



**2193 Réformes communales dans le  
canton de Berne (REFCOM)**

Rapport du Conseil-exécutif  
au Grand Conseil  
du 5 juillet 2000

Direction de la justice, des affaires  
communales et des affaires ecclésiastiques  
du canton de Berne

---

**Impressum:**

Edition:

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Diffusion:

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Nydegasse 11 / 13, 3011 Berne

Téléphone: 031 633 77 30; télécopie: 031 633 77 31

Courriel: [gem.agr@jgk.be.ch](mailto:gem.agr@jgk.be.ch)

Internet: [www.be.ch/reformescommunales](http://www.be.ch/reformescommunales)

## Table des matières

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>I</b>
<b>SYNTHÈSE</b>	<b>V</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE: STRATÉGIE ET ÉNONCÉ DE MESURES GÉNÉRALES</b>	<b>1</b>
<b>I. LA STRATÉGIE POUR LES COMMUNES</b>	<b>2</b>
<b>II. MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE POUR LES COMMUNES: ÉNONCÉ DE MESURES GÉNÉRALES</b>	<b>5</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE: PROJET ET CONTEXTE GÉNÉRAL</b>	<b>9</b>
<b>I. PROJET INTITULÉ "RÉFORMES COMMUNALES DANS LE CANTON DE BERNE"</b>	<b>10</b>
1. Situation initiale	10
1.1. La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation	10
1.2. Interventions parlementaires	11
1.3. Nouvelle loi sur les communes et projet de loi sur la péréquation financière et la compensation des charges	11
1.4. Plans d'assainissement pour les communes ayant accumulé un découvert du bilan sous le régime de l'ancien droit	12
1.5. Réforme des administrations de district	13
1.6. Autres projets connexes	14
2. Mandats et objectifs du projet	15
3. Démarche / données et études de base nécessaires au projet	16
4. Principales questions	17
<b>II. DONNÉES DE BASE SUR LES COMMUNES BERNOISES</b>	<b>19</b>
1. Structures communales	19
2. Situation financière	21
3. Importance économique des communes	23
3.1. Le rôle des communes en tant qu'actrices de la politique économique	23
3.2. Le rôle des pouvoirs publics communaux en tant qu'employeurs, demandeurs et investisseurs	26
4. Exposé des problèmes que rencontrent les communes bernoises dans l'accomplissement de leurs tâches	27
4.1. La capacité administrative et la compétitivité des communes bernoises	28
4.2. Limites de capacité (par domaine)	30

<b>III. EXPÉRIENCES FAITES LORS DE RÉFORMES LANCÉES À L'ÉTRANGER</b>	<b>32</b>
1. Réformes internes aux communes	32
2. Coopération intercommunale	33
3. Réformes territoriales (fusions de communes)	34
<b>IV. EXPÉRIENCES FAITES LORS DE RÉFORMES LANCÉES EN SUISSE</b>	<b>39</b>
1. Evolutions au niveau fédéral	39
2. Vue d'ensemble des réformes lancées dans d'autres cantons	40
3. Canton de Lucerne	41
4. Canton de Fribourg	42
5. Canton de Thurgovie	44
<b>V. AVANCEMENT DES RÉFORMES DANS LE CANTON DE BERNE</b>	<b>47</b>
1. Remarques générales sur l'avancement des réformes dans le canton de Berne	47
2. Les différentes réformes opérées au niveau communal	49
2.1. Nouvelle gestion publique	49
2.2. Coopération intercommunale	51
2.3. Fusions de communes	54
3. Opinion des communes au sujet du canton	55
3.1. Appréciation de la collaboration entre le canton et les communes	55
3.2. Perception du rôle du canton par les communes	57
4. Détonateurs des réformes	58
5. Auteurs des réformes	59
<b>TROISIÈME PARTIE: DÉVELOPPEMENT DE LA STRATÉGIE POUR LES COMMUNES</b>	<b>60</b>
<b>I. BUT DE LA STRATÉGIE POUR LES COMMUNES</b>	<b>61</b>
<b>II. LES POSTULATS DU CONSEIL-EXÉCUTIF</b>	<b>63</b>
1. Nécessité d'un processus de réformes	63
2. Insuffisance des données disponibles	63
3. Disparités économiques entre les communes	65
4. L'attitude des communes bernoises vis-à-vis des réformes	66
<b>III. DÉVELOPPEMENT DE LA STRATÉGIE ET DES MESURES GÉNÉRALES</b>	<b>68</b>
1. La nécessité des réformes et les objectifs poursuivis	68

