux, bien que les appréciations émanant des secrétaires des communes de moins de 1000 habitants soient globalement très bien réparties entre les deux camps. Le scepticisme avec lequel les exigences minimales sont accueillies dans les petites communes peut s'expliquer par le fait que ces normes supposent une certaine professionnalisation de l'accomplissement des tâches, qui est difficilement compatible avec la structure de milice des petites communes et qui entraînerait des dépenses supplémentaires ou la délégation des services concernés à une commune voisine plus importante. Si l'on regarde le type de communes, on constate que les communes périphériques (qu'elles soient périurbaines, rurales ou agricoles) tendent à se montrer plus négatives. Cependant, cela est probablement fortement lié à leur taille.

Tableau 4.14 Position de principe au sujet des exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats

<b>« Le canton a toujours de plus en plus tendance à imposer aux communes des exigences minimales orientées vers des objectifs et des résultats. Cependant, si ces exigences et résultats ne peuvent être atteints, les communes sont menacées de conséquences financières et de surveillance. En revanche, les communes jouissent de plus de liberté en ce qui concerne la manière d'accomplir les tâches. Etes-vous d'accord avec cette nouvelle approche ? » (en %)</b>				
	Non	Oui	Ne savent pas	N
PC	41,1	52,3	6,7	285
SC	35,8	55,3	8,8	318

L'enquête cherchait également à déterminer à *quels domaines les représentants des communes souhaitaient que soit étendue cette nouvelle approche de pilotage axé sur les objectifs et les résultats*. L'évaluation tient compte uniquement des réponses des personnes s'étant déclarées favorables au principe de cette nouvelle approche (cf. tableau 4.15).

Tableau 4.15 Exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats : souhaits d'application par domaines

« Si oui, dans quels domaines [cette nouvelle approche doit-elle être davantage mise en œuvre] ? » (mentions en %)	PC (N=142)	SC (N=161)
Organisation communale	41,5	40,7
Assistance sociale / tutelle	65,5	56,5
Santé	54,2	41,0
Sécurité publique	54,2	55,9
Constructions	24,1	20,5
Travaux d'infrastructure (routes)	21,8	18,0
Epuration des eaux / canalisations	47,2	38,5
Gestion des déchets	45,1	34,2
Services industriels (eau, énergie)	27,5	29,2
Education (jardin d'enfants, école)	62,0	64,0
Culture, loisirs, sports	20,4	18,0
Autres	2,1	5,0

Remarque : Seules ont été prises en compte les réponses des personnes s'étant déclarées généralement favorables à cette nouvelle approche de gestion et de pilotage au moyen d'exigences minimales.

Ainsi, les représentants des communes souhaitent que le système des exigences minimales soit étendu avant tout aux domaines politiques suivants :

- assistance sociale et tutelle ;
- sécurité publique ;
- éducation.

Les présidents de commune seraient également partisans d'une extension des exigences minimales au domaine de la santé, mais les secrétaires communaux y sont nettement moins favorables. Aucun soutien ou presque, de la part des présidents comme des secrétaires de commune, ne se dessine en faveur de l'application d'exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats dans les constructions, dans les services industriels ainsi que dans la culture, les loisirs et les sports.

Pour analyser un cas concret, une question était consacrée aux *premières expériences concernant les exigences minimales contraignantes et différenciées instaurées par la nouvelle loi sur l'aide sociale*. Il faut cependant relever que le délai de transition courait jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005 si bien que toutes les communes n'avaient pas encore expérimenté le nouveau concept en août et septembre 2004. Cela se reflète dans les résultats présentés dans le tableau 4.16, où la rubrique « Encore aucune expérience » recueille la plus grosse part des réponses des présidents comme des secrétaires de commune. Les autres personnes ayant répondu font état en majorité de bonnes expériences ou d'expériences mitigées tandis que la proportion de personnes déclarant avoir fait de mauvaises expériences reste très faible.

Les réponses à cette question ont été analysées pour voir s'il y avait des corrélations entre l'appréciation des exigences minimales et la taille ou le type de commune. Les communes dont les présidents et les secrétaires ont déjà fait l'expérience des exigences minimales instaurées par la nouvelle loi sur l'aide sociale présentent une image relativement cohérente. Les communes de moins de 5000 habitants ont fait de mauvaises expériences plus souvent que la moyenne (même si cela reste globalement assez rare) ; les communes qui ont fait les plus mauvaises expériences sont celles de 1000 à 1999 habitants. Aucun schéma ne se dégage de l'analyse par type de commune. Cependant, les expériences les plus positives sont signalées par les communes riches, les communes touristiques et les communes de centre.

Tableau 4.16 *Expériences faites avec les exigences minimales inscrites dans loi sur l'aide sociale*

<b>« C'est la première fois que le concept des exigences minimales fiables et différenciées a été introduit de façon concrète dans la loi sur l'aide sociale du canton de Berne. Quelles expériences avez-vous faites avec ces exigences minimales jusqu'à présent ? » (en %)</b>		
	PC (N=277)	SC (N=320)
Bonnes expériences	24,5	23,4
Expériences mitigées	31,0	25,3
Mauvaises expériences	6,5	10,6
Encore aucune expérience	39,6	30,0
Ne savent pas	8,3	10,6

Les auditions des experts à ce sujet ont apporté de précieuses informations. D'une part, elles corroborent les résultats de l'enquête auprès des représentants des communes ; d'autre part, elles ont soulevé des aspects problématiques que le questionnaire seul n'aurait pas pu mettre en évidence. Selon les auditions, le principe des exigences minimales est accueilli favorablement et les experts ayant déjà expérimenté la nouvelle loi sur l'aide sociale ont confirmé leur position dans ce cas concret. Toutefois, certaines réserves sérieuses ont été émises :

- Lorsqu'une commune ne respecte pas les exigences minimales, il faudrait que le canton intervienne ; et cela doit concerner l'ensemble des communes, sauf à faire naître un sentiment d'inégalité de traitement entre les communes. Une partie des experts doute toutefois que le canton ait la volonté de pratiquer de telles interventions face aux résistances que cela ne manquerait pas de susciter dans les communes concernées.
- La définition des normes est un autre problème, jugé plus important. Les experts ont ainsi douté que les exigences minimales instaurées par la nouvelle loi sur l'aide sociale aient véritablement le caractère de consignes de résultats, les considérant plutôt comme des consignes de ressources camouflées. De plus, se référant aux premières expériences réalisées, il a été signalé que le pilotage au moyen de consignes de résultats pouvait produire des incitations contre-productives. Les experts auditionnés ont pris comme exemple l'attribution aux différents services administratifs d'un nombre déterminé de dossiers d'aide sociale. Du coup, les services concernés s'efforcent de produire un nombre maximal de dossiers et des cas qui, auparavant, auraient constitué un seul dossier sont désormais fractionnés en deux ou trois dossiers, ce qui est contraire à l'esprit des exigences minimales.

En résumé, on constate que si l'instrument des normes minimales est salué de manière générale, il faut que le canton veille à sa stricte application en usant des sanctions prévues. De plus, la définition exacte des normes doit donner lieu à de nouvelles discussions dès que la nouvelle approche aura été davantage expérimentée.



## **5 Efficacité de la stratégie pour les communes**

La question figurant au cœur du mandat d'évaluation porte sur les répercussions que la stratégie pour les communes a eues sur les démarches réformatrices des communes bernoises et, si elle en a eues, quelles sont les réformes que la stratégie pour les communes a inspirées. Au-delà des faits concernant les projets de réforme concrètement étudiés et mis en œuvre (cf. chapitre 4.2), la présente partie de l'évaluation s'intéresse à l'influence que la stratégie pour les communes a pu avoir sur la prise de conscience de la nécessité des réformes : a-t-elle eu des répercussions non pas en déclenchant directement des réformes, mais en faisant comprendre aux communes qu'elles devaient faire évoluer leurs structures pour pouvoir continuer à accomplir leurs tâches de manière optimale ?

Il convient de préciser que la stratégie pour les communes ne prescrit pas un programme de réformes uniformes, mais repose sur le principe du libre choix dans de nombreux domaines et, en particulier, dans celui des fusions de communes. Il n'existe donc pas de programme d'application clairement défini assorti d'un calendrier sur la base duquel on pourrait évaluer l'efficacité de la stratégie pour les communes. D'ailleurs, lors des auditions, beaucoup de représentants des communes se sont montrés hésitants dans leurs réponses aux questions concernant les répercussions concrètes de la stratégie. Il semble que, pour les représentants des communes auditionnés, la stratégie pour les communes a eu des conséquences certes non négligeables, mais surtout diffuses et indirectes sur la prise de conscience de la nécessité des réformes et sur l'activité de réforme dans les communes. Les experts ont été pratiquement incapables de citer des projets concrets qui tirent directement leur origine, en totalité ou en partie, de la stratégie pour les communes. L'une des explications tient certainement au fait que les réformes concrètes adoptées, même si elles reposaient sur la stratégie pour les communes, ont généralement revêtu la forme de révisions législatives, si bien qu'il était difficile pour les communes d'établir leur filiation avec la stratégie dont elles découlaient. Les exemples les plus récents de ce phénomène sont la loi sur les fusions de communes et la loi sur l'aide sociale.

Etant donné l'absence de relation précise de cause à effet entre la stratégie pour les communes et les réformes concrètes projetées ou réalisées par les communes, il est intéressant de compléter l'analyse des réponses à la question posée sur le sujet par une comparaison avec les activités réformatrices cernées par l'enquête de 1998 auprès des secrétaires de commune. La présente partie du rapport tente donc d'établir l'efficacité de la stratégie pour les communes en faisant des comparaisons avec les activités réformatrices décrites en 1998 (chapitre 5.1) et en analysant les réponses à la question directe sur les effets concrets de la stratégie (chapitre 5.2) avant de proposer une synthèse en forme de bilan intégrant les indications apportées par les auditions des experts (chapitre 5.3).

### **5.1 Evolution de l'activité de réforme par rapport à 1998**

Si l'on prend l'évolution de l'activité de réforme des communes comme critère d'efficacité de la stratégie pour les communes, deux points de comparaison principaux s'offrent à nous : la fréquence de la coopération intercommunale et la fréquence des projets de fusion. Les résultats concernant ces deux questions ont été abordés brièvement au chapitre 4.2. Dans le do-

maine de la coopération intercommunale, on observe une nette accélération de la dynamique sur les six dernières années. Alors qu'en 1998 les deux tiers des secrétaires de commune signalaient une progression de la coopération intercommunale, ils sont plus des quatre cinquièmes dans ce cas en 2004. La thèse de l'accélération des réformes dans le domaine de la coopération intercommunale est corroborée par le fait que les secrétaires de commune sont deux fois moins nombreux qu'en 1998 à considérer que la coopération intercommunale est restée inchangée voire a diminué. Il semble qu'aujourd'hui presque toutes les communes soient concernées par l'intensification de la coopération avec les communes voisines, ce qui peut être interprété comme un indice de l'impact de la stratégie bernoise de réformes communales.

Tableau 5.1 Evolution de la coopération intercommunale depuis 1998

<b>« De quelle manière la collaboration avec d'autres communes a-t-elle évolué dans votre commune durant ces quatre dernières années ? » (en % ; réponses des secrétaires communaux uniquement)</b>				
	Elle a diminué	Elle n'a pas changé	Elle a augmenté	N
SC	0,0	18,1	81,9	326
SC 1998 <sup>11</sup>	0,3	32,4	67,3	364

Si la coopération intercommunale est une approche couvrant un assez large éventail de mesures et de domaines, la question ayant trait aux projets de fusion en cours de discussion ou de planification concrète se rapporte à une réforme bien déterminée. Il n'est donc pas étonnant que les communes soient nettement moins ouvertes aux fusions qu'à la coopération intercommunale. Et pourtant, on observe, dans ce domaine aussi, une progression par rapport à 1998, même si elle est relativement faible.

Ainsi, 26% des secrétaires communaux ayant répondu en 2004 (soit 84 communes) ont indiqué que leur commune avait eu des discussions portant sur une fusion au cours des quatre années écoulées, alors qu'ils étaient 18% dans ce cas en 1998 (soit 67 communes).

Par contre, 7% seulement des secrétaires communaux (22 communes) ont déclaré que leur commune poursuivait un projet de fusion concret, contre 4% en 1998 (13 communes). On observe donc une légère augmentation de l'activité de réforme dans le domaine des fusions de communes, mais le canton de Berne est loin de pouvoir annoncer une vague de fusions communales. Globalement, la dynamique des fusions apparaît très faible, surtout au regard des attentes élevées placées dans la nouvelle loi sur les fusions de communes (réduction du nombre de communes à 300 en l'espace de 12 ans) et au nombre toujours important de communes bernoises.

<sup>11</sup> Dans l'enquête réalisée en 1998 auprès des secrétaires de commune, la question se rapportait aux dix années ayant précédé l'enquête (c.-à-d. à la période 1988-1998).

Tableau 5.2 Evolution des projets de fusion depuis 1998

« A-t-on discuté de façon concrète d'une fusion avec une ou plusieurs communes dans les quatre dernières années » (en % ; réponses des secrétaires communaux uniquement)		
	SC (N=326)	SC 1998 <sup>12</sup> (N=365)
Non	74,2	81,6
Oui	25,8	18,4

« Votre commune est-elle engagée dans un projet concret de fusion en ce moment ? » (en % ; réponses des secrétaires communaux uniquement)		
	SC (N=325)	SC 1998 (N=361)
Non	93,2	96,4
Oui	6,8	3,6

## 5.2 Impact direct de la stratégie pour les communes sur les réformes

Comme exposé au chapitre 3.3, l'appréciation de l'utilité générale de la stratégie pour les communes n'est pas brillante puisque seuls 25% des présidents de commune et 18% des secrétaires de commune estiment que la stratégie pour les communes a contribué à faire prendre davantage conscience de la nécessité des réformes. Le score est encore pire concernant la contribution de la stratégie pour les communes aux adaptations structurelles : seulement 17% des présidents de commune et 13% des secrétaires de commune considèrent que la stratégie pour les communes « a plutôt aidé » (cf. tableau 3.6). Ces résultats, tirés des réponses au questionnaire, font conclure à un *impact direct plutôt mince* de la stratégie pour les communes sur l'activité réformatrice des communes au cours des quatre années écoulées.

Mais on peut également évaluer l'impact direct de la stratégie de réformes communales en analysant les réponses à d'autres questions. Ainsi, il était demandé aux représentants des communes de dire si la réalisation de leurs projets de réforme concrets (NGP, coopération intercommunale, fusions) était imputable à la stratégie pour les communes<sup>13</sup>. Cela revenait à demander aux communes ayant effectivement accompli des réformes concrètes si ces réformes présentaient un lien direct avec la stratégie pour les communes.