<b>2. Exigences minimales</b>	<b>70</b>
2.1. Remarques préliminaires	70
2.2. Le canton détermine les tâches, les modalités d'accomplissement étant du ressort des communes	72
2.3. Comparabilité de l'accomplissement des tâches par les communes	74
2.4. Conséquences pour la législation et la surveillance?	75
2.5. Exigences minimales imposées aux communes en matière d'organisation	77
<b>3. La surveillance et les activités de conseil du canton</b>	<b>78</b>
3.1. Introduction: distinction entre les activités de conseil et la surveillance	79
3.2. La surveillance	81
3.3. Les activités de conseil	82
3.4. Synthèse des considérations relatives à la surveillance et aux activités de conseil	83
<b>4. Appréciation des différents types de réformes</b>	<b>83</b>
4.1. Réformes territoriales (fusions)	83
4.2. Coopération intercommunale	86
4.3. NGP et accomplissement des tâches par des tiers	88
<b>5. Remarques concernant l'énoncé de mesures générales</b>	<b>90</b>
5.1. Mesures à court terme	91
5.2. Mesures à moyen et à long terme	93
<b>6. Durée de validité et évaluation de la stratégie pour les communes</b>	<b>95</b>
 <b>QUATRIÈME PARTIE: RÉPERCUSSIONS DE LA STRATÉGIE POUR LES COMMUNES ET PROPOSITION DU CONSEIL-EXÉCUTIF</b>	 <b>97</b>
 <b>I. RÉPERCUSSIONS DE LA STRATÉGIE POUR LES COMMUNES</b>	 <b>98</b>
Répercussions financières et conséquences pour le personnel	98
Répercussions sur les communes	98
Répercussions sur l'économie	98
 <b>II. PROPOSITION DU CONSEIL-EXÉCUTIF</b>	 <b>99</b>
 <b>ANNEXES</b>	 <b>1</b>
Annexe 1 Organisation du projet	2
Annexe 2 Extrait de l'étude Ladner / Steiner sur les réformes communales dans le canton de Berne (traduction)	3



---

**Synthèse**

## **Le statut des communes dans le canton de Berne**

Le statut des communes est ressorti renforcé de la révision de la Constitution cantonale et de la loi sur les communes. Le canton a en effet ancré dans sa Constitution le principe selon lequel les communes jouissent de la plus grande liberté de décision possible, ce qui signifie également qu'elles doivent assumer leurs propres responsabilités. Les communes sont des collectivités démocratiquement constituées qui s'administrent elles-mêmes et qui ont une importante fonction d'intégration. En tant qu'échelon inférieur de la structure étatique, ce sont elles qui offrent à leurs citoyens et citoyennes les plus grandes possibilités de codécision et d'identification. Or, ce sont là des valeurs qui, à une époque où tant l'économie que la société peuvent être qualifiées de globales, ne cessent de gagner en importance.

## **Nécessité des réformes au niveau communal**

Avec ses 400 communes politiques, le canton de Berne se caractérise par un découpage diversifié et vivant. Les communes se voient amenées à relever de nouveaux défis qui appellent certaines réformes. En effet, elles se heurtent de plus en plus fréquemment aux limites de leurs capacités, en ce sens qu'elles ont par exemple des difficultés à trouver des personnes disposées à siéger au sein de leurs autorités, et que certaines sont aux prises avec des difficultés financières.

Ces prochaines années, le nouveau régime de répartition des tâches, de péréquation financière et de compensation des charges va modifier parfois fondamentalement la distribution des tâches étatiques entre le canton et les communes. La péréquation financière et la compensation des charges nouvellement définies rendent la gestion financière des communes plus transparente. Elles prévoient toutefois aussi que les prestations du canton en faveur des communes peuvent être



diminuées, voire supprimées, lorsque ces dernières ne respectent pas les critères économiques dans l'accomplissement de leurs tâches. Les citoyens et citoyennes, les contribuables, les milieux économiques, l'ensemble des communes et surtout le canton ont en effet intérêt à ce que les communes soient en mesure d'accomplir les tâches qui leur sont confiées avec efficacité et efficience.

Loin d'être isolés, le canton de Berne et ses communes sont confrontés en permanence, en tant que sites d'implantation, à la concurrence d'autres cantons et communes. Or, pour que les communes bernoises soient en mesure de soutenir une telle concurrence, un processus réformateur doit être engagé à leur niveau afin de parvenir à des structures optimales.

Les communes peuvent contribuer au développement économique du canton en adoptant une politique économique et financière active. Une telle politique implique notamment, pour une commune, de veiller à l'équilibre de ses finances afin de profiter de conditions d'endettement favorables, d'accomplir ses tâches de manière économique et efficace, de coopérer judicieusement pour atteindre une bonne taille critique et accomplir ses tâches à moindre coût.

Il importe que le canton et les communes unissent leurs efforts pour créer de bonnes conditions de croissance de l'économie bernoise.

### **Les communes sont ouvertes aux réformes**

Des discussions ont lieu depuis un certain temps déjà, au niveau communal, sur la forme d'organisation optimale, le renforcement de la coopération intercommunale, voire la fusion de communes. De nombreux résultats concrets ont d'ores et déjà été atteints, et le découpage géopolitique du canton

évolue. Force est de constater que les communes bernoises sont ouvertes aux réformes. Et le canton a intérêt à ce que le processus réformateur se poursuive et se renforce.

### **Pourquoi une stratégie pour les communes?**

Dans le rapport final du projet intitulé "La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation dans le canton de Berne", l'axe général 5 énonce ceci: *"Le canton doit promouvoir activement le développement structurel au niveau communal. Il soutient la coopération intercommunale et les fusions de communes par le biais de mesures appropriées. Il favorise d'une manière générale les rapprochements en répartissant les tâches en fonction de "communes idéales" et en supprimant les incitations négatives. A l'heure actuelle, il ne lui est par ailleurs pas possible, au vu des dispositions constitutionnelles, de contraindre des communes à fusionner."*

La stratégie pour les communes décrit les objectifs poursuivis par le Conseil-exécutif en matière de réformes communales et indique quelles réformes structurelles ce dernier entend soutenir et promouvoir. Ainsi, le Conseil-exécutif montre aux communes la direction de leur développement pour les années à venir.

### **Quelle est la stratégie poursuivie par le Conseil-exécutif?**

La stratégie pour les communes se fonde non pas sur une taille communale idéale, mais sur un accomplissement optimal des tâches communales. Il n'est toutefois pas possible de définir de manière abstraite ce qu'est un "accomplissement optimal des tâches". En effet, un aménagement optimal du territoire par exemple dépend d'autres facteurs que l'accomplissement optimal des tâches dans le domaine de la tutelle. Ainsi, les types de réformes susceptibles d'aboutir dépendent de la tâche à accomplir, et il se peut que dans certains cas la

contractualisation externe soit une bonne solution, alors que dans d'autres cas la coopération intercommunale se révèle plus opportune. En tout état de cause, les fusions de communes n'aboutissent pas systématiquement à un accomplissement optimal des tâches et, partant, ne sauraient se substituer entièrement à d'autres formes de coopération ou à l'application de principes de nouvelle gestion publique.

La stratégie pour les communes énonce des critères d'appréciation des réformes communales en général. Elle constate également - et c'est là un élément essentiel - qu'à l'heure actuelle, le canton ne voit pas de nécessité d'engager de vastes réformes territoriales. Le Conseil-exécutif ne considère pas opportun, pour le moment en tout cas, de lancer un débat sur une taille uniformément valable que toutes les petites communes devraient s'efforcer d'atteindre. De son point de vue, une stratégie qui consisterait à imposer "d'en haut" des fusions aux communes ne serait pas judicieuse pour le canton. Il s'agit au contraire de renforcer dans tous les domaines les changements structurels au niveau communal au moyen d'offres concrètes, de conseils et d'incitations, en concertation avec les communes. Dans certains cas, les recherches effectuées par des communes dans l'éventualité d'une fusion peuvent également recevoir un soutien financier de la part du canton, dans le but d'accroître les données disponibles. Cette possibilité concerne en particulier les bases décisionnelles relatives aux répercussions des fusions de communes. Par contre, aucun soutien n'est accordé s'agissant des conséquences financières d'une fusion.

Par ailleurs, la stratégie pour les communes prévoit un changement d'orientation s'agissant de la surveillance exercée par le canton sur les communes. A l'heure actuelle, cette surveillance tend à intervenir a posteriori, d'où son caractère

souvent répressif et axé sur les détails. A l'avenir, la surveillance devra dans la mesure du possible avoir lieu plus tôt et porter sur le respect des objectifs poursuivis par les communes. Ainsi, l'activité de surveillance du canton va évoluer peu à peu.

### **Quels types de réformes le Conseil-exécutif entend-il soutenir?**

Les types de réformes que le canton entend soutenir peuvent être subdivisés en fonction des catégories suivantes:

- réorganisation interne des autorités et des administrations communales et introduction de la nouvelle gestion publique (NGP),
- délégation de l'accomplissement de tâches communales à des tiers,
- coopération intercommunale,
- fusion de communes.

L'expérience a montré qu'il n'existe pas de solution toute faite. Le Conseil-exécutif part donc du principe qu'en matière de développement structurel des communes, le canton ne doit pas privilégier une approche plutôt qu'une autre. Tout processus de réforme qui tend à optimiser l'accomplissement des tâches est positif. Il n'en reste pas moins que l'évolution doit respecter les structures politiques des communes qui se sont mises en place au fil de l'histoire et qui contribuent à forger un sentiment d'appartenance. Il incombe donc à chaque commune de décider quelles réformes conviennent dans son cas particulier.

Toute réforme est assortie d'avantages et d'inconvénients, lesquels doivent être recensés, évalués et documentés par le canton en collaboration avec les communes. Le canton entend ainsi exposer les différents types de réformes aux communes et leur en faciliter l'application concrète. A cette fin,

l'administration cantonale a d'ailleurs élaboré divers outils, guides et études de base.

### **Le canton entend fixer les tâches à accomplir, mais non les modalités d'accomplissement**

En tant que collectivités territoriales autonomes, les communes doivent être en mesure d'accomplir elles-mêmes les tâches qui leur sont déléguées. Ce sont elles qui décident dans une large mesure des modalités d'accomplissement de ces tâches, compte tenu de quelques exigences organisationnelles minimales fixées dans la loi sur les communes et la Constitution cantonale. L'accomplissement optimal visé par la stratégie pour les communes doit être encouragé par la définition d'exigences minimales claires et orientées vers les résultats, exigences qui diffèrent d'un domaine à l'autre. C'est ainsi que le canton fixe aux services de défense communaux des délais d'intervention précis, mais pas le nombre de personnes qui doivent être présentes sur le lieu du sinistre dans le délai imparti.

En formulant des exigences minimales, le canton entend davantage imposer aux communes des consignes orientées vers des objectifs ou des résultats. En cas de non-respect de ces consignes, il peut réduire ses prestations en faveur des communes ou intervenir en sa qualité d'autorité de surveillance. Lorsqu'il transfère des tâches aux communes, le canton part donc du principe que ces dernières sont en mesure de respecter les exigences minimales, seules ou en s'associant à d'autres communes.