Les résultats sont présentés dans le tableau 5.3. Ils montrent que la stratégie pour les communes n'est, dans aucun des trois domaines de réforme, directement à l'origine d'une majorité de projets réalisés. C'est la coopération intercommunale qui affiche le lien le plus marqué avec la stratégie puisque 40% des présidents et des secrétaires de commune établissent un rapport entre les deux. Pour ce qui est de la NGP et des fusions, seuls un tiers des présidents et 20% à 27% des secrétaires communaux voient un lien direct entre les réformes entreprises et la stratégie pour les communes.

<sup>12</sup> La question posée dans l'enquête de 1998 auprès des secrétaires de commune ne se rapportait pas à une période définie concrètement.

<sup>13</sup> Le quatrième domaine de réforme de la stratégie pour les communes, l'accomplissement de tâches par des tiers, est perçu par beaucoup de représentants de commune comme faisant partie de la coopération intercommunale, raison pour laquelle la présente étude ne propose pas une analyse séparée de ce domaine (cf. chapitre 4.2).

Tableau 5.3 Réformes déclenchées par la stratégie pour les communes

La stratégie pour les communes en tant qu'élément déclencheur de projets de réforme (en %)						
	PC			SC		
	Oui	Non	N	Oui	Non	N
Projets de NGP	34,4	65,6	65	20,4	79,6	54
Projets de coopération intercommunale	39,7	60,3	262	39,7	60,3	267
Projets de fusion	33,9	66,1	59	26,9	73,1	67

Il ressort de cette deuxième analyse que les répercussions directes de la stratégie pour les communes sur l'activité réformatrice des communes bernoises doivent être considérées comme plutôt minces.

### 5.3 Evaluation finale

En conclusion, on peut dire que la dynamique des réformes s'est accélérée par rapport à 1998 et avant, dans le domaine de la coopération intercommunale plus que dans les autres domaines (cf. chapitre 5.1). Cependant, cette accélération n'est pas imputable *directement* à la stratégie pour les communes (cf. chapitres 3.3 et 5.2). Il ressort des réponses au questionnaire et des auditions des experts que ce sont avant tout les démarches réformatrices déployées par le canton de Berne dans différents domaines politiques (p. ex. la nouvelle loi sur l'aide sociale ou la nouvelle réglementation en matière de service du feu ; cf. chapitre 4.1) qui ont su déclencher des réformes concrètes. La stratégie qui préside à ces efforts ne joue qu'un rôle mineur dans l'activité réformatrice des communes.

Toutefois, les auditions des experts ont montré que la stratégie pour les communes avait eu des *effets indirects* ces dernières années. Ces effets indirects sont de deux ordres :

- D'une part, la stratégie pour les communes a fait progresser la prise de conscience de la nécessité des réformes. Cela est en contradiction apparente avec le résultat de l'enquête écrite, qui ne fait état d'aucun impact ou presque dans ce domaine. Mais les experts auditionnés ont indiqué que la stratégie pour les communes avait en quelque sorte préparé le terrain pour les réformes dans les différents domaines politiques avant de s'effacer devant les projets concrets. Cela peut avoir eu pour effet de faire oublier le rôle de la stratégie pour les communes dans la phase de préparation.
- D'autre part, la stratégie pour les communes a doté les communes ayant choisi d'engager des réformes de moyens et d'instruments qui leur ont permis de réaliser les réformes projetées. On peut donc dire que la stratégie pour les communes a eu avant tout un effet d'accompagnement, mais pas un effet de déclenchement.

## 6 Rapports avec d'autres projets de réforme

La stratégie pour les communes et le rapport REFCOM sur les réformes communales qui en découle sont en relation avec d'autres projets de réforme structurelle du canton de Berne. La stratégie pour les communes est, au moins en partie, une conséquence voulue de réformes antérieures (projet global « Répartition des tâches », LPFC, instauration d'exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats) tandis que sa formulation et sa mise en œuvre se sont déroulées parallèlement à de nouveaux projets de réforme (stratégie concernant les agglomérations, réforme des districts et des cercles électoraux). La présente partie de l'évaluation repose avant tout sur les déclarations des experts auditionnés et moins sur les données chiffrées tirées des réponses au questionnaire. Le chapitre 6.1 analyse la compatibilité entre la stratégie pour les communes et la LPFC ainsi que l'introduction des exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats tandis que le chapitre 6.2 survole la question des interfaces avec d'autres projets de réforme.

### 6.1 Compatibilité de la stratégie pour les communes avec la LPFC et l'instauration d'exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats

Dans le questionnaire écrit, une question portait sur l'éventuelle apparition de contradictions entre la LPFC et la stratégie pour les communes. Une écrasante majorité des présidents et secrétaires de commune interrogés (plus de 90%) ne constate aucun problème de cet ordre (tableau 6.1). Il semble que, pour les communes, les deux projets de réforme que sont la LPFC et la stratégie pour les communes soient en parfaite osmose.

Tableau 6.1 *Appréciation de la coordination entre les différents projets de réforme*

<b>« Le canton a lancé deux projets de réforme relativement grands ces dernières années : la péréquation financière et compensation des charges (LPFC) et la stratégie pour les communes (REFCOM). Avez-vous rencontré des objectifs et des stratégies paradoxales entre les deux projets de réformes ? » (en %)</b>			
	Non	Oui	N
PC	92,5	7,5	186
SC	95,4	4,6	216

Les experts auditionnés, en revanche, se montrent plus critiques sur les interactions entre la stratégie pour les communes et la LPFC. Les experts des communes ouvertes aux réformes indiquent que la LPFC a un effet de stabilisation structurelle : les communes, qui, à la fin des années 90, s'apprêtaient à fusionner avec des communes voisines en raison de leur situation financière tendue, disposent aujourd'hui de ressources suffisantes pour rester autonomes ou pour se contenter de solutions de coopération intercommunale. Certains experts relèvent que les communes, en agissant ainsi, ont plutôt soigné des symptômes qu'assaini leurs structures. La nouvelle LPFC aurait donc plutôt allégé qu'augmenté la pression exercée sur les communes pour qu'elles pratiquent des réformes.

Les résultats présentés dans le tableau 4.1 appuient cette interprétation. Les données fournies par les représentants communaux sur la situation financière des communes montrent effectivement que celle-ci s'est nettement améliorée depuis 1998. Cela signifie clairement que la réforme de la péréquation financière intervenue entre-temps a apporté aux communes davantage de ressources et donc une plus grande marge de manœuvre financière.

Les experts auditionnés ne contestent pas qu'il était nécessaire de réformer le système de péréquation financière bernois à la fin des années 90. Pour trouver une issue et atténuer les effets secondaires indésirables de la LPFC sur l'activité réformatrice des communes, les experts pensent qu'il faut non pas une nouvelle réforme de ce régime, mais une application plus systématique des exigences minimales inscrites dans la LPFC et dans d'autres textes de loi. Ces exigences minimales sont d'ailleurs saluées par la majorité des représentants des communes ayant répondu au questionnaire, comme le montre le chapitre 4.3. Selon les experts, il importe que les autorités cantonales se donnent à la fois les compétences légales et le courage d'appliquer les exigences minimales aux communes défailtantes et que la classe politique (c.-à-d. le Grand Conseil) ne les lâche pas une fois qu'elles auront commencé à accomplir cette tâche délicate. Cette approche permettrait de maintenir une certaine pression pour que soient réalisés les nécessaires assainissements structurels et gains d'efficacité.

## **6.2      Compatibilité de la stratégie pour les communes avec la stratégie concernant les agglomérations et la réforme des districts et des cercles électoraux**

Un deuxième domaine de réforme important qui a des interfaces avec la stratégie pour les communes est le redécoupage territorial lié à la réforme des districts et des cercles électoraux ainsi qu'à la stratégie concernant les agglomérations. Ces projets de réforme non seulement opèrent un remaniement des structures politiques et administratives, mais ils entraînent une nouvelle répartition voire une réaffectation de l'accomplissement des tâches. Pour les experts auditionnés, cependant, ce sont surtout les conséquences du nouveau découpage territorial qui intéressent la stratégie pour les communes.

Beaucoup d'experts communaux déplorent l'absence, dans ce processus de réforme, de la coordination qui aurait donné au canton l'opportunité unique de se doter d'un découpage territorial cohérent et lisible. Cela leur apparaît comme d'autant plus regrettable que toutes ces réformes territoriales ont été élaborées et mises en œuvre plus ou moins en même temps que la stratégie pour les communes. Du coup, il est difficile de comprendre – et c'est très compliqué pour la population – comment une commune peut, dans le pire des cas, appartenir à trois entités territoriales différentes : un district, un cercle électoral et une agglomération ou une région.

Les personnes interrogées ne remettent toutefois pas en cause les projets de réforme pris individuellement. Elles relèvent simplement que, si plusieurs réformes souhaitables sont réalisées sans être coordonnées entre elles, on peut aboutir à un découpage territorial et à des structures administratives encore plus complexes qu'au départ. Les experts membres du Grand Conseil, en particulier, estiment que l'instauration d'une meilleure coordination du découpage territorial doit à l'avenir incomber au parlement cantonal car, actuellement, ce sont les intérêts locaux et régionaux qui priment, empêchant des solutions globales plus cohérentes de voir le jour.

## 7 Conclusions et suite à donner

La présente partie du rapport répond, sous forme condensée, aux trois questions centrales contenues dans le mandat d'évaluation (chapitre 7.1) avant de parler de la suite qu'il conviendrait de donner à cette évaluation des réformes communales (chapitre 7.2).

### 7.1 Réponse aux trois questions centrales du rapport d'évaluation

1. La stratégie pour les communes du canton est-elle connue dans les communes ? Quel est le niveau de connaissance des objectifs et des contenus inscrits dans la stratégie pour les communes ?

Il ressort clairement des réponses au questionnaire écrit comme des auditions des experts que la stratégie pour les communes est connue dans les communes bernoises. Les trois quarts des représentants des communes interrogés connaissent la stratégie pour les communes et, même s'ils s'estiment parfois insuffisamment informés, ils ont été capables d'en citer correctement les objectifs et les contenus. On peut donc dire que le niveau de connaissance est bon et complet.

Toutefois, des voix critiques se sont aussi exprimées. Seul un tiers des représentants des communes qui connaissent la stratégie pour les communes se sont déclarés « bien » ou « assez bien » informés. Les auditions d'experts conduites en complément du questionnaire ont clairement montré que les représentants des communes sont satisfaits de la quantité d'informations reçues. Par contre, ils trouvent que les informations communiquées sont souvent trop imprécises et trop abstraites (p. ex. en ce qui concerne les objectifs de la réforme et les trains de mesures concrètes qui en découlent). Ainsi, malgré la quantité d'informations reçues, les représentants des communes ne se sentent pas vraiment mieux informés. Ce n'est pas un problème de communication ou de manque d'informations, mais un problème de contenu et de concrétisation de la stratégie proprement dite. Il ressort des auditions que les représentants des communes jaugent la politique du canton moins aux explications stratégiques qu'aux mesures spécifiques et aux révisions législatives qui sont mises en œuvre.

2. La stratégie pour les communes a-t-elle eu un impact sur les activités de réforme des communes bernoises ? De quelle manière s'est-elle traduite dans ces activités de réforme ? Quelles réformes a-t-elle déclenchées ?

Globalement, on peut dire que les activités de réforme ont sensiblement augmenté au cours des quatre années écoulées dans les trois domaines visés par la stratégie pour les communes (NGP, coopération intercommunale et fusions). La coopération intercommunale a été extrêmement bien accueillie par les communes tandis que les efforts faits pour promouvoir les projets liés à la NGP et aux fusions de communes ont connu un succès partiel seulement. Le quatrième domaine de réforme de la stratégie pour les communes, *l'accomplissement de tâches par des tiers*, joue un rôle assez secondaire dans les communes, et beaucoup l'intègrent dans des projets de coopération inter-

communale. Il faut relever que la limite entre la coopération avec une commune voisine et la délégation d'une tâche administrative à une autre commune est floue, comme le montrent très bien les auditions des experts. Il n'a été signalé pratiquement aucun cas de délégation de services à des entreprises privées dans des domaines clés de l'activité administrative. Les communes font appel à des sociétés privées essentiellement pour l'enlèvement des ordures ménagères et le déblaiement de la neige. C'est pourquoi la présente étude s'est limitée aux formes d'externalisation entrant dans le domaine de la coopération intercommunale.

Dans les réponses au questionnaire, 90% des présidents de communes et plus de 80% des secrétaires communaux ont fait état d'une *intensification des projets de coopération intercommunale* au cours des quatre années écoulées. On constate donc, dans ce domaine, une nouvelle accélération d'un mouvement de réforme déjà très actif à la fin des années 90.

Dans le domaine de la *NGP*, par contre, les démarches réformatrices se sont heurtées à un large scepticisme. Une certaine sobriété a succédé à l'euphorie des années 90. Il est cependant important de relever que les communes ne réservent pas le même accueil à tous les aspects de la *NGP*. Certaines réformes issues de la *NGP* sont très bien perçues, comme par exemple l'élaboration de lignes directrices, la séparation des tâches stratégiques et des tâches opérationnelles ou encore l'amélioration du controlling. Les aspects de la *NGP* qui emportent le plus l'adhésion des communes sont ceux qui vont le moins en profondeur : on pourrait parler de « *NGP allégée* ». A contrario, les communes se montrent très réservées surtout face aux projets de *NGP* qui interviennent en profondeur, comme l'instauration d'enveloppes budgétaires ou la définition de produits.

L'image est également contrastée en ce qui concerne les *fusions de communes*. Il ressort du questionnaire que le sujet est de plus en plus abordé par les communes. De plus, les fusions en général sont étonnamment bien accueillies puisque 62% des présidents de commune et 53% des secrétaires communaux les considèrent comme une réforme judicieuse. En revanche, une toute petite partie seulement des projets envisagés passe le stade des simples discussions pour entrer dans une phase d'étude ou de réalisation. En outre, l'enthousiasme pour les fusions de communes diminue plus le projet devient concret ou plus la démarche risque de concerner la commune des personnes interrogées. En grossissant le trait, on pourrait dire que les fusions de communes sont jugées bonnes, mais pour les autres uniquement. Force est donc de constater que le bilan de la stratégie pour les communes en tant que moteur de la réalisation de fusions de communes est maigre et décevant.

Il n'est pas facile de déterminer quel rôle la stratégie pour les communes a joué dans le déclenchement des projets de réforme en général. Si l'on constate une nette intensification des démarches réformatrices dans les communes bernoises ces quatre dernières années, la plupart des projets entrepris ne tirent cependant pas leur origine directe de la stratégie pour les communes. Le premier élément déclencheur des réformes est – de loin – le mouvement de réforme engagé par le canton dans différents domaines politiques (p. ex. le service du feu ou l'aide sociale), qui a contraint les communes à repenser et à remanier leurs structures ainsi qu'à rechercher des formes nouvelles de collaboration entre elles. Néanmoins, la stratégie pour les communes a eu des effets positifs indirects à de nombreux égards. Elle a préparé le terrain pour les projets concrets de



réforme en faisant prendre davantage conscience de la nécessité des réformes dans les communes et c'est grâce à elle que la question des réformes communales est restée d'actualité. La stratégie a en outre accompagné les réformes et aidé les communes dans la mise en œuvre concrète de leurs projets réformateurs.

3. Quelles sont les premières expériences faites par les communes concernant le concept d'exigences minimales contraignantes et différenciées ?

De manière générale, les communes saluent l'instauration d'exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats. Cette réforme est donc assurée d'un large soutien. Elle a donné lieu à deux réserves seulement : d'une part, il est demandé que le canton veille au respect des exigences minimales et applique de manière systématique les sanctions prévues en cas de non-respect ; d'autre part, il est apparu clairement que tous les problèmes liés à la définition des exigences minimales ne sont pas encore résolus. Ainsi, des doutes ont été exprimés au sujet des critères utilisés, qui sont considérés comme portant plutôt sur les ressources que sur la production. Il n'est pas non plus exclu que les exigences minimales inscrites dans la nouvelle loi sur l'aide sociale, par exemple, incitent à adopter des comportements inefficaces, voire contre-productifs. Mais même les voix critiques estiment qu'il faut d'abord continuer d'expérimenter cet instrument sur le terrain.

## 7.2 Propositions sur la suite à donner

Reste à déterminer quelle suite le canton devrait donner à sa démarche. Au vu des résultats de l'évaluation finale, et plus particulièrement des constats découlant des auditions des experts, on peut formuler les propositions suivantes concernant la suite à donner par le canton :

- *La stratégie pour les communes doit avoir des buts plus clairs.* Lors de l'évaluation finale, comme d'ailleurs lors de l'évaluation intermédiaire, il a été reproché à la stratégie pour les communes d'avoir des buts trop abstraits. Il faudrait en particulier définir des objectifs quantifiables. Ce pourrait être, par exemple, un nombre de communes à atteindre (comme cela est le cas dans la loi sur les fusions de communes), des exigences minimales conduisant à la mise en place des structures communales recherchées (p. ex. des indicateurs financiers et certains indicateurs de performance qu'un nombre déterminé de communes devraient respecter). On aurait ainsi les moyens de mesurer de manière plus précise si la stratégie pour les communes atteint ses buts ou non.
- *Il n'y a pas de réformes sans pression ; le libre choix est peu propice aux réformes.* Il ressort clairement des auditions des experts comme des réponses au questionnaire écrit qu'une stratégie reposant sur le principe du volontariat obtient peu de résultats. Bien que les communes soient hostiles aux pressions et aux contraintes, on constate qu'il n'y a eu pratiquement aucune réforme dans les domaines où le principe du libre choix est appliqué. Ainsi, il y a eu comparativement peu de réalisations dans le domaine des fusions de communes. Et si la coopération intercommunale a explosé, c'est essentiellement parce que les réformes accomplies par le canton ont contraint les communes à coopérer entre elles dans de multiples domaines politiques. En outre, plusieurs experts auditionnés ont estimé qu'un léger surcroît de pression et de contrainte serait bien nécessaire pour faire bouger les choses, tout en doutant de l'existence d'une véritable volonté politique d'aller dans cette direction.

- *Il faut réexaminer et contrôler les exigences minimales axées sur les objectifs et sur les résultats.* Comme évoqué plus haut, des critiques ont été exprimées à plusieurs reprises concernant la qualité des exigences minimales inscrites dans la loi sur l'aide sociale. Il serait donc bon de contrôler l'efficacité des exigences minimales dès que les communes auront acquis davantage d'expérience dans ce domaine. Il importe en particulier de vérifier dans quelle mesure les incitations contre-productives mentionnées par les experts lors de leurs auditions se produisent dans la réalité.
- *Il faut examiner la compatibilité entre la stratégie pour les communes et la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC).* Cet examen n'est pas prévu dans le mandat sur lequel repose la présente évaluation. Mais une première fois lors de l'évaluation intermédiaire puis à nouveau lors de la présente évaluation finale, les experts se sont demandé si la LPFC et la stratégie pour les communes ne risquaient pas de prendre des directions opposées : alors que la stratégie pour les communes vise à moderniser les structures communales du canton, la LPFC a au contraire un effet de stabilisation structurelle dans la mesure où, par exemple, elle atténue la pression sur les communes financièrement faibles. Etant donné l'ampleur des dommages qu'un tel conflit d'objectifs pourrait causer, on ne peut que réitérer la recommandation faite lors de l'évaluation intermédiaire : il est important d'examiner la compatibilité entre la LPFC et la stratégie pour les communes.
- *Il faut uniformiser la structure territoriale du canton.* Des réformes territoriales sont aujourd'hui en cours ou achevées dans de nombreux domaines. Chacune prise individuellement va dans la bonne direction (réexamen de l'attribution des tâches, évolution du découpage territorial en fonction de l'urbanisation, adaptation à des espaces fonctionnels, prise en compte des moyens modernes d'information et de communication, etc.). Ces adaptations structurelles concernent directement les communes et la population. D'après les experts auditionnés, les restructurations territoriales pratiquées dans différents secteurs ces dernières années dans le but d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts de l'administration jouissent d'un accueil globalement positif. Aux yeux de certains experts, ces réformes devraient même aller plus loin (p. ex., ils ont demandé la suppression des préfectures). Il faut que les éventuels inconvénients que ces réformes structurelles peuvent avoir sur la politique locale et régionale soient compensés par des avantages notables, qui ne pourront cependant être obtenus que grâce à une uniformisation et à une simplification systématiques de la structure territoriale du canton. Or, c'est exactement là que le bât des réformes blesse selon certains des experts auditionnés, qui estiment que les réformes déploieront des effets exactement contraires. Le souhait a donc été exprimé que les différentes structures fonctionnelles (p. ex. cercles électoraux, préfectures, régions) couvrent si possible des territoires identiques. De l'avis des experts, il doit s'agir là d'une tâche hautement prioritaire du Grand Conseil.
- *Pôles de développement économique régionaux et promotion économique.* Enfin, l'évolution globale du canton de Berne doit faire partie de la réflexion sur les réformes communales. Dans ce cadre, une importance particulière doit être accordée aux agglomérations et aux centres de développement régionaux. A l'avenir, certaines tâches devront être assurées de plus en plus à l'échelon supracommunal. Il ne faut pas que les réformes communales se traduisent par un maintien des structures, mais qu'elles recherchent des formes d'organisation et d'accomplissement des tâches communales qui

soient conformes aux possibilités et aux besoins actuels. Ces réformes devront aller plus loin que les fusions de communes.

Outre ces actions à mener, qui sont d'ordre général, des propositions sont présentées concernant la suite à donner dans les quatre domaines où la stratégie pour les communes prévoit des réformes :

- *Projets NGP.* Compte tenu du rejet relativement fort que suscitent les éléments centraux du concept de NGP dans les communes bernoises, on peut se demander si l'approche proposée convient véritablement aux petites et moyennes communes sous cette forme. Pour pouvoir répondre à cette question, il faudra d'abord tirer un bilan complet des expériences réalisées par les différentes communes pionnières ou pilotes dans le domaine de la NGP. En outre, il serait bon d'envisager l'opportunité de développer un « modèle NGP allégé » : il reprendrait des éléments de réforme allant moins en profondeur, qui pourraient en contrepartie être mis en œuvre rapidement, sans la charge administrative excessive que nécessitent, par exemple, la définition de produits, afin de s'adresser de manière ciblée aux petites et moyennes communes.
- *Projets de coopération intercommunale.* Compte tenu de l'intensité des réformes menées dans ce domaine, il n'apparaît pas comme une priorité de prendre des mesures particulières supplémentaires pour promouvoir les projets de coopération intercommunale. Il devrait suffire de continuer à tenir compte de la coopération intercommunales dans les réformes conduites dans les différents domaines politiques. On pourrait éventuellement vérifier si l'intensification de la coopération intercommunale ne crée pas des déficits de démocratie dans la mesure où elle soustrait certains domaines de tâches à l'influence politique de l'électorat.
- *Contractualisation externe.* Ce secteur ne recélant qu'un potentiel limité, il ne doit pas rester prioritaire. La fourniture de services par d'autres communes peut continuer à être envisagée dans le cadre de projets de coopération intercommunale. Quant à la fourniture de services par des sociétés privées, il semble que les possibilités dans ce domaine soient déjà largement exploitées.
- *Projets de fusion.* Le bilan décevant que constitue le faible nombre de projets concrets de fusion montre clairement que la stratégie pour les communes n'est pas un programme de réforme axé au premier chef sur les fusions de communes. Reste à voir ce que produira la loi sur les fusions de communes. Au vu du rejet marqué que provoquent les projets de fusion à la fois dans les communes concernées et lorsqu'ils se font de plus en plus concrets, il est permis de douter que la loi sur les fusions de communes déploie des effets suffisants pour rendre superflues des mesures supplémentaires. On pourrait envisager de limiter dans le temps les aides financières prévues pour soutenir les fusions de communes.

## Annexes et bibliographie

### Annexes

#### Annexe 1 – Liste des abréviations

OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
SCCB	Association des secrétaires communaux du canton de Berne
OFS	Office fédéral de la statistique
PEV	Parti populaire évangélique
PRD	Parti radical-démocratique
LPFC	Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges
REFCOM	Réformes communales
LFCo	Loi sur les fusions de communes
VLL	Les Verts – Liste Libre
PC	Présidentes et présidents de commune
SC	Secrétaires de commune
CIC	Coopération intercommunale
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management
NGP	Nouvelle Gestion Publique
PS	Parti socialiste
UDC	Union démocratique du centre
ACB	Association des communes bernoises

## Annexe 2 – Questionnaire adressé aux présidentes et aux présidents de commune avec indication de la fréquence des réponses

Evaluation finale sur la stratégie pour les communes (REFCOM) – 2004			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Le questionnaire devrait être rempli personnellement par <b>le/la président/e de la commune</b>.</li> <li>En général seule une réponse est possible. Les questions pour lesquelles plusieurs réponses sont possibles sont indiquées de façon spéciale.</li> </ul>			
1	No. Esta: .....	Nom de la commune politique: .....	
2	Comment estimez-vous la <b>performance</b> et la <b>capacité concurrentielle</b> de votre commune dans les domaines suivants?	<i>très faible</i>	<i>très élevée</i>
			<i>je ne sais pas</i>
	Infrastructure (informatique, bâtiments, etc.):	[1.7]--- [6.8]--- [31.7]--- [44.7]--- [15.0]	[0.0]
	Eventail de l'offre de prestations:.....	[0.7]--- [6.5]--- [30.0]---[52.6]--- [9.9]	[0.3]
	Qualité des prestations: .....	[0.0]---[2.4]--- [17.0]--- [62.6]--- [17.7]	[0.3]
	Satisfaction des citoyens/clients: .....	[0.3]---[1.0]--- [14.8]--- [51.4]--- [32.4]	[0.0]
	Situation financière: .....	[5.5]---[21.9]--- [39.4]--- [21.9]--- [11.3]	[0.0]
	Capacité d'innovation, ouverture aux nouveautés: .....	[1.4]--- [6.8]--- [32.8]--- [45.4]--- [13.3]	[0.3]
	Gestion entrepreneuriale de la commune (gestion du personnel, relations publiques, processus internes, controlling, etc):.....	[1.0]---[7.5]--- [36.6]--- [43.8]--- [8.9]	[2.1]
	Gestion politique de la commune: .....	[1.7]--- [3.1]--- [31.1]--- [51.7]---[9.8]	[2.4]
3	Au cours des 5 dernières années, est-il devenu plus facile ou plus difficile de trouver <b>des candidats suffisamment qualifiés</b> pour les postes vacants de l'exécutif communal?	- plus facile	[ 3.8]
		- sans changement	[42.1]
		- plus difficile	[54.1]
		- je ne sais pas	[0.0]

<i>REFORMES COMMUNALES</i>			
4	Comment considérez-vous les <b>réformes communales</b> suivantes?		
		<i>adéquates</i>	<i>inadéquates</i>
			<i>je ne sais pas</i>
	Réorganisation interne des autorités et de l'administration .....	[9.0]---	[11.7]---
	Introduction de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) .....	[22.7]---	[26.6]---
	Délégation de tâches à des tiers .....	[4.8]---	[18.2]---
	Coopération avec d'autres communes .....	[4.8]---	[8.6]---
	Fusion de communes.....	[19.8]---	[21.9]---
		[21.4]---	[30.7]---
		[24.1]---	[14.7]---
		[29.6]---	[32.0]---
		[31.5]---	[42.8]
		[14.9]---	[15.6]
		[24.8]	[2.4]
		[5.6]	[6.3]
		[14.1]	[1.4]
		[42.8]	[0.3]
		[15.6]	[1.7]
5	Si vous réfléchissez de façon générale aux différentes réformes ou aux changements survenus dans votre commune les quatre dernières années, quels furent les <b>éléments déclencheurs</b> des diverses réformes ou modifications entreprises dans votre commune? ( <i>Plusieurs réponses possibles</i> )		
	Il n'y a pas eu de réforme dans la commune pendant les quatre dernières années	[10.8]	→question 6
	- Directives du canton dans certains domaines politiques .....	[58.4]	
	- Projets de réforme pour la commune propres au canton .....	[27.7]	
	- Situation financière de la commune .....	[46.3]	
	- Situation financière du canton .....	[34.0]	
	- Besoin d'optimiser les prestations.....	[68.8]	
	- Désir d'une personne ou d'un groupe de faire du zèle .....	[3.1]	
	- Engagement particulier de certains individus.....	[20.7]	
	- Expériences concluantes d'autres communes .....	[21.1]	
	- Manque de candidats pour occuper les fonctions communales ...	[17.6]	
	- Atteinte des limites de performance .....	[12.9]	
	- Nouvelles technologies.....	[32.0]	
	- Mobilité croissante .....	[11.7]	
	- Changement social/ besoins changeants de la population .....	[36.3]	
	- Autres, voire: .....	[7.0]	
6	Selon vous, en comparaison avec les communes des autres cantons, quelle est la <b>position des communes bernoises par rapport aux réformes</b> ?		
	- plutôt en faveur des réformes .....	[6.9]	
	- aucune différence .....	[39.4]	
	- plutôt contre les réformes.....	[31.1]	
	- je ne sais pas.....	[22.5]	
	- je ne sais pas.....	[17.5]	