## Mise en œuvre de la stratégie pour les communes

Avec sa stratégie pour les communes, le canton veut aider les communes à accomplir leurs tâches de manière optimale.

L'énoncé de mesures générales de mise en œuvre de la stratégie pour les communes vise avant tout à créer la transparence s'agissant des prestations et des résultats ainsi que de leurs relations avec les différentes formes d'organisation communale. Cette transparence se fondera sur les données d'ores et déjà existantes et sur les expériences de diverses communes que le canton va collecter et évaluer ces prochaines années. En conséquence, les mesures à court terme consistent avant tout en activités d'information accrues du canton en faveur des communes sur le thème des réformes.

Les principales répercussions de la stratégie pour les communes se feront sentir au niveau de la "culture d'administration". Les communes doivent débattre ouvertement des différentes approches réformatrices et opter par conviction pour des structures efficaces, qui permettent un accomplissement optimal des tâches. Quant au canton, il entend les guider et les conseiller dans ce processus. Il convient également de relever que de tels changements prennent du temps dans le secteur public, et exigent un changement de mentalité aux niveaux tant cantonal que communal.

### Où trouver quoi?

Le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil le rapport intitulé "Réformes communales dans le canton de Berne" pour information. Ce document est constitué des parties suivantes:

- Première partie: Stratégie et énoncé de mesures générales
- Deuxième partie: Projet et contexte général

- Troisième partie: Développement de la stratégie pour les communes
- Quatrième partie: Répercussions de la stratégie pour les communes et proposition du Conseil-exécutif
- Annexes

Les documents suivants ont été élaborés ou utilisés dans le cadre du projet de réformes communales dans le canton de Berne:

- Conseils en matière de réformes communales
- Listes de contrôle pour les projets de réforme
- Recueil de contrats sur la coopération intercommunale
- Contrats types de fusion
- Déroulement d'une fusion
- Questionnaire de votation consultative au sujet d'une fusion de communes
- Guide NGP
- Guide de la nouvelle loi sur les communes
- Règlements communaux types
- Manuel destiné aux membres des autorités communales ("Manucom")

Les documents précités peuvent être commandés à l'adresse suivante:

**Office des affaires communales et de l'organisation du territoire**

**Nydegasse 11 / 13**

**3011 Berne**

**Téléphone 031 633 77 30**

**Télécopie 031 633 77 31**

**Courriel: [gem.agr@jgk.be.ch](mailto:gem.agr@jgk.be.ch)**

La plupart de ces documents peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire ou téléchargés à partir de ce site. L'adresse est la suivante:

**[www.be.ch/reformescommunales](http://www.be.ch/reformescommunales)**





---

**Première partie: Stratégie et énoncé de mesures  
générales**

## I. La stratégie pour les communes

### A) But de la stratégie pour les communes

Le canton a besoin d'une définition claire de ses rapports avec les communes. Avec la présente stratégie, il entend agir de manière prévisible et coordonnée à l'égard de ces dernières. Le canton veut des communes fortes et performantes qui soient en mesure d'accomplir leurs tâches de manière optimale.

### B) Constatations

La stratégie pour les communes se fonde sur les constatations suivantes:

1. Le contexte dans lequel évoluent les communes est en constante mutation: progrès technologiques, changement des valeurs au sein de la société, mobilité de la population... autant de tendances qui placent les communes devant de nouveaux défis. Les structures traditionnelles et les formes d'organisation habituelles permettent de moins en moins d'accomplir les tâches ou de fournir des prestations satisfaisantes.
2. Les données disponibles sur l'accomplissement des tâches et ses résultats dans les communes restent nettement insuffisantes.
3. En termes de développement économique, les disparités entre les communes ne cessent de croître.
4. Les besoins de la population diffèrent d'une commune à l'autre puisqu'ils sont influencés par la culture, l'économie, la société et la situation géographique. En tout état de cause, les communes rurales doivent répondre à d'autres attentes que les communes urbaines où la situation, fort différente, se révèle à maints égards plus complexe.
5. La plupart des communes bernoises ont une attitude ouverte et active face aux défis de l'avenir. D'une manière générale, les communes font preuve d'une volonté réformatrice marquée.

6. Toute réforme doit être précédée de la communication du but visé, dans un souci de transparence. A cet égard, il appartient également au canton de contribuer à garantir la transparence et à offrir des conditions favorisant les réformes.
7. Le succès des réformes dépend de divers facteurs, de sorte qu'il ne saurait être mesuré avec une précision absolue. Les avantages apportés par les réformes ne doivent pas être considérés sous l'angle économique uniquement. Des réflexions politiques peuvent également exercer une influence déterminante sur la décision d'entreprendre une réforme particulière.

### **C) Stratégie pour les communes**

#### **Généralités**

*Appréciation  
des réformes  
communales*

1. Les défis présents et futurs rendent les réformes nécessaires dans les communes bernoises. Le Conseil-exécutif se réjouit de tous les efforts entrepris par les communes dans le but d'optimiser l'accomplissement des tâches.

*Absence de  
solution  
universelle*

2. Il convient de décider de cas en cas quelle est la réforme appropriée. Il n'existe pas de solution universelle à cet égard, et le choix du type de réforme à entreprendre doit être laissé aux communes.