7	Jugez-vous la politique du canton de Berne par rapport aux réformes comme <b>plutôt active</b> en comparaison avec les autres cantons ?	<i>passive</i>	<i>active</i>	<i>je ne sais pas</i>
		[4.5]---	[15.4]---	[36.0]---
		[24.7]---	[3.4]	[16.1]
8	Comment jugez-vous la politique du canton de Berne par rapport aux réformes de façon générale ?	<i>inadéquate</i>	<i>adéquate</i>	<i>je ne sais pas</i>
		[9.3]---	[16.8]---	[41.9]---
		[23.4]---	[4.8]	[3.8]
9	Comment jugez-vous les efforts de soutien du canton vis-à-vis des communes qui ont la volonté d'entreprendre des réformes?	- bons	[14.0]	
		- assez bons	[27.1]	
		- moyennement bons	[28.1]	
		- plutôt mauvais	[9.9]	
		- mauvais	[3.4]	
		- je ne sais pas	[17.5]	
10	Comment jugez-vous la manière du canton de conseiller les communes qui ont la volonté d'entreprendre des réformes?	- bons	[12.4]	
		- assez bonne	[26.1]	
		- moyennement bonne	[19.2]	
		- plutôt mauvaise	[5.5]	
		- mauvaise	[1.7]	
		- je ne sais pas	[35.1]	
11	Comment jugez-vous les dossiers mis à la disposition des communes en faveur des réformes par le canton ?	- bons	[9.3]	
		- assez bons	[27.6]	
		- moyennement bons	[25.5]	
		- plutôt mauvais	[2.4]	
		- mauvais	[1.0]	
		- je ne sais pas	[34.1]	
12	Le canton devrait-il donner des directives plus précises en ce qui concerne l'accomplissement des tâches ou pas ?	- directives plus précises	[17.2]	
		- continuer comme auparavant	[47.6]	
		- directives moins précises	[30.3]	
		- je ne sais pas	[4.8]	
13	En ce qui concerne votre commune, comment se passe la collaboration avec le canton?	- bien	[19.1]	
		- assez bien	[35.2]	
		- moyennement bien	[32.4]	
		- plutôt mal	[10.9]	
		- mal	[1.7]	
		- je ne sais pas	[0.7]	

<i>STRATEGIE POUR LES COMMUNES ET RAPPORT SUR LES REFORMES COMMUNALES (REFCOM) EN GENERAL</i>				
14	Savez-vous que le canton dispose d'une <b>stratégie pour les communes</b> depuis 2000 ? (rapport REFCOM de Juillet 2000) ?	- non - oui	[27.7] [72.3]	→question 24
15	De façon générale, comment <b>jugez-vous la stratégie pour les communes</b> ?	<i>négative</i>	<i>positive</i>	<i>je ne sais pas</i>
		[2.9]---[9.8]---[42.9]---[32.7]---[2.4]		[9.3]
16	Selon vous, jusqu'à quel point les objectifs suivants sont-ils valables pour la <b>stratégie officielle des réformes communales</b> du canton de Berne? (stratégie pour les communes - REFCOM)	<i>n'est pas valable</i>	<i>est valable</i>	<i>je ne sais pas</i>
	- Encourager les communes prêtes à fusionner .....	[1.5]---[5.4]---[17.6]---[45.1]---[24.5]		[5.9]
	- Décret qui contraint les communes à fusionner.....	[50.2]---[21.9]---[10.9]---[4.0]---[3.5]		[9.5]
	- Adaptation des structures communales du canton de Berne à des besoins et des directives qui évoluent ..	[1.5]---[6.0]---[34.0]---[39.0]---[9.0]		[10.5]
	- Les communes s'engagent à remplir les tâches de manière optimale .....	[2.5]---[7.1]---[29.4]---[41.1]---[13.2]		[6.6]
	- Décret qui fixe un nombre minimum d'habitants ....	[35.8]---[25.4]---[11.9]---[11.9]---[7.0]		[8.0]
	- Prise en considération des structures historiques.....	[12.7]---[14.0]---[28.4]---[22.7]---[9.2]		[13.1]
	- Prescription d'un modèle de réforme valable pour toutes les communes.....	[24.9]---[19.4]---[24.4]---[14.4]---[3.5]		[13.4]
	- Suivi avec soutien pour les réformes communales..	[1.5]---[3.9]---[20.7]---[40.4]---[24.6]		[8.9]
	- Déclencher des fusions de communes par des récompenses financières .....	[6.0]---[8.5]---[19.1]---[27.6]---[28.1]		[10.6]
	- Soutien financier dans le cadre d'études préliminaires pour la fusion des communes .....	[5.0]---[11.4]---[21.8]---[25.2]---[18.3]		[18.3]
	- Nouvelle orientation de la surveillance cantonale en formulant des exigences communales (consignes orientées vers des objectifs et des résultats) .....	[7.6]---[14.1]---[25.3]---[24.2]---[7.1]		[21.7]
	- L'accent est mis sur la collaboration intercommunale allant aussi au-delà des frontières du district et du canton ? .....	[4.5]---[10.0]---[22.0]---[28.5]---[19.5]		[15.5]



17	Comment vous sentez-vous <b>informé/e</b> par le canton sur la stratégie communale ? ..... <i>mal</i> ..... <i>bien</i> ..... <i>je ne sais pas</i> ..... [7.0]--- [22.1]---[38.5]---[22.1]---[8.5] [1.9]																																								
18	La stratégie communale vous a-t-elle fait prendre plus <b>conscience</b> (tout comme votre commune) de l'importance des réformes communales ? ..... <i>pas changé</i> ..... <i>plus conscient</i> ..... <i>je ne sais pas</i> ..... [23.8]---[26.2]---[22.0]---[19.2]---[5.6] [3.3]																																								
19	Jusqu'à quel point la stratégie pour les communes vous a-t-elle aidé/e à adapter de façon optimale la réalisation des tâches <b>aux besoins et aux nouvelles exigences</b> ?  <i>n'a pas aidé</i> ..... <i>a bien aidé</i> ..... <i>je ne sais pas</i> [11.0]---[21.5]---[42.1]---[15.3]---[1.9] [8.1]																																								
20	Le fait que <b>l'orientation de la stratégie pour les communes soit vaste, variable et adaptée aux différentes exigences</b> (sans mettre l'accent sur la fusion des communes) vous paraît-il approprié à déclencher des réformes ?  <i>Inapproprié</i> ..... <i>approprié</i> ..... <i>je ne sais pas</i> [3.9]---[11.2]---[38.0]---[26.3]---[6.8] [13.7]																																								
21	<p>Veillez juger les éléments suivants selon leur <b>rôle faible ou fort</b> dans la stratégie des communes:</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th></th> <th><i>rôle faible</i></th> <th><i>rôle fort</i></th> <th><i>je ne sais pas</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Fiabilité générale des décrets de réformes par le canton .....</td> <td>[4.1]---[20.6]---[36.1]---[24.7]---[3.6]</td> <td></td> <td>[10.8]</td> </tr> <tr> <td>Renoncement à des consignes détaillées concernant la manière dont les tâches doivent être accomplies par les communes .....</td> <td>[5.7]---[14.5]---[21.2]---[38.3]---[11.4]</td> <td></td> <td>[8.8]</td> </tr> <tr> <td>Attitude indulgente de la part du canton envers les communes violant les exigences minimales.....</td> <td>[8.9]---[19.4]---[23.6]---[27.7]---[6.8]</td> <td></td> <td>[13.6]</td> </tr> <tr> <td>Aucune différence entre les petites et les grandes communes sein de la stratégie .....</td> <td>[12.5]---[22.9]---[24.5]---[25.0]---[6.3]</td> <td></td> <td>[8.9]</td> </tr> <tr> <td>L'accent n'est pas mis sur la réduction du nombre des communes .....</td> <td>[8.9]---[20.0]---[24.2]---[29.5]---[7.4]</td> <td></td> <td>[10.0]</td> </tr> <tr> <td>Récompenses financières pour les études préliminaires qui concernent les fusions de communes.....</td> <td>[12.7]---[14.3]---[27.0]---[24.9]---[11.6]</td> <td></td> <td>[9.5]</td> </tr> <tr> <td>Collaboration intercommunale optionnelle .....</td> <td>[4.2]---[11.6]---[14.2]---[36.3]---[25.8]</td> <td></td> <td>[7.9]</td> </tr> <tr> <td>Coordination des différents décrets cantonaux sur les réformes communales .....</td> <td>[3.2]---[8.5]---[28.0]---[39.2]---[10.1]</td> <td></td> <td>[11.1]</td> </tr> <tr> <td>Intégration des communes lors de l'élaboration de la stratégie pour les communes.....</td> <td>[4.2]---[7.9]---[21.7]---[36.0]---[21.7]</td> <td></td> <td>[8.5]</td> </tr> </tbody> </table>		<i>rôle faible</i>	<i>rôle fort</i>	<i>je ne sais pas</i>	Fiabilité générale des décrets de réformes par le canton .....	[4.1]---[20.6]---[36.1]---[24.7]---[3.6]		[10.8]	Renoncement à des consignes détaillées concernant la manière dont les tâches doivent être accomplies par les communes .....	[5.7]---[14.5]---[21.2]---[38.3]---[11.4]		[8.8]	Attitude indulgente de la part du canton envers les communes violant les exigences minimales.....	[8.9]---[19.4]---[23.6]---[27.7]---[6.8]		[13.6]	Aucune différence entre les petites et les grandes communes sein de la stratégie .....	[12.5]---[22.9]---[24.5]---[25.0]---[6.3]		[8.9]	L'accent n'est pas mis sur la réduction du nombre des communes .....	[8.9]---[20.0]---[24.2]---[29.5]---[7.4]		[10.0]	Récompenses financières pour les études préliminaires qui concernent les fusions de communes.....	[12.7]---[14.3]---[27.0]---[24.9]---[11.6]		[9.5]	Collaboration intercommunale optionnelle .....	[4.2]---[11.6]---[14.2]---[36.3]---[25.8]		[7.9]	Coordination des différents décrets cantonaux sur les réformes communales .....	[3.2]---[8.5]---[28.0]---[39.2]---[10.1]		[11.1]	Intégration des communes lors de l'élaboration de la stratégie pour les communes.....	[4.2]---[7.9]---[21.7]---[36.0]---[21.7]		[8.5]
	<i>rôle faible</i>	<i>rôle fort</i>	<i>je ne sais pas</i>																																						
Fiabilité générale des décrets de réformes par le canton .....	[4.1]---[20.6]---[36.1]---[24.7]---[3.6]		[10.8]																																						
Renoncement à des consignes détaillées concernant la manière dont les tâches doivent être accomplies par les communes .....	[5.7]---[14.5]---[21.2]---[38.3]---[11.4]		[8.8]																																						
Attitude indulgente de la part du canton envers les communes violant les exigences minimales.....	[8.9]---[19.4]---[23.6]---[27.7]---[6.8]		[13.6]																																						
Aucune différence entre les petites et les grandes communes sein de la stratégie .....	[12.5]---[22.9]---[24.5]---[25.0]---[6.3]		[8.9]																																						
L'accent n'est pas mis sur la réduction du nombre des communes .....	[8.9]---[20.0]---[24.2]---[29.5]---[7.4]		[10.0]																																						
Récompenses financières pour les études préliminaires qui concernent les fusions de communes.....	[12.7]---[14.3]---[27.0]---[24.9]---[11.6]		[9.5]																																						
Collaboration intercommunale optionnelle .....	[4.2]---[11.6]---[14.2]---[36.3]---[25.8]		[7.9]																																						
Coordination des différents décrets cantonaux sur les réformes communales .....	[3.2]---[8.5]---[28.0]---[39.2]---[10.1]		[11.1]																																						
Intégration des communes lors de l'élaboration de la stratégie pour les communes.....	[4.2]---[7.9]---[21.7]---[36.0]---[21.7]		[8.5]																																						

Qualité du soutien cantonal envers les communes prêtes à entreprendre une réforme .....	[2.1]---[5.8]---[26.3]---[30.0]---[12.6]	[23.2]
Qualité du soutien cantonal pour les petites communes lors de l'introduction de réformes NGP.....	[2.7]---[11.8]---[22.5]---[22.5]---[6.4]	[34.2]
Communication des objectifs de la stratégie pour les communes par le canton.....	[5.3]---[13.8]---[41.8]---[23.3]---[6.3]	[9.5]
Dispositif d'information pour les politiciens communaux (conseillers/ères communaux/ communales).....	[3.7]---[14.1]---[31.4]---[34.0]---[9.9]	[6.8]
Intégration de la population lors de discussions pour les réformes .....	[11.6]---[21.1]---[23.2]---[16.8]---[12.6]	[14.7]

22 Voyez-vous d'autres **points forts** dans la stratégie pour les communes ? Si oui, lesquels ?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Voyez-vous d'autres **points faibles** dans la stratégie pour les communes ? Si oui, lesquels ?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

23 Le canton a lancé deux projets de réforme relativement grands ces dernières années : La **péréquation financière et compensation des charges** (LPFC) et la stratégie pour les communes (REFCOM). Avez-vous rencontré des **objectifs et des stratégies paradoxales** entre les deux projets de réformes ?

- non [92.5] → **question 24**
- oui [7.5]

**Si oui,** dans quels domaines ou dans quels projets ?:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**DOMAINES DE REFORMES CONCRETS**

24 Parmi les différentes **réformes et mesures de réorganisation** énumérées ci-dessous, lesquelles avez-vous entreprises dans votre commune **durant les quatre dernières années**, et quelles tentatives de réformes n'ont pas abouti?