*Exigences  
minimales*

3. Les communes accomplissent de nombreuses tâches sur mandat du canton, et ce dernier entend poser à cet égard des exigences minimales aussi claires que possible. Les communes doivent en effet savoir ce que l'on attend d'elles. Ces exigences minimales dépendent des tâches, de la structure économique et sociale de la commune (ville, commune suburbaine, commune rurale, etc.) ainsi que des besoins concrets de la population. Elles sont discutées au sein du groupe de con-

tact entre le canton et les communes.

- Surveillance* 4. Le canton s'assure au moyen d'une surveillance anticipatrice que les communes remplissent les exigences minimales.

### **Réformes territoriales**

*Pas de fusions ordonnées par le canton*

5. Les fusions de communes peuvent se révéler judicieuses - voire nécessaires - dans certains cas, mais un débat sur une taille optimale valable pour toutes les communes se révélerait stérile. Par ailleurs, il n'existe ni base légale, ni raison objective pour contraindre les communes à fusionner, de sorte qu'il n'y a pas, à l'heure actuelle, de motif d'engager de vastes réformes territoriales.

*Etoffement des données disponibles*

6. Afin de compléter les données disponibles sur les effets des fusions de communes, le canton soutient financièrement les études et les travaux préparatoires entrepris dans certains cas par les communes en vue d'une éventuelle fusion, pour autant que les résultats présentent un intérêt général.

### **Coopération inter-communale**

7. D'une manière générale, toutes les tâches se prêtent à une coopération intercommunale. Quant à la forme juridique d'une telle coopération, elle doit être définie en fonction des tâches à accomplir.

### **NGP**

8. La nouvelle gestion publique (NGP) contribue à garantir un accomplissement des tâches de qualité et répondant aux besoins. Le canton soutient les communes dans la mise en œuvre des principes de nouvelle gestion publique.

### **Accomplissement des tâches par des tiers**

9. Le Conseil-exécutif entend créer les conditions garantissant la transparence dans l'octroi de mandats communaux à des tiers / au secteur privé, tout en préservant les possibilités d'influence démocratique.

## II. Mise en œuvre de la stratégie pour les communes: énoncé de mesures générales

	<b>1. Mesures à court terme</b>
Information et coordination	<p>1.1. La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques garantit la coordination des activités cantonales d'information et de conseil dans le domaine des réformes communales (coordination REFCOM). Dans la mesure du possible, elle coordonne, documente et évalue les différents projets en cours au niveau communal.</p> <p>1.2. Les préfectures et l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire sont les interlocuteurs des communes s'agissant des questions organisationnelles et des processus de réforme; ils assument un rôle de coordinateurs en la matière.</p> <p>1.3. Le canton informe les communes des avantages et des inconvénients des différents types de réformes.</p>
Création d'un réseau d'échanges	<p>1.4. Le canton encourage la création d'un réseau d'échanges entre le canton et les communes, à l'intérieur duquel sont diffusés au moyen des nouvelles technologies de l'information des idées, des exemples et des connaissances émanant de projets de réforme aboutis, de même que des propositions de mesures en vue d'une politique économique plus active des communes.</p>
Publication des coûts moyens	<p>1.5. Des données sur les coûts moyens classées par champ d'activité sont publiées de manière appropriée sur Internet dans le cadre de la statistique financière (FINSTA).</p>
Consolidation des comptes communaux	<p>1.6. Des directives sur la consolidation des comptes en cas de contractualisation externe ou de corporatisation seront édictées dans le cadre de la surveillance des finances commu-</p>

nales.

Soutien financier aux études entreprises dans la perspective d'une fusion de communes

- 1.7 Le canton soutient financièrement, dans certains cas, les études entreprises dans la perspective d'une fusion de communes. Il entend par là approfondir les connaissances d'intérêt général sur les répercussions des fusions de communes.

## 2. Mesures à moyen et à long terme

Exigences minimales

- 2.1. Lors de l'édition de nouvelles lois, ordonnances ou directives, le canton fixe autant que possible les exigences minimales applicables aux prestations et aux résultats des communes dans les domaines qui leur ont été délégués. A cet égard, la plus grande liberté décisionnelle possible est accordée aux communes s'agissant des modalités d'accomplissement des tâches.

- 2.2. Les exigences minimales dépendent de la tâche, des structures économiques et sociales des communes et des besoins concrets de la population. Pour autant que la tâche s'y prête et que les circonstances le justifient, les exigences minimales peuvent varier en fonction des conditions qui prévalent dans les différents types de communes.

- 2.3. Une surveillance efficace des communes et la comparabilité de l'accomplissement des tâches impliquent l'existence d'indicateurs probants. Il appartient aux Directions de mettre au point les bases en vue de la saisie de ces indicateurs, et aux communes de fournir les données nécessaires à cet égard.

Efficacité de la surveillance cantonale

- 2.4. La surveillance cantonale se base autant que possible sur les exigences minimales devant être définies dans les actes législatifs. Elle intervient de manière anticipatrice.

- 2.5. Une surveillance (financière) rigoureuse et détaillée des com-

munes est déterminante s'agissant de la mise en œuvre de la stratégie pour les communes. Dans le domaine de la surveillance financière, le canton veille à ce que la reddition des comptes soit aussi uniformisée que possible, de manière à permettre le relevé de données probantes, comparables et, de ce fait, utilisables comme instruments de pilotage.