	<i>réforme menée avec succès</i>	<i>tentative de réforme sans succès</i>	<i>pas appliquée</i>
- Augmentation de l'effectif de l'exécutif communal.....	[1.5]	[0.0]	[98.5]
- Réduction de l'effectif de l'exécutif communal .....	[35.2]	[10.4]	[54.4]
- Augmentation des indemnités des membres de l'exécutif.....	[48.2]	[1.4]	[50.4]
- Réduction des indemnités des membres de l'exécutif.....	[1.7]	[0.6]	[97.8]

- Fonction de Président de commune /Maire/Syndic à plein-temps (à mi-temps).....	[1.5]	[0.8]	[97.7]
- Suppression de la fonction de Président de commune/Maire/Syndic à plein-temps (à mi-temps).....	[0.3]	[78.6]	[21.1]
- Augmentation du nombre de membres de l'exécutif à plein temps (à mi-temps).....	[0.8]	[0.4]	[98.8]
- Réduction du nombre de membres de l'exécutif à plein temps (à mi-temps).....	[1.2]	[0.4]	[98.3]
- Elargissement des compétences de l'exécutif communal.....	[70.4]	[2.5]	[27.1]
- Réduction des compétences de l'exécutif communal.....	[3.7]	[1.1]	[95.2]
- Elargissement des compétences des commissions et des instances spéciales.....	[65.1]	[1.5]	[33.5]
- Réduction des compétences des commissions et des instances spéciales.....	[2.7]	[1.1]	[96.2]
- Augmentation du nombre de commissions et d'instances spéciales	[17.0]	[1.4]	[81.6]
- Réduction du nombre de commissions et d'instances spéciales...	[63.1]	[0.8]	[36.1]
- Extension de l'administration.....	[23.4]	[0.4]	[76.2]
- Redimensionnement de l'administration.....	[26.1]	[1.7]	[72.2]
- Délégation de responsabilités supplémentaires à l'administration	[49.6]	[0.8]	[49.6]
- Création de nouvelles structures administratives (modèle de direction).....	[19.8]	[3.1]	[77.1]
- Modification de la procédure d'élection de l'exécutif: passage de la majoritaire à la proportionnelle.....	[2.9]	[0.4]	[96.7]
- Modification de la procédure d'élection de l'exécutif: passage de la proportionnelle à la majoritaire.....	[2.1]	[0.8]	[97.1]
Si votre commune n'a pas de parlement communal/n'a jamais eu de parlement communal: -> <b>Quest. 25</b>			
- Mise en place d'un parlement communal.....	[3.3]	[0.0]	[96.7]
- Suppression du parlement communal.....	[0.0]	[0.0]	[100.0]
- Augmentation des compétences du parlement communal.....	[19.3]	[0.0]	[80.7]
- Diminution des compétences du parlement communal.....	[5.9]	[0.0]	[94.1]
25 Comment jugez-vous les réformes de la <b>nouvelle gestion publique (NGP)</b> en général?	- adéquates.....	[12.2]	
	- plutôt adéquates....	[29.6]	
	- plutôt inadéquates.	[32.4]	
	- inadéquates.....	[12.5]	
	- je ne sais pas.....	[13.2]	

26	<p>Avez-vous <b>entrepris</b> des réformes de la nouvelle gestion publique ces dernières années ou planifiez-vous de telles réformes ?</p> <p style="text-align: right;">- Non [77.7] → <b>Quest. 29</b> - Oui [22.3]</p> <p><b>Si oui:</b> la stratégie pour les communes du canton (REFCOM) <b>a-t-elle déclenché</b> ou du moins <b>était-elle</b> en partie ou tout à fait <b>décisive</b> pour les réformes de NGP ?</p> <p style="text-align: right;">- non [65.6] - oui [34.4]</p> <p><b>Si des réformes de NGP ont été appliquées :</b> dans quelle mesure avez-vous appliqué ces réformes dans votre commune ?</p> <p style="text-align: right;">- dans toute l'administration ..... [15.0] - seulement dans certaines sections de l'administration ..... [26.7] - Seuls certains éléments de ces réformes ont été appliqués ..... [58.3]</p> <p><b>Si des réformes de NGP ont été appliquées :</b> quel bilan tirez-vous de ces réformes?</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="text-align: center;"><i><b>négatif</b></i></td> <td style="text-align: center;"><i><b>positif</b></i></td> <td style="text-align: center;"><i><b>je ne sais pas</b></i></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">[0.0]---[10.5]---[29.8]---[43.9]---[5.3]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[10.5]</td> </tr> </table>	<i><b>négatif</b></i>	<i><b>positif</b></i>	<i><b>je ne sais pas</b></i>	[0.0]---[10.5]---[29.8]---[43.9]---[5.3]		[10.5]																																		
<i><b>négatif</b></i>	<i><b>positif</b></i>	<i><b>je ne sais pas</b></i>																																							
[0.0]---[10.5]---[29.8]---[43.9]---[5.3]		[10.5]																																							
27	<p>Comment jugez-vous <b>les conséquences des réformes</b> de NGP (jusqu'à présent) ?</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <thead> <tr> <th></th> <th style="text-align: center;"><i><b>Ne correspond pas du tout</b></i></th> <th style="text-align: center;"><i><b>correspond tout à fait</b></i></th> <th style="text-align: center;"><i><b>je ne sais pas</b></i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Meilleurs rapports entre les citoyens .....</td> <td style="text-align: center;">[11.7]---[10.0]---[25.0]---[33.3]---[6.7]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[13.3]</td> </tr> <tr> <td>Participation plus élevée .....</td> <td style="text-align: center;">[6.8]---[16.9]---[39.0]---[20.3]---[0.0]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[16.9]</td> </tr> <tr> <td>Renforcement de la démocratie .....</td> <td style="text-align: center;">[13.6]---[15.3]---[39.0]---[10.2]---[3.4]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[18.6]</td> </tr> <tr> <td>Réduction des frais .....</td> <td style="text-align: center;">[11.5]---[23.0]---[39.3]---[19.7]---[1.6]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[4.9]</td> </tr> <tr> <td>Prises de décisions plus rapides .....</td> <td style="text-align: center;">[1.6]---[4.9]---[26.2]---[47.5]---[16.4]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[3.3]</td> </tr> <tr> <td>Meilleure planification et meilleure gestion de l'évolution de la commune.....</td> <td style="text-align: center;">[1.7]---[8.5]---[23.7]---[44.1]---[13.6]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[8.5]</td> </tr> <tr> <td>Amélioration quantitative des services .....</td> <td style="text-align: center;">[10.3]---[24.1]---[34.5]---[19.0]---[3.4]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[8.6]</td> </tr> <tr> <td>Amélioration qualitative des services .....</td> <td style="text-align: center;">[1.7]---[6.8]---[32.2]---[40.7]---[10.2]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[8.5]</td> </tr> <tr> <td>Réduction des services.....</td> <td style="text-align: center;">[32.8]---[24.1]---[22.4]---[12.1]---[0.0]</td> <td></td> <td style="text-align: center;">[8.6]</td> </tr> </tbody> </table>		<i><b>Ne correspond pas du tout</b></i>	<i><b>correspond tout à fait</b></i>	<i><b>je ne sais pas</b></i>	Meilleurs rapports entre les citoyens .....	[11.7]---[10.0]---[25.0]---[33.3]---[6.7]		[13.3]	Participation plus élevée .....	[6.8]---[16.9]---[39.0]---[20.3]---[0.0]		[16.9]	Renforcement de la démocratie .....	[13.6]---[15.3]---[39.0]---[10.2]---[3.4]		[18.6]	Réduction des frais .....	[11.5]---[23.0]---[39.3]---[19.7]---[1.6]		[4.9]	Prises de décisions plus rapides .....	[1.6]---[4.9]---[26.2]---[47.5]---[16.4]		[3.3]	Meilleure planification et meilleure gestion de l'évolution de la commune.....	[1.7]---[8.5]---[23.7]---[44.1]---[13.6]		[8.5]	Amélioration quantitative des services .....	[10.3]---[24.1]---[34.5]---[19.0]---[3.4]		[8.6]	Amélioration qualitative des services .....	[1.7]---[6.8]---[32.2]---[40.7]---[10.2]		[8.5]	Réduction des services.....	[32.8]---[24.1]---[22.4]---[12.1]---[0.0]		[8.6]
	<i><b>Ne correspond pas du tout</b></i>	<i><b>correspond tout à fait</b></i>	<i><b>je ne sais pas</b></i>																																						
Meilleurs rapports entre les citoyens .....	[11.7]---[10.0]---[25.0]---[33.3]---[6.7]		[13.3]																																						
Participation plus élevée .....	[6.8]---[16.9]---[39.0]---[20.3]---[0.0]		[16.9]																																						
Renforcement de la démocratie .....	[13.6]---[15.3]---[39.0]---[10.2]---[3.4]		[18.6]																																						
Réduction des frais .....	[11.5]---[23.0]---[39.3]---[19.7]---[1.6]		[4.9]																																						
Prises de décisions plus rapides .....	[1.6]---[4.9]---[26.2]---[47.5]---[16.4]		[3.3]																																						
Meilleure planification et meilleure gestion de l'évolution de la commune.....	[1.7]---[8.5]---[23.7]---[44.1]---[13.6]		[8.5]																																						
Amélioration quantitative des services .....	[10.3]---[24.1]---[34.5]---[19.0]---[3.4]		[8.6]																																						
Amélioration qualitative des services .....	[1.7]---[6.8]---[32.2]---[40.7]---[10.2]		[8.5]																																						
Réduction des services.....	[32.8]---[24.1]---[22.4]---[12.1]---[0.0]		[8.6]																																						
28	<p>Voyez-vous d'autres <b>avantages des réformes NGP</b>? Si oui, lesquels:</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Voyez-vous d'autres <b>inconvénients des réformes NGP</b>? Si oui, lesquels:</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>																																								

29	Quelles <b>mesures d'organisation</b> ont été introduites dans votre commune ces dernières années, lesquelles auparavant et lesquelles ne l'ont jamais été ?	<i>depuis plus de quatre ans</i>	<i>depuis moins de quatre ans</i>	<i>n'a pas été introduite</i>
	- Elaboration de lignes directrices pour la politique communale .....	[28.4]	[26.5]	[45.1]
	- Mesures d'application (cockpit de gestion, indicateurs) .....	[13.3]	[21.1]	[65.6]
	- Séparation plus claire des tâches stratégiques et des tâches opérationnelles .....	[24.0]	[36.6]	[39.3]
	- Délégation de compétences du politique vers l'administration	[22.3]	[31.2]	[46.5]
	- Enveloppes budgétaires.....	[9.2]	[12.7]	[78.1]
	- Définition des produits.....	[7.3]	[12.5]	[80.2]
	- Contrats/mandats de prestations.....	[18.8]	[30.9]	[50.4]
	- Controlling .....	[20.2]	[28.1]	[51.8]
	- Abandon du statut de fonctionnaire.....	[64.6]	[20.5]	[14.9]
	- Salaire au mérite.....	[52.7]	[17.8]	[29.5]
	- Mesures de développement du personnel et de l'organisation.	[32.9]	[25.9]	[41.2]
	- Recours à des experts/consultants externes.....	[26.3]	[31.2]	[42.5]
	- Externalisation complète des tâches et/ ou services .....	[26.2]	[43.1]	[39.7]
	- Délégation de tâches à des tiers (outsourcing) .....	[26.7]	[25.2]	[48.1]
	- Privatisation de tâches au départ publiques.....	[5.8]	[9.3]	[84.8]
	- Benchmarking .....	[6.0]	[19.3]	[74.7]
	- Enquêtes auprès des citoyens/clients.....	[19.3]	[26.9]	[53.8]
	- Autres, voire:	[1.8]	[1.8]	[96.3]
<hr/>				
30	De quelle manière la <b>collaboration</b> avec d'autres communes <b>a-t-elle évolué</b> dans votre commune durant ces <b>4 dernières années</b> ?	-	elle a diminué	[0.7]
		-	elle n'a pas changé	[9.3]
		-	elle a augmenté	[90.0]
	<b>Si la collaboration a augmenté:</b> est-ce entièrement ou du moins en partie grâce à la stratégie pour les communes du canton?	-	non	[60.3]
		-	oui	[39.7]

31 Quelles <b>tâches</b> accomplissez-vous en <b>collaboration avec d'autres communes</b> , depuis quand et sous quelle forme? <i>veuillez répondre aux questions pour chacune des tâches exécutées en collaboration avec une ou plusieurs autres communes!</i>				<b>Forme d'organisation</b>	
<b>Si vous collaborez:</b> Depuis quand ----->	depuis plus de 4 ans	depuis moins de 4 ans	org. de droit public	org. de droit privé	
- Aide et assistance aux personnes âgées .....	[83.3]	[16.7]	[61.7]	[38.3]	
- Questions concernant la jeunesse .....	[36.4]	[63.6]	[76.7]	[23.3]	
- Nouvelle pauvreté/assistance sociale/tutelle.....	[49.8]	[50.2]	[94.5]	[5.5]	
- Assistance aux requérants d'asile.....	[42.4]	[57.6]	[74.1]	[25.9]	
- Assistance aux toxicomanes .....	[65.3]	[34.7]	[76.8]	[23.2]	
- Intégration des étrangers.....	[56.4]	[43.6]	[70.4]	[29.6]	
- Prestations médicales (soins à domicile /Spitex)...	[91.5]	[8.5]	[45.7]	[54.3]	
- Ecoles .....	[93.8]	[16.2]	[94.9]	[5.1]	
- Manifestations culturelles/questions culturelles ....	[71.8]	[28.2]	[66.7]	[33.3]	
- Sport/infrastructures sportives .....	[87.1]	[12.9]	[59.4]	[40.6]	
- Octroi de permis de construire.....	[58.3]	[41.7]	[70.3]	[29.7]	
- Aménagement du territoire/plans de zones.....	[77.8]	[22.2]	[56.8]	[43.2]	
- Protection du paysage et des sites.....	[56.6]	[43.4]	[73.2]	[26.8]	
- Travaux publics .....	[85.7]	[14.3]	[77.3]	[22.7]	
- Transports publics .....	[89.3]	[10.7]	[72.5]	[27.5]	
- Transports individuels (construction de routes/ mesures de modération du trafic) .....	[89.7]	[10.3]	[88.9]	[11.1]	
- Promotion économique.....	[79.7]	[20.3]	[49.0]	[51.0]	
- Approvisionnement en eau .....	[91.0]	[9.0]	[79.2]	[20.8]	
- Epuration des eaux/canalisation.....	[94.4]	[5.6]	[89.3]	[10.7]	
- Gestion des déchets .....	[93.5]	[6.5]	[57.4]	[42.6]	
- Approvisionnement en énergie .....	[93.4]	[6.6]	[39.0]	[61.0]	
- Protection de l'environnement .....	[93.3]	[6.7]	[90.9]	[9.1]	
- Protection civile.....	[52.6]	[47.4]	[95.0]	[5.0]	
- Service du feu .....	[55.5]	[44.5]	[92.7]	[7.3]	
- Police communale .....	[53.8]	[46.2]	[87.0]	[13.0]	
- Administration communale: informatique.....	[51.5]	[48.5]	[70.9]	[29.1]	
- Administration communale: gestion du personnel	[60.0]	[40.0]	[82.4]	[17.6]	
- Administration communale: comptabilité .....	[56.4]	[43.6]	[68.8]	[31.3]	
- Administration communale: constructions .....	[55.6]	[44.4]	[67.6]	[32.4]	
- Administration communale: chancellerie .....	[58.3]	[41.7]	[73.7]	[26.3]	
- Administration communale: contrôle des habitants	[72.2]	[27.8]	[78.6]	[21.4]	
- Administration communale: agence AVS .....	[40.5]	[59.5]	[92.9]	[7.1]	
- Autorités communales .....	[81.8]	[18.2]	[71.4]	[28.6]	
- Autres: .....	[60.0]	[40.0]	[88.9]	[11.1]	

32	Comment jugez-vous les <b>décrets communaux</b> (fusions) <b>en général</b> ? .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>- adéquats ..... [25.3]</li> <li>- plutôt adéquats..... [36.5]</li> <li>- plutôt inadéquats... [22.8]</li> <li>- inadéquats ..... [9.8]</li> <li>- je ne sais pas ..... [5.6]</li> </ul>
33	A-t-on <b>discuté de façon concrète d'une fusion</b> avec une ou plusieurs communes dans les quatre dernières années ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non [67.4]</li> <li>- Oui [32.6]</li> </ul>
	Votre commune est-elle engagée dans un <b>projet concret de fusion</b> en ce moment ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non [90.6]</li> <li>- Oui [9.4]</li> </ul>
	<b>Si votre commune est dans un projet de réforme concret</b> , dans quelle phase se trouve-t-il ?	
	phase préliminaire, premières idées, premiers entretiens avec des partenaires de fusion potentiels	[63.6]
	phase d'évaluation (analyse effective/ souhaitable, négociations de fusions entreprises, première information des citoyens et du personnel, etc...)	[21.2]
	phase d'application (contrat de fusion final, mise en place, votations, adaptation des règlements, ev. application, etc)	[15.2]
	<b>Si vous avez répondu à au moins une des questions précédentes par oui</b> : est-ce que la discussion sur les fusions ou le projet de fusions est entièrement dû à la stratégie pour les communes ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non [66.1]</li> <li>- oui [33.9]</li> </ul>
34	Selon vous, existe-t-il une <b>taille minimum optimale pour les communes</b> ?	
	- non [51.8]	
	- oui [48.2] -----> <b>Si oui</b> : Quelle est la taille optimale? .....2'295 habitants	
35	Quel devrait être le <b>rôle du canton</b> en matière de <b>fusions de communes</b> ? (une seule réponse possible)	
	- rôle actif avec possibilité de forcer les communes à fusionner .....	[9.2]
	- rôle actif avec des mesures d'encouragement à la fusion (par ex. soutien financier) ..	[36.6]
	- conseil et soutien à la demande des communes .....	[50.0]
	- le canton n'est pas concerné .....	[4.2]

36 Le canton a toujours de plus en plus tendance à imposer aux communes des **exigences minimales orientées vers des objectifs et des résultats**. Cependant, si ces exigences et résultats ne peuvent être atteints, les communes sont menacées de conséquences financières et de surveillance. En revanche, les communes jouissent de plus de liberté en ce qui concerne la manière d'accomplir les tâches. Etes-vous d'accord avec cette nouvelle approche ?

- non [41.1]

- oui [52.3]

- je ne sais pas [6.7]

**Si oui**, dans quels domaines?  
(plusieurs réponses possibles)

- |                                     |        |   |        |
|-------------------------------------|--------|---|--------|
| - Organisation communale.....       | [41.5] | - Epuration des eaux/canalisation.....      | [47.2] |
| - Assistance sociale/tutelle.....   | [65.5] | - Gestion des déchets .....                 | [45.1] |
| - Santé.....                        | [54.2] | - Services industriels (eaux, énergie)..... | [27.5] |
| - Sécurité publique.....            | [54.2] | - Education (jardin d'enfants/ école).....  | [62.0] |
| - Constructions.....                | [24.1] | - Culture, loisirs, sports.....             | [20.4] |
| - Travaux d'infrastructure (routes) | [21.8] |   |        |
| - Autres, voire: .....              |        |   | [2.1]  |

37 C'est la première fois que le **concept des exigences minimales** fiables et différenciées a été introduit de façon concrète dans **la loi sur l'aide sociale** du canton de Berne. Quelles expériences avez-vous faites avec ces exigences minimales jusqu'à présent ?

- bonnes expériences [24.5]

- expériences mitigées [31.0]

- mauvaises expériences [6.5]

- Encore aucune expérience [39.6]

- je ne sais pas [8.3]

**Si vous avez fait de mauvaises ou des expériences plutôt mitigées**, veuillez les décrire :

---

---

---



<i><b>DONNEES PERSONNELLES</b></i>																												
38	<p><b>Quel est votre parcours professionnel?</b> (veuillez n'indiquer que le dernier diplôme obtenu)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Université, Poly [14.4]</li> <li>- Haute école spécialisée/écoles supérieure spécialisée [22.5]</li> <li>- Formation professionnelle avec diplôme spécialisé [37.5]</li> <li>- Gymnase [2.1]</li> <li>- Ecole professionnelle [3.5]</li> <li>- Apprentissage/formations professionnelle [16.8]</li> <li>- école secondaire [0.4]</li> <li>- Aucun diplôme de fin d'études [0.4]</li> <li>- autre diplôme de fin d'études [2.5]</li> </ul>																											
39	<p>Depuis <b>combien de temps</b> êtes-vous <b>conseiller/ère communal/e</b> dans cette commune? .....8.3 ans</p> <p>Depuis <b>combien de temps</b> êtes-vous <b>président/e</b> de cette commune? .....5.0 ans</p>																											
40	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 60%;">Pour quel parti avez-vous été élu?</td> <td style="width: 10%; text-align: right;">UDC</td> <td style="width: 30%; text-align: right;">[34.7]</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">PS</td> <td style="text-align: right;">[10.5]</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">PRD</td> <td style="text-align: right;">[9.8]</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">PES</td> <td style="text-align: right;">[0.4]</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">PEV</td> <td style="text-align: right;">[0.0]</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">PDC</td> <td style="text-align: right;">[0.0]</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">UDF</td> <td style="text-align: right;">[0.4]</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">Autres</td> <td style="text-align: right;">[3.5]</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">Aucun</td> <td style="text-align: right;">[40.7]</td> </tr> </table>	Pour quel parti avez-vous été élu?	UDC	[34.7]		PS	[10.5]		PRD	[9.8]		PES	[0.4]		PEV	[0.0]		PDC	[0.0]		UDF	[0.4]		Autres	[3.5]		Aucun	[40.7]
Pour quel parti avez-vous été élu?	UDC	[34.7]																										
	PS	[10.5]																										
	PRD	[9.8]																										
	PES	[0.4]																										
	PEV	[0.0]																										
	PDC	[0.0]																										
	UDF	[0.4]																										
	Autres	[3.5]																										
	Aucun	[40.7]																										
<p><i><b>Nous vous remercions chaleureusement pour votre collaboration. Prière de renvoyer ce questionnaire dûment rempli d'ici au 17 septembre 2004 à: Kompetenzzentrum für Public Management, Evaluation Strategie Gemeinden, Falkenplatz 9, 3012 Bern</b></i></p>																												

### Annexe 3 – Questionnaire adressé aux secrétaires de commune avec indication de la fréquence des réponses

Evaluation finale sur la stratégie pour les communes (REFCOM) – 2004			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Le questionnaire devrait être rempli personnellement par <b>le/la secrétaire communal/e</b>.</li> <li>En général seule une réponse est possible. Les questions pour les quelles plusieurs réponses sont possibles sont indiquées de façon spéciale.</li> </ul>			
1	No. Esta: .....	Nom de la commune politique: .....	
2	Comment estimez-vous la <b>performance</b> et la <b>capacité concurrentielle</b> de votre commune dans les domaines suivants?	<i>très faible</i>	<i>très élevée</i>
			<i>je ne sais pas</i>
	Infrastructure (informatique, bâtiments, etc.):	[0.9]---[6.7]---[31.2]---[47.1]---[13.8]	[0.3]
	Eventail de l'offre de prestations:.....	[0.3]---[4.0]---[30.0]---[57.2]---[8.3]	[0.3]
	Qualité des prestations: .....	[0.0]---[0.9]---[13.8]---[72.6]---[12.0]	[0.6]
	Satisfaction des citoyens/clients: .....	[0.0]---[0.6]---[9.8]---[50.2]---[39.4]	[0.0]
	Situation financière: .....	[3.1]---[20.6]---[41.1]---[26.1]---[9.2]	[0.0]
	Capacité d'innovation, ouverture aux nouveautés: .....	[0.6]---[10.4]---[35.3]---[38.7]---[14.7]	[0.3]
	Gestion entrepreneuriale de la commune (gestion du personnel, relations publiques, processus internes, controlling, etc):.....	[1.5]---[10.5]---[38.3]---[39.8]---[8.6]	[1.2]
	Gestion politique de la commune: .....	[1.5]---[8.6]---[35.2]---[42.6]---[11.1]	[0.9]
3	Au cours des 5 dernières années, est-il devenu plus facile ou plus difficile de trouver <b>des candidats suffisamment qualifiés</b> pour les postes vacants de l'exécutif communal?	- plus facile - sans changement - plus difficile  - je ne sais pas	[1.5] [39.6] [56.1]  [2.7]
<i>REFORMES COMMUNALES</i>			
4	Comment considérez-vous les <b>réformes communales</b> suivantes?	<i>adéquates</i>	<i>inadéquates</i>
			<i>je ne sais pas</i>
	Réorganisation interne des autorités et de l'administration .....	[7.4]---[8.9]---[18.4]---[34.7]---[29.4]	[1.2]
	Introduction de la Nouvelle Gestion Publique (NGP)	[21.2]---[28.8]---[28.2]---[10.4]---[4.3]	[7.1]

	Délégation de tâches à des tiers .....	[4.6]---[15.0]---[40.7]---[30.3]---[9.2]	[0.3]
	Coopération avec d'autres communes .....	[2.4]---[8.6]---[14.7]---[36.1]---[37.9]	[0.3]
	Fusion de communes.....	[20.6]---[21.8]---[22.5]---[19.4]---[12.0]	[3.7]
5	Si vous réfléchissez de façon générale aux différentes réformes ou aux changements survenus dans votre commune les quatre dernières années, quels furent les <b>éléments déclencheurs</b> des diverses réformes ou modifications entreprises dans votre commune? ( <i>Plusieurs réponses possibles</i> )		
	Il n'y a pas eu de réforme dans la commune pendant les quatre dernières années	[14.7	→question 6
	- Directives du canton dans certains domaines politiques .....	[62.0]	
	- Projets de réforme pour la commune propres au canton .....	[25.5]	
	- Situation financière de la commune .....	[40.1]	
	- Situation financière du canton .....	[29.6]	
	- Besoin d'optimiser les prestations.....	[67.9]	
	- Désir d'une personne ou d'un groupe de faire du zèle .....	[7.7]	
	- Engagement particulier de certains individus.....	[21.2]	
	- Expériences concluantes d'autres communes .....	[16.1]	
	- Manque de candidats pour occuper les fonctions communales...	[15.0]	
	- Atteinte des limites de performance .....	[12.8]	
	- Nouvelles technologies.....	[25.2]	
	- Mobilité croissante .....	[6.6]	
	- Changement social/ besoins changeants de la population .....	[38.7]	
	- Autres, voire: .....	[5.5]	
6	Selon vous, en comparaison avec les communes des autres cantons, quelle est la <b>position des communes bernoises par rapport aux réformes</b> ?	- plutôt en faveur des réformes .....	[11.7]
		- aucune différence .....	[32.7]
		- plutôt contre les réformes.....	[31.5]
		- je ne sais pas.....	[24.1]
7	Jugez-vous la politique du canton de Berne par rapport aux réformes comme <b>plutôt active</b> en..... comparaison avec les autres cantons ?.....	<i>passive</i> [0.6]---[11.7]---[33.0]---[25.9]---[9.6]	<i>active</i> [19.1]
			<i>je ne sais pas</i>
8	Comment jugez-vous <b>la politique du canton</b> de Berne par rapport aux réformes de façon..... générale ?.....	<i>inadéquate</i> [6.2]---[24.8]---[40.7]---[17.7]---[3.7]	<i>adéquate</i> [6.8]
			<i>je ne sais pas</i>
9	Comment jugez-vous les efforts de <b>soutien du canton</b> vis-à-vis des <b>communes qui ont la volonté d'entreprendre des réformes</b> ?	- bons .....	[15.1]
		- assez bons .....	[29.5]
		- moyennement bons	[24.6]
		- plutôt mauvais .....	[5.5]
		- mauvais.....	[2.5]
		- je ne sais pas .....	[22.8]

10	Comment jugez-vous <b>la manière du canton de conseiller</b> les communes qui ont la volonté d'entreprendre des réformes?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bons ..... [14.8]</li> <li>- assez bonne..... [26.5]</li> <li>- moyennement bonne [19.4]</li> <li>- plutôt mauvaise..... [3.7]</li> <li>- mauvaise ..... [0.6]</li> <li>- je ne sais pas ..... [35.4]</li> </ul>
11	Comment jugez-vous les <b>dossiers mis à la disposition</b> des communes en faveur des réformes par le canton ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bons ..... [12.8]</li> <li>- assez bons ..... [30.3]</li> <li>- moyennement bons [21.7]</li> <li>- plutôt mauvais ..... [2.8]</li> <li>- mauvais..... [1.2]</li> <li>- je ne sais pas ..... [31.2]</li> </ul>
12	Le canton devrait-il <b>donner des directives plus précises</b> en ce qui concerne <b>l'accomplissement des tâches ou pas</b> ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- directives plus précises ..... [16.9]</li> <li>- continuer comme auparavant [48.5]</li> <li>- directives moins précises.. [32.5]</li> <li>- je ne sais pas ..... [2.1]</li> </ul>
13	En ce qui concerne votre commune, <b>comment se passe la collaboration avec le canton?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bien..... [22.1]</li> <li>- assez bien ..... [40.2]</li> <li>- moyennement bien [32.8]</li> <li>- plutôt mal ..... [4.3]</li> <li>- mal..... [0.6]</li> <li>- je ne sais pas..... [0.0]</li> </ul>

<i>STRATEGIE POUR LES COMMUNES ET RAPPORT SUR LES REFORMES COMMUNALES (REFCOM) EN GENERAL</i>				
14	Savez-vous que le canton dispose d'une <b>stratégie pour les communes</b> depuis 2000 ? (rapport REFCOM de Juillet 2000) ?	- non - oui	[26.1] [73.9]	→question 24
15	De façon générale, comment <b>jugez-vous la stratégie pour les communes</b> ?	<i>négative</i>	<i>positive</i>	<i>je ne sais pas</i>
		[1.3]---[13.0]---[45.0]---[26.8]---[3.5]		[10.4]
16	Selon vous, jusqu'à quel point les objectifs suivants sont-ils valables pour la <b>stratégie officielle des réformes communales</b> du canton de Berne? (stratégie pour les communes - REFCOM)	<i>n'est pas valable</i>	<i>est valable</i>	<i>je ne sais pas</i>
	- Encourager les communes prêtes à fusionner .....	[1.7]---[4.7]---[14.7]---[40.1]---[30.6]		[8.2]
	- Décret qui contraint les communes à fusionner.....	[43.0]---[26.1]---[13.0]---[6.1]---[2.2]		[9.6]
	- Adaptation des structures communales du canton de Berne à des besoins et des directives qui évoluent ..	[0.9]---[5.2]---[32.2]---[36.5]---[12.6]		[12.6]
	- Les communes s'engagent à remplir les tâches de manière optimale .....	[2.2]---[4.8]---[21.1]---[44.7]---[17.1]		[10.1]
	- Décret qui fixe un nombre minimum d'habitants ....	[44.4]---[15.6]---[22.2]---[5.8]---[4.4]		[11.6]
	- Prise en considération des structures historiques.....	[12.7]---[14.0]---[28.4]---[22.7]---[9.2]		[13.1]
	- Prescription d'un modèle de réforme valable pour toutes les communes.....	[27.6]---[21.1]---[20.2]---[13.2]---[1.8]		[16.2]
	- Suivi avec soutien pour les réformes communales..	[0.9]---[3.5]---[19.7]---[37.1]---[26.2]		[12.7]
	- Déclencher des fusions de communes par des récompenses financières .....	[11.7]---[7.2]---[16.6]---[32.3]---[22.0]		[10.3]
	- Soutien financier dans le cadre d'études préliminaires pour la fusion des communes .....	[5.7]---[10.9]---[19.2]---[25.3]---[16.2]		[22.7]
	- Nouvelle orientation de la surveillance cantonale en formulant des exigences communales (consignes orientées vers des objectifs et des résultats) .....	[3.9]---[11.4]---[30.7]---[19.7]---[9.6]		[24.6]
	- L'accent est mis sur la collaboration intercommunale allant aussi au-delà des frontières du district et du canton ? .....	[2.2]---[10.5]---[21.4]---[28.8]---[20.5]		[16.6]
17	Comment vous sentez-vous <b>informé/e</b> par le canton sur la stratégie communale ?	<i>mal</i>	<i>bien</i>	<i>je ne sais pas</i>
	.....			
	.....	[4.9]---[21.8]---[40.7]---[24.7]---[5.8]		[2.1]