### **3. Evaluation de la stratégie pour les communes**

La stratégie pour les communes fera l'objet d'un premier examen en 2005, en même temps que la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches.





---

## **Deuxième partie: Projet et contexte général**

# I. Projet intitulé "Réformes communales dans le canton de Berne"

## 1. *Situation initiale*

### 1.1. La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation

En janvier 1999, le Grand Conseil a pris connaissance en exprimant son approbation du rapport final intitulé "La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation dans le canton de Berne" et de l'axe général suivant:

"Le canton doit promouvoir activement le développement structurel au niveau communal. Il soutient la coopération intercommunale et les fusions de communes par le biais de mesures appropriées. Il favorise d'une manière générale les rapprochements en répartissant les tâches en fonction de "communes idéales" et en supprimant les incitations négatives. A l'heure actuelle, il ne lui est par ailleurs pas possible, au vu des dispositions constitutionnelles, de contraindre des communes à fusionner."<sup>1</sup>

Le présent rapport consacré aux réformes communales dans le canton de Berne traite en particulier de la manière dont le canton peut lancer ou encourager des réformes structurelles dans les communes<sup>2</sup>. Il ne contient toutefois pas de considérations exhaustives, valables pour toutes les tâches communales ou pour toutes les régions du canton, mais se limite aux aspects fondamentaux des relations entre le canton et les communes. Il a été préparé par l'organisation de projet mise en place par le directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (projet intitulé "Réformes communales dans le canton de Berne", cf. chiffre 2 infra).

---

<sup>1</sup> Cf. La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation dans le canton de Berne, rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 17 juin 1998, p. 97ss; axe général 5 (ci-après: rapport RT).

<sup>2</sup> Dans le présent rapport, "évolution structurelle" au niveau communal signifie réformes internes à la commune (p. ex. NGP), coopération intercommunale (CIC) ou fusion de communes.

## 1.2. Interventions parlementaires

Les travaux ont tenu compte des interventions parlementaires suivantes:

- Motion Schwarz (M 037/97, Aide cantonale à la constitution de groupements de communes)
- Postulat Lack (P 061/97, Redécoupage des communes dans le canton de Berne)

Ces deux interventions demandaient un rapport sur les possibilités d'encourager les fusions de communes, attente à laquelle répond le présent document.

En outre, la motion Frey (M 039/2000) déposée le 3 février 2000 demande l'édiction de dispositions d'exécution de la loi sur les communes qui énoncent des critères de soutien en faveur des fusions de communes, sur le modèle fribourgeois. La motion Daetwyler déposée en mai 2000 va dans le même sens. Le Conseil exécutif a répondu aux deux motions compte tenu de la stratégie pour les communes. Pour le surplus, il est renvoyé aux réponses à ces deux interventions.

## 1.3. Nouvelle loi sur les communes et projet de loi sur la péréquation financière et la compensation des charges

La nouvelle loi bernoise du 16 mars 1998 sur les communes (LCo; RSB 170.11) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Elle accroît la liberté des communes dans le choix de l'organisation qui leur convient pour accomplir leurs tâches. De plus, elle restreint la surveillance cantonale en ce sens que la plupart des règlements communaux ne sont plus soumis à l'approbation du canton. La nouvelle loi oblige les communes à contrôler en permanence qu'elles accomplissent leurs tâches de manière appropriée et économique<sup>3</sup>. Le canton est par ailleurs tenu d'encourager activement la coopération intercommunale<sup>4</sup> ainsi que la fusion de communes<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Article 63 LCo.

<sup>4</sup> Article 110 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1).

<sup>5</sup> Article 4, alinéa 4 LCo.

La péréquation financière et la compensation des charges sont sur le point d'être réformées en profondeur, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi étant prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le nouveau régime aura sans doute d'importantes répercussions pour les communes, notamment dans le domaine des transferts de charges horizontaux<sup>6</sup>.

#### **1.4. Plans d'assainissement pour les communes ayant accumulé un découvert du bilan sous le régime de l'ancien droit**

La nouvelle loi sur les communes précise la notion d'équilibre des finances communales. L'ancien droit obligeait certes déjà les communes à équilibrer leurs finances à moyen terme, mais la nouvelle loi prévoit désormais clairement des mécanismes devant garantir un tel équilibre. Les communes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, avaient accumulé un découvert du bilan sont traitées de manière différenciée en ce sens qu'elles ont la possibilité de réduire leurs déficits selon un plan d'assainissement fixé par le Conseil-exécutif. Les communes politiques concernées sont au nombre de 38, et il s'agit essentiellement de communes sises dans des régions rurales structurellement faibles, ainsi que de communes touristiques devant faire face à d'importantes charges d'infrastructure ou de communes ayant une fonction de centre.

Dans 14 communes, le découvert du bilan équivaut à un dixième de quotité d'impôt au plus. De telles communes peuvent en règle générale assainir leur découvert en l'espace d'une année, soit jusqu'à fin 2000. Il s'agit de communes situées dans une marge de fluctuation "normale"; le plus souvent, elles se trouvent dans des régions devant être qualifiées de plutôt faibles en termes structurels.