18	La stratégie communale vous a-t-elle fait prendre plus <b>conscience</b> (tout comme votre commune) de l'importance des réformes communales ?	<i>pas changé</i>	<i>plus conscient</i>	<i>je ne sais pas</i>
		[26.6]---[27.0]---[25.3]---[14.5]---[3.7]		[2.9]
19	Jusqu'à quel point la stratégie pour les communes vous a-t-elle aidé/e à adapter de façon optimale la réalisation des tâches <b>aux besoins et aux nouvelles exigences</b> ?	<i>n'a pas aidé</i>	<i>a bien aidé</i>	<i>je ne sais pas</i>
		[20.0]---[24.6]---[30.8]---[11.7]---[1.3]		[11.7]
20	Le fait que l' <b>orientation de la stratégie pour les communes</b> soit <b>vaste, variable et adaptée aux différentes exigences</b> (sans mettre l'accent sur la fusion des communes) vous paraît-il approprié à déclencher des réformes ?	<i>Inapproprié</i>	<i>approprié</i>	<i>je ne sais pas</i>
		[3.4]---[13.9]---[36.1]---[26.1]---[6.3]		[14.3]
21	Veuillez juger les éléments suivants selon leur <b>rôle faible ou fort</b> dans la stratégie des communes:	<i>rôle faible</i>	<i>rôle fort</i>	<i>je ne sais pas</i>
	Fiabilité générale des décrets de réformes par le canton .....	[7.0]---[23.5]---[33.0]---[17.8]---[3.5]		[15.2]
	Renoncement à des consignes détaillées concernant la manière dont les tâches doivent être accomplies par les communes .....	[3.5]---[8.7]---[25.2]---[33.5]---[17.8]		[11.3]
	Attitude indulgente de la part du canton envers les communes violant les exigences minimales	[5.2]---[17.5]---[24.9]---[31.0]---[6.6]		[14.8]
	Aucune différence entre les petites et les grandes communes sein de la stratégie .....	[7.8]---[19.6]---[21.3]---[23.5]---[14.3]		[13.5]
	L'accent n'est pas mis sur la réduction du nombre des communes .....	[4.8]---[14.0]---[21.1]---[27.2]---[18.9]		[14.0]
	Récompenses financières pour les études préliminaires qui concernent les fusions de communes	[7.9]---[21.8]---[24.5]---[21.0]---[8.3]		[16.6]
	Collaboration intercommunale optionnelle	[2.2]---[7.0]---[17.9]---[35.8]---[25.8]		[11.4]
	Coordination des différents décrets cantonaux sur les réformes communales .....	[2.2]---[4.8]---[24.9]---[38.0]---[11.8]		[18.3]
	Intégration des communes lors de l'élaboration de la stratégie pour les communes.....	[1.8]---[6.1]---[17.5]---[35.5]---[25.0]		[14.0]
	Qualité du soutien cantonal envers les communes prêtes à entreprendre une réforme .....	[0.9]---[6.1]---[25.2]---[30.0]---[8.7]		[29.1]
	Qualité du soutien cantonal pour les petites communes lors de l'introduction de réformes NGP.....	[3.0]---[12.2]---[22.6]---[15.7]---[4.8]		[41.7]

	Communication des objectifs de la stratégie pour les communes par le canton.....	[5.2]----[16.1]----[39.1]----[19.1]----[7.0]	[13.5]
	Dispositif d'information pour les politiciens communaux (conseillers/ères communaux/communales).....	[3.9]----[11.7]----[24.7]----[35.1]----[10.0]	[14.7]
	Intégration de la population lors de discussions pour les réformes .....	[6.6]----[22.3]----[26.2]----[21.4]----[7.0]	[16.6]
22	Voyez-vous d'autres <b>points forts</b> dans la stratégie pour les communes ? Si oui, lesquels ? _____ _____ _____		
	Voyez-vous d'autres <b>points faibles</b> dans la stratégie pour les communes ? Si oui, lesquels ? _____ _____		
23	Le canton a lancé deux projets de réforme relativement grands ces dernières années : La <b>péréquation financière et compensation des charges</b> (LPFC) et la stratégie pour les communes (REFCOM). Avez-vous rencontré des <b>objectifs et des stratégies paradoxales</b> entre les deux projets de réformes ?		
	- non	[95.4]	→ question 24
	- oui	[4.6]	
	<b>Si oui,</b>	dans	quels domaines ou dans quels projets ?:
	_____ _____ _____		

<i>DOMAINES DE REFORMES CONCRETS</i>			
24	Parmi les différentes réformes et mesures de réorganisation énumérées ci-dessous, lesquelles avez-vous entreprises dans votre commune <b>durant les quatre dernières années</b> , et quelles tentatives de réformes n'ont pas abouti?		
		<i>réforme menée avec succès</i>	<i>tentative de réforme sans succès</i> <i>pas appliquée</i>
	- Augmentation de l'effectif de l'exécutif communal.....	[0.4]	[0.4]      [99.2]
	- Réduction de l'effectif de l'exécutif communal.....	[32.4]	[9.8]      [57.8]
	- Augmentation des indemnités des membres de l'exécutif.....	[53.9]	[1.0]      [45.1]
	- Réduction des indemnités des membres de l'exécutif.....	[0.4]	[0.8]      [98.7]
	- Fonction de Président de commune /Maire/Syndic à plein-temps (à mi-temps).....	[2.4]	[2.0]      [95.6]
	- Suppression de la fonction de Président de commune/Maire/ Syndic à plein-temps (à mi-temps).....	[0.0]	[0.4]      [99.6]
	- Augmentation du nombre de membres de l'exécutif à plein temps (à mi-temps).....	[0.0]	[0.7]      [99.3]
	- Réduction du nombre de membres de l'exécutif à plein temps (à mi-temps).....	[1.1]	[0.4]      [98.6]
	- Elargissement des compétences de l'exécutif communal.....	[67.6]	[2.6]      [29.8]
	- Réduction des compétences de l'exécutif communal.....	[1.3]	[0.4]      [98.3]
	- Elargissement des compétences des commissions et des instances spéciales.....	[51.9]	[1.6]      [46.4]
	- Réduction des compétences des commissions et des instances spéciales.....	[1.6]	[1.2]      [97.1]
	- Augmentation du nombre de commissions et d'instances spéciales	[9.3]	[0.8]      [89.9]
	- Réduction du nombre de commissions et d'instances spéciales...	[62.4]	[0.7]      [37.0]
	- Extension de l'administration.....	[19.8]	[0.7]      [79.5]
	- Redimensionnement de l'administration.....	[23.4]	[0.7]      [75.8]
	- Délégation de responsabilités supplémentaires à l'administration	[43.8]	[2.0]      [54.2]
	- Création de nouvelles structures administratives (modèle de direction).....	[16.0]	[1.7]      [82.3]
	- Modification de la procédure d'élection de l'exécutif: passage de la majoritaire à la proportionnelle.....	[3.2]	[0.4]      [96.5]
	- Modification de la procédure d'élection de l'exécutif: passage de la proportionnelle à la majoritaire.....	[2.2]	[0.0]      [97.8]



Si votre commune n'a pas de parlement communal/n'a jamais eu de parlement communal: -> <b>Quest. 25</b>			
-	Mise en place d'un parlement communal.....	[2.9]	[0.0] [97.1]
-	Suppression du parlement communal.....	[0.0]	[0.0] [100.0]
-	Augmentation des compétences du parlement communal.....	[31.6]	[0.0] [68.4]
-	Diminution des compétences du parlement communal .....	[9.4]	[0.0] [90.6]
25	Comment jugez-vous les réformes de la <b>nouvelle gestion publique</b> (NGP) en général?	- adéquates .....	[7.4]
		- plutôt adéquates ....	[29.1]
		- plutôt inadéquates .	[32.2]
		- inadéquates .....	[13.6]
		- je ne sais pas .....	[17.6]
26	Avez-vous <b>entrepris</b> des réformes de la nouvelle gestion publique ces dernières années ou planifiez-vous de telles réformes ?	- Non [83.4] → <b>Quest. 29</b>	
		- Oui [16.6]	
	<b>Si oui:</b> la stratégie pour les communes du canton (REFCOM) <b>a-t-elle déclenché</b> ou du moins <b>était-elle</b> en partie ou tout à fait <b>décisive</b> pour les réformes de NGP ?	- non [79.6]	
		- oui [20.4]	
	<b>Si des réformes de NGP ont été appliquées :</b> dans quelle mesure avez-vous appliqué ces réformes dans votre commune ?		
-	dans toute l'administration .....	[16.7]	
-	seulement dans certaines sections de l'administration .....	[18.8]	
-	Seuls certains éléments de ces réformes ont été appliqués .....	[64.6]	
	<b>Si des réformes de NGP ont été appliquées :</b> quel bilan tirez-vous de ces réformes?		
	<i>négatif</i>	<i>positif</i>	<i>je ne sais pas</i>
	[0.0]----[24.5]----	[20.4]----[34.7]----	[14.3] [6.1]

27 Comment jugez-vous <b>les conséquences des réformes</b> de NGP (jusqu'à présent) ?				
	<i>Ne correspond pas du tout</i>		<i>correspond tout à fait</i>	<i>je ne sais pas</i>
Meilleurs rapports entre les citoyens .....	[20.0]	----	[22.0]	----
Participation plus élevée.....	[16.7]	----	[29.2]	----
Renforcement de la démocratie .....	[27.1]	----	[31.3]	----
Réduction des frais .....	[13.7]	----	[25.5]	----
Prises de décisions plus rapides .....	[2.0]	----	[13.7]	----
Meilleure planification et meilleure gestion de l'évolution de la commune.....	[4.1]	----	[12.2]	----
Amélioration quantitative des services .....	[16.3]	----	[18.4]	----
Amélioration qualitative des services .....	[7.8]	----	[11.8]	----
Réduction des services.....	[32.0]	----	[22.0]	----
28 Voyez-vous d'autres <b>avantages des réformes NGP</b> ? Si oui, lesquels:				
_____				
_____				
_____				
Voyez-vous d'autres <b>inconvenients des réformes NGP</b> ? Si oui, lesquels:				
_____				
_____				
_____				
29 Quelles <b>mesures d'organisation</b> ont été introduites dans votre commune ces dernières années, lesquelles auparavant et lesquelles ne l'ont jamais été ?				
	<i>depuis plus de quatre ans</i>	<i>depuis moins de quatre ans</i>	<i>n'a pas été introduite</i>	
- Elaboration de lignes directrices pour la politique communale .....	[27.1]	[21.8]	[51.1]	
- Mesures d'application (cockpit de gestion, indicateurs) .....	[8.5]	[15.4]	[76.1]	
- Séparation plus claire des tâches stratégiques et des tâches opérationnelles .....	[22.4]	[25.6]	[51.9]	
- Délégation de compétences du politique vers l'administration	[21.5]	[25.9]	[52.5]	
- Enveloppes budgétaires.....	[7.1]	[6.4]	[86.5]	
- Définition des produits.....	[5.1]	[6.7]	[88.2]	
- Contrats/mandats de prestations.....	[15.3]	[24.2]	[60.5]	
- Controlling .....	[15.1]	[16.4]	[68.5]	
- Abandon du statut de fonctionnaire.....	[70.6]	[18.4]	[11.0]	

- Salaire au mérite.....	[53.9]	[14.6]	[31.5]	
- Mesures de développement du personnel et de l'organisation.	[29.5]	[13.5]	[57.1]	
- Recours à des experts/consultants externes.....	[21.3]	[24.4]	[54.3]	
- Externalisation complète des tâches et/ ou services.....	[24.0]	[37.9]	[38.2]	
- Délégation de tâches à des tiers (outsourcing).....	[24.4]	[25.0]	[50.6]	
- Privatisation de tâches au départ publiques.....	[6.7]	[6.4]	[86.9]	
- Benchmarking.....	[5.5]	[15.5]	[79.0]	
- Enquêtes auprès des citoyens/clients.....	[16.1]	[22.1]	[61.8]	
- Autres, voire:	[0.3]	[1.9]	[97.8]	
<hr/>				
30 De quelle manière la <b>collaboration</b> avec d'autres communes <b>a-t-elle évolué</b> dans votre commune durant ces <b>4 dernières années</b> ?	- elle a diminué	[0.0]		
	- elle n'a pas changé	[18.1]		
	- elle a augmenté	[81.9]		
<b>Si la collaboration a augmenté:</b> est-ce entièrement ou du moins en partie grâce à la stratégie pour les communes du canton?	- non	[60.3]		
	- oui	[39.7]		
<hr/>				
31 Quelles <b>tâches</b> accomplissez-vous en <b>collaboration avec d'autres communes</b> , depuis quand et sous quelle forme? <i>veuillez répondre aux questions pour chacune des tâches exécutées en collaboration avec une ou plusieurs autres communes!</i>	<b>Forme d'organisation</b>			
<b>Si vous collaborez:</b> Depuis quand ----->	depuis plus de 4 ans	depuis moins de 4 ans	organ.- de droit public	org. de droit privé
- Aide et assistance aux personnes âgées.....	[87.9]	[12.1]	[57.9]	[42.1]
- Questions concernant la jeunesse.....	[35.4]	[64.6]	[74.6]	[25.4]
- Nouvelle pauvreté/assistance sociale/tutelle.....	[58.5]	[41.5]	[93.3]	[6.7]
- Assistance aux requérants d'asile.....	[38.0]	[62.0]	[66.8]	[33.2]
- Assistance aux toxicomanes.....	[78.7]	[21.3]	[67.6]	[32.4]
- Intégration des étrangers.....	[66.7]	[33.3]	[73.1]	[26.9]
- Prestations médicales (soins à domicile /Spitex)...	[95.1]	[4.9]	[30.3]	[69.7]
- Ecoles.....	[96.5]	[3.5]	[94.6]	[5.4]
- Manifestations culturelles/questions culturelles....	[69.7]	[30.3]	[69.4]	[30.6]
- Sport/infrastructures sportives.....	[95.1]	[4.9]	[57.4]	[42.6]
- Octroi de permis de construire.....	[65.2]	[34.8]	[72.1]	[27.9]
- Aménagement du territoire/plans de zones.....	[87.5]	[12.5]	[53.3]	[46.7]
- Protection du paysage et des sites.....	[48.6]	[51.4]	[64.7]	[35.3]
- Travaux publics.....	[69.6]	[30.4]	[90.5]	[9.5]