Pour douze autres communes, le découvert du bilan représente entre deux et huit dixièmes de quotité d'impôt. Elles sont en mesure de l'assainir dans un délai de huit ans au plus. Il s'agit essentiellement de communes touristiques (Oberland bernois) et de communes du Jura bernois.

Les sept communes restantes ont un découvert du bilan à hauteur de neuf à 35 dixièmes de quotité d'impôt.

Lors des travaux de préparation des plans d'assainissement, lesquels ont pu être adoptés par le Conseil-exécutif en automne 1999, il a été possible de déceler diverses erreurs de planification ou de conduite susceptibles d'être, à l'instar des problèmes structurels, à l'origine de la mauvaise situation financière de certaines communes.

### **1.5. Réforme des administrations de district**

La réforme des administrations de district a pour objectifs le réexamen des structures administratives et celui des tâches des préfectures. Il s'agit surtout, à cet égard, de déterminer *qui* exerce la surveillance sur les communes. Quant au projet de réformes communales dans le canton de Berne, il se préoccupe plutôt de l'intensité et de la nature de cette surveillance. Le projet de réforme des administrations de district est un projet à long terme dont les répercussions se feront sentir au plus tôt entre 2005 et 2010, alors que le projet de réformes communales s'oriente sur le moyen terme. Ainsi, les travaux relatifs au second projet ont pu avoir lieu indépendamment de ceux qui ont trait au premier projet.

Le 2 février 2000, le Conseil-exécutif a décidé d'approfondir l'étude d'une esquisse de modèle concernant la réforme des administrations de district appelé "vision" (cinq régions administratives dotées chacune d'un centre de compétences). Le Grand Conseil prendra une décision de principe à cet égard en 2001. Le Conseil-exécutif a simultanément demandé à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques de donner la priorité au projet de réformes communales en accentuant sa coopération avec les préfets et les préfètes.

---

<sup>6</sup> Cf. rapport du Conseil-exécutif du 16 février 2000 concernant la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), p. 52s.

## 1.6. Autres projets connexes

D'autres processus de réforme sont en cours dans le canton, comme le projet intitulé "examen complet du secteur social et perspectives d'avenir" (ECSS), la révision du droit fiscal, l'élaboration du nouveau plan directeur cantonal ainsi que la nouvelle législation sur les soins hospitaliers. Tous ces processus appellent des réformes au niveau communal et rejoignent en ce sens d'autres facteurs généraux, endogènes ou exogènes, tels que<sup>7</sup>

- l'augmentation quantitative et qualitative des tâches communales constatée ces dernières années;
- l'importance de la charge fiscale globale (canton et communes) par rapport à la situation qui règne dans d'autres cantons;
- l'accroissement toujours plus rapide des disparités entre les communes;
- l'importance accrue de la politique ayant trait aux agglomérations et, partant, le problème des charges de centre;
- la difficulté croissante qu'ont les communes à trouver des candidats et candidates aux fonctions communales, alors que le volume de travail lié à de telles fonctions tend à augmenter;
- l'éclatement de la sphère de vie de la population: en raison de la mobilité croissante et de la forte tendance à la centralisation de l'économie, le lieu de travail ne coïncide souvent plus avec le lieu de domicile;
- le renforcement simultané du sentiment d'appartenance à un lieu bien précis;
- l'évolution des technologies de l'information à un rythme toujours plus soutenu;
- la concurrence accrue entre sites d'implantation aux niveaux régional, national et international.

L'évolution du contexte général a renforcé la volonté des communes d'entreprendre des réformes. C'est ainsi que l'introduction de modèles de nouvelle gestion publique (NGP) a été testée dans le cadre de projets pilotes<sup>8</sup>. En maints endroits, des communes procèdent au réexamen de leurs tâches et de leur organisation. A cela

<sup>7</sup> Cf. à cet égard Ladner Andreas / Steiner Reto, Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen, Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung, Berne 1998, p. 6 avec renvois.

<sup>8</sup> En janvier 1999, l'Association des communes bernoises, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire ainsi que sept communes pilotes, à savoir Aarberg, Dürrenroth, Lengnau, Gessenay, Sigriswil, Wohlen b. B. et Worb, ont édité en allemand un guide sur la NGP

s'ajoute que la plupart des communes coopèrent entre elles d'une manière ou d'une autre et que pour pratiquement chacun de leurs domaines d'activité, on trouve de bons exemples de coopération intercommunale. Enfin, dans toutes les parties du canton, des communes ont entrepris des négociations en vue d'une fusion.

Les préfectures ont - souvent en collaboration avec l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) - joué le rôle de services de coordination régionaux pour les projets de réforme au niveau communal. Si nécessaire, ces services cantonaux en contact permanent avec les communes encouragent ces dernières à entreprendre des réformes. A cette occasion, on a constaté que les communes éprouvent le besoin de bénéficier d'un suivi et de recommandations. Il appartient donc au canton, désormais, d'évaluer, d'étayer et de diffuser les expériences faites en différents endroits<sup>9</sup>, afin d'inciter les communes à entreprendre d'autres réformes.

Ainsi, le canton est davantage partie prenante aux réformes communales. Les besoins en matière de conseil, d'information et de coordination sont de plus en plus grands, et les communes exigent des consignes et des modèles clairs. En réponse à cette attente, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire a élaboré différents guides et modèles en collaboration avec les associations défendant les intérêts des communes et l'Association des préfets bernois.

## **2. Mandats et objectifs du projet**

Le projet de réformes communales dans le canton de Berne (REFCOM) lancé par le directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques le 26 janvier 1999 poursuivait deux objectifs formulés en ces termes:

- Le Conseil-exécutif dispose, d'ici au printemps 2000, d'une stratégie pour les communes.

---

destiné aux petites et moyennes communes (NPM-Wegleitung). Un projet pilote a également été lancé dans le Jura bernois et une publication similaire paraîtra en français en 2001.

<sup>9</sup> Cette tâche incombera notamment aux préfectures, qui bénéficieront du soutien de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.



- Tous les services administratifs appelés à traiter de questions en rapport avec les réformes communales, en particulier les préfetures et l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, sont en mesure d'assumer de manière optimale leurs fonctions de conseil, de soutien et de coordination.

En conséquence, la direction du projet a reçu le mandat suivant:

- Elaboration d'une stratégie pour les communes par le développement des résultats du projet de répartition des tâches entre le canton et les communes dans le domaine de la coopération intercommunale ainsi que des mandats contenus dans la nouvelle loi sur les communes.
- Etude et synthèse de bases scientifiques en rapport avec les fusions de communes ainsi que d'exemples émanant d'autres cantons.
- Elaboration d'auxiliaires de travail concrets pour les fusions de communes.
- Définition de critères d'appréciation des répercussions politiques, financières et socioculturelles des fusions de communes.
- Proposition de possibilités de soutien financier ou d'autres incitations à la coopération intercommunale et aux fusions de communes.
- Propositions concernant la mise en œuvre de la motion Schwarz (M 037/97: Aide cantonale à la constitution de groupements de communes).
- Propositions concernant la mise en œuvre du postulat Lack (P 061/97: Redécoupage des communes dans le canton de Berne).

### **3. Démarche / données et études de base nécessaires au projet**

Dans un premier temps, les données disponibles concernant les différentes possibilités de réforme et les projets existants ont été passées en revue et analysées. Parallèlement, les principales questions ont été concrètement posées. Le projet du Fonds national intitulé "Réformes communales", placé sous la direction d'Andreas Ladner<sup>10</sup>, a ensuite reçu le mandat d'évaluer pour le canton de Berne les résultats

---

<sup>10</sup> Andreas Ladner a été membre de la direction du projet; cf. organisation du projet à l'annexe 1.

d'une enquête réalisée en 1998 auprès des secrétaires communaux de toute la Suisse, sur la base de la vue d'ensemble des données disponibles et des principales questions. Les résultats de cette évaluation ont été soumis à la direction du projet en octobre 1999<sup>11</sup>, dans un rapport qui présente en particulier la manière dont les secrétaires communaux perçoivent les limites de capacité des communes bernoises, l'ouverture de ces dernières aux réformes et les principaux détonateurs de réformes communales.

D'autres études de base ont également été utilisées, à savoir une enquête réalisée auprès des cantons, une autre auprès des préfets et des préfètes et une troisième auprès d'experts sur la question des réformes communales<sup>12</sup>. De plus, le présent rapport tient compte des expériences et des études émanant d'autres cantons (notamment Schaffhouse, St-Gall, Thurgovie, Fribourg, Valais, Grisons et Lucerne). Enfin, les études des répercussions de réformes communales dans certains cas particuliers - en partie effectuées par des communes bernoises - ont fourni de précieuses informations.

#### **4. Principales questions**

Les mutations évoquées en guise d'introduction ne concernent pas seulement les communes, mais aussi le canton auquel incombent des tâches de pilotage et de gestion. C'est ainsi qu'il lui appartient de lancer, de suivre et d'évaluer des processus de transformation et de réforme. A cet égard, les évolutions non désirables au niveau communal doivent autant que possible être freinées, tandis que les démarches réformatrices prometteuses seront encouragées.

Il s'est agi, dans le cadre du projet de réformes communales dans le canton de Berne, de répondre aux questions suivantes:

- Jusqu'à quel point le canton doit-il diriger les communes dans l'accomplissement de leurs tâches?

---

<sup>11</sup> Etude Ladner / Steiner: rapport intitulé "Gemeindereformen im Kanton Bern. Ein Überblick und Vergleich".

<sup>12</sup> Les experts ont été interrogés selon une procédure semi-standardisée.

- Quels sont les processus réformateurs devant être encouragés par le canton?
- Quelles ressources convient-il d'y affecter?
- Dans quelle mesure la nouvelle gestion publique et, partant, la définition d'exigences minimales jouent-elles un rôle dans le rapport entre le canton et les communes?
- Quelle doit être l'attitude du Conseil-exécutif vis-à-vis des fusions de communes?

Le présent rapport ne prend pas position de manière détaillée sur les structures en partie parallèles de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire et des préfectures. Ce problème a en effet été quelque peu atténué par la révision de la loi sur les communes. Ceux de ses aspects qui subsistent sont essentiellement dus à la législation en vigueur ou à la structure organisationnelle du canton et seront traités dans le cadre de la réforme des administrations de district. Les mesures de mise en œuvre de la stratégie pour les communes tiennent compte de cet état de fait