- Transports publics .....	[86.5]	[13.5]	[67.0]	[33.0]
- Transports individuels (construction de routes/ mesures de modération du trafic) .....	[73.7]	[26.3]	[82.4]	[17.6]
- Promotion économique.....	[81.3]	[18.8]	[50.0]	[50.0]
- Approvisionnement en eau .....	[91.6]	[8.4]	[82.5]	[17.5]
- Epuration des eaux/canalisation.....	[94.1]	[5.9]	[89.7]	[10.3]
- Gestion des déchets .....	[95.1]	[4.9]	[42.3]	[57.7]
- Approvisionnement en énergie.....	[95.3]	[4.7]	[26.1]	[73.9]
- Protection de l'environnement .....	[95.0]	[5.0]	[88.9]	[11.1]
- Protection civile.....	[41.5]	[58.5]	[96.8]	[3.2]
- Service du feu .....	[52.7]	[47.3]	[91.7]	[8.3]
- Police communale .....	[58.8]	[41.2]	[79.6]	[20.4]
- Administration communale: informatique.....	[49.2]	[50.8]	[78.9]	[21.1]
- Administration communale: gestion du personnel	[80.0]	[20.0]	[87.5]	[12.5]
- Administration communale: comptabilité .....	[64.5]	[35.5]	[62.1]	[37.9]
- Administration communale: constructions .....	[61.5]	[38.5]	[63.0]	[37.0]
- Administration communale: chancellerie .....	[64.3]	[35.7]	[72.7]	[27.3]
- Administration communale: contrôle des habitants	[50.0]	[50.0]	[70.0]	[30.0]
- Administration communale: agence AVS .....	[35.2]	[64.8]	[92.4]	[7.6]
- Autorités communales .....	[85.7]	[14.3]	[83.3]	[16.7]
- Autres: .....	[78.3]	[21.7]	[81.3]	[18.8]

32 Comment jugez-vous les **décrets communaux (fusions) en général** ?.....

- adéquats .....
- plutôt adéquats.....
- plutôt inadéquats...
- inadéquats.....
- je ne sais pas .....

33 A-t-on **discuté de façon concrète d'une fusion** avec une ou plusieurs communes dans les quatre dernières années ?

- Non [74.2]
- Oui [25.8]

Votre commune est-elle engagée dans un **projet concret de fusion** en ce moment ?

- Non [93.2]
- Oui [6.8]

**Si votre commune est dans un projet de réforme concret**, dans quelle phase se trouve-t-il ?

phase préliminaire, premières idées, premiers entretiens avec des partenaires de fusion potentiels

[62.5]

	phase d'évaluation (analyse effective/ souhaitable, négociations de fusions entreprises, première information des citoyens et du personnel, etc...)	[37.5]
	phase d'application (contrat de fusion final, mise en place, votations, adaptation des règlements, ev. application, etc)	[0.0]
	<b>Si vous avez répondu à au moins une des questions précédentes par oui:</b> est-ce que la discussion sur les fusions ou le projet de fusions est entièrement dû à la stratégie pour les communes ?	
	- non	[73.1]
	- oui	[26.9]
34	Selon vous, existe-t-il une <b>taille minimum optimale pour les communes?</b>	
	- non	[61.2]
	- oui	[38.8]
	-----> <b>Si oui:</b> Quelle est la taille optimale? .....2'083 habitants	
35	Quel devrait être <b>le rôle du canton</b> en matière de <b>fusions de communes?</b> (une seule réponse possible)	
	- rôle actif avec possibilité de forcer les communes à fusionner .....	[6.6]
	- rôle actif avec des mesures d'encouragement à la fusion (par ex. soutien financier) ..	[27.0]
	- conseil et soutien à la demande des communes .....	[60.2]
	- le canton n'est pas concerné .....	[6.3]
36	Le canton a toujours de plus en plus tendance à imposer aux communes des <b>exigences minimales orientées vers des objectifs et des résultats.</b> Cependant, si ces exigences et résultats ne peuvent être atteints, les communes sont menacées de conséquences financières et de surveillance. En revanche, les communes jouissent de plus de liberté en ce qui concerne la manière d'accomplir les tâches. Etes-vous d'accord avec cette nouvelle approche ?	
	- non	[35.8]
	- oui	[55.3]
	- je ne sais pas	[8.8]
	<b>Si oui,</b> dans quels domaines? (plusieurs réponses possibles)	
	- Organisation communale.....	[40.7]
	- Assistance sociale/tutelle.....	[56.5]
	- Santé .....	[41.0]
	- Sécurité publique.....	[55.9]
	- Constructions.....	[20.5]
	- Travaux d'infrastructure (routes)	[18.0]
	- Epuration des eaux/canalisation.....	[38.5]
	- Gestion des déchets .....	[34.2]
	- Services industriels (eaux, énergie).....	[29.2]
	- Education (jardin d'enfants/ école).....	[64.0]
	- Culture, loisirs, sports.....	[18.0]
	- Autres, voire:.....	[5.0]

37 C'est la première fois que le **concept des exigences minimales** fiables et différenciées a été introduit de façon concrète dans **la loi sur l'aide sociale** du canton de Berne. Quelles expériences avez-vous faites avec ces exigences minimales jusqu'à présent ?

- bonnes expériences [23.4]
- expériences mitigées [25.3]
- mauvaises expériences [10.6]
  
- Encore aucune expérience [30.0]
- je ne sais pas [10.6]

**Si vous avez fait de mauvaises ou des expériences plutôt mitigées, veuillez les décrire :**

---

---

---

***DONNEES PERSONNELLES***

38 Quel est votre **parcours professionnel?**  
(veuillez n'indiquer que le dernier diplôme obtenu)

- Université, Poly [3.1]
- Haute école spécialisée/écoles supérieure spécialisée [6.2]
- Formation professionnelle avec diplôme spécialisé/  
licence de secrétaire communal/e [77,7]
- Gymnase [0.0]
- Ecole professionnelle [1.2]
- Apprentissage/formations professionnelle [10.8]
- école secondaire [0.0]
- Aucun diplôme de fin d'études [0.6]
- autre diplôme de fin d'études [0.3]

39 Depuis combien de temps travaillez-vous en temps que secrétaire communal(e) dans cette commune? .....13.3 an(s)

***Nous vous remercions chaleureusement pour votre collaboration. Prière de renvoyer ce questionnaire dûment rempli d'ici au 17 septembre 2004 à: Kompetenzzentrum für Public Management, Evaluation Strategie Gemeinden, Falkenplatz 9, 3012 Bern***

#### Annexe 4 – Liste des personnes auditionnées (expertes et experts)

N°	Personne/fonction	Commune/institution	Date
1	Hans-Rudolf Zosso, président de commune	Aarberg	13.7.2004
2	Beat Soltermann, secrétaire communal	Aarberg	13.7.2004
3	Rahel Tschanz, secrétaire communale	Längenbühl	15.7.2004
4	Christian Berger, secrétaire communal	Hasle	27.7.2004
5	Bernhard Wyttenbach, préfet	District de Thoune	30.7.2004
6	Philipp Götschi, secrétaire communal	Interlaken	9.9.2004
7	Fritz Lohner, secrétaire communal	Grindelwald	9.9.2004
8	Bruno Maurer, président de commune	Clavaleyres	14.9.2004
9	Daniel Arn, Geschäftsführer	ACB	20.9.2004
10	Stephan Ochsenbein, Geschäftsführer	SCCB	28.9.2004
11	Bernhard Antener, député	Groupe PS / président du conseil communal de Langnau	28.9.2004
12	Franz Haldimann, député	Groupe UDC / Gemeinderatspräsident Burgdorf	1.10.2004
13	Hans-Jürg Käser, député / président de groupe	Groupe PRD / président du conseil communal de Langenthal	6.10.2004
14	Walter Dietrich, préfet	District d' Interlaken	6.10.2004
15	Christine Häsler, députée	Groupe VLL	11.10.2004
16	Fred Schütz, secrétaire communal	Riggisberg-Rüti	12.10.2004
17	Heinz Dätwyler, député (président du Grand Conseil en 2004)	Groupe PPEv	26.10.2004
18	Beatrice Zbinden, secrétaire communale	Köniz	26.11.2004
19	Ernst Zürcher	OACOT	2.12.2004

#### Annexe 5 – Fil conducteur pour les auditions des experts

##### Partie 1 : Ampleur et nature des répercussions de la stratégie REFCOM sur l'activité réformatrice des communes bernoises

1. Comment jugez-vous la stratégie générale du canton de Berne dans le domaine des réformes communales ?

Réponse :

2. Pensez-vous que la stratégie REFCOM lancée par le canton en 2000 a contribué à faire prendre davantage conscience à vous-même et à votre commune de la nécessité de pratiquer des réformes au plan communal ?

Réponse :

3. Si oui, estimez-vous que cette prise de conscience n'aurait pas eu lieu, ou pas dans les mêmes proportions, s'il n'y avait pas eu la stratégie REFCOM ?

Réponse :

4. Pouvez-vous citer des projets de réforme concrets que votre commune a réalisés ou auxquels elle a participé au cours des quatre années écoulées et dans lesquels la stratégie REFCOM a été l'élément déclencheur déterminant ?

*Conseil : pour aider la personne auditionnée, rappeler les quatre domaines de réforme :*

1. Réorganisation interne des autorités communales /NGP
2. Coopération intercommunale (CIC)
3. Contractualisation externe (délégation de tâches à des particuliers, à d'autres communes, au canton)
4. Fusions de communes

Réponse :

5. Parmi les projets de réforme réalisés dans votre commune au cours des quatre années écoulées, pensez-vous que certains auraient eu la même ampleur s'il n'y avait pas eu la stratégie REFCOM ?

*Conseil : pour aider la personne auditionnée, rappeler les quatre domaines de réforme :*

1. Réorganisation interne des autorités communales /NGP
2. Coopération intercommunale (CIC)
3. Contractualisation externe (délégation de tâches à des particuliers, à d'autres communes, au canton)
4. Fusions de communes

Réponse :

6. Estimez-vous que la stratégie REFCOM a été globalement utile à votre commune pour adapter ses structures aux exigences et aux besoins futurs et optimiser l'accomplissement de ses tâches ?

Réponse :

7. Pensez-vous que l'assise large de la stratégie pour les communes et le fait qu'elle soit axée sur des solutions flexibles et sur mesure, sans se braquer sur les fusions de communes, est globalement adéquate pour déclencher des réformes structurelles dans les communes ?

Réponse :

8. A votre avis, dans quels domaines la stratégie REFCOM présente-t-elle des lacunes ? Rétrospectivement, qu'aurait-on dû mieux faire ?

*Conseil : pour aider la personne auditionnée, il est possible de piocher dans les propositions suivantes :*

- Le canton doit communiquer plus clairement au sujet des objectifs de REFCOM
- Le canton doit imposer plus de consignes contraignantes dans le domaine des réformes
- Les réformes doivent accorder une importance plus grande à la réduction du nombre de communes
- Des incitations financières doivent être prévues en faveur des fusions de communes (pas seulement pour les études préliminaires)
- Le canton doit donner plus de directives aux communes sur la manière d'accomplir leurs tâches
- Le canton doit accorder un soutien plus actif à la CIC
- Le canton doit dispenser de meilleurs conseils aux communes souhaitant engager des réformes
- Les différents projets de réforme doivent être mieux coordonnés



- *Les communes doivent participer davantage à la formulation de la stratégie REFCOM*
- *La NGP doit être scindée en éléments réalisables (en particulier pour les petites communes)*
- *Le canton doit se montrer plus dur envers les communes qui ne respectent pas les exigences minimales*
- *L'information des politiciens communaux (conseillers communaux) doit être améliorée*
- *La population doit être invitée à participer davantage aux discussions sur les réformes*
- *La stratégie REFCOM doit être différenciée selon la taille des communes*

Réponse :

## **Partie 2: Liens avec d'autres projets de réforme communale**

9. Existe-t-il à vos yeux des contradictions entre les stratégies et les objectifs poursuivis par les grands projets bernois de réforme communale comme REFCOM, la LPFC, la nouvelle répartition des tâches, etc. ?

Réponse :

10. Sur la base de la nouvelle répartition des tâches, le canton se met de plus en plus à imposer aux communes des exigences minimales axées sur les objectifs et les résultats qui, en cas de non-respect, peuvent avoir des conséquences financières ou amener le canton à intervenir pour exercer sa surveillance. En contrepartie, les communes bénéficient d'une plus grande liberté pour choisir la manière dont elles accomplissent leurs tâches. Etes-vous globalement d'accord avec cette approche ?

Réponse :

11. Des exigences minimales contraignantes et différenciées ont été mises en place concrètement pour la première fois par le canton dans la loi sur l'aide sociale. Quelles expériences avez-vous faites à ce jour dans la gestion de ces exigences minimales ?

Réponse :

## **Partie 3: Perspectives**

12. Comment voyez-vous l'avenir des communes bernoises ? Dans quels domaines, à votre avis, faudra-t-il procéder à des réformes structurelles? Comment le canton doit-il les aborder ?

Réponse :

## Bibliographie

D'Alessandro, Prisca (2002) : *Gemeindefusionen im Kanton Tessin* (travail de séminaire non publié, Institut de sciences politiques de l'Université de Berne), Berne.

Grand Conseil du canton de Berne (2000) : *Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM). Déclaration de planification du Grand Conseil*, Berne.

Kantonales Gemeindeinspektorat Graubünden (2000) : *Bündner Gemeinden nach 2000*, in : Ginfo 1/2000, Coire.

Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse (2004) : *Sieben Räume zur Schaffung leistungsfähiger Gemeinden definiert* (communiqué de presse du 12 mai 2004), Schaffhouse.

Conseil d'Etat du canton des Grisons (2004) : *Antwort der Regierung vom 9. März 2004 auf den Fraktionsauftrag Hanimann betreffend Gemeinde-Reform in Graubünden vom 8. Dezember 2003*, Coire.

Lauber, Judith (2004, à paraître prochainement) : *Gemeindegrösse und Zukunftschancen – (k)ein Zusammenhang*; in: Andreas Ladner et Reto Steiner (éd.): *Die Schweiz in Bewegung. Reformen in Gemeinden und Kantonen*, Berne.

Steiner, Reto (2002) : *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz*, Berne.

Conseil-exécutif du canton de Berne (2000) : *Réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM). Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 5 juillet 2000*, Berne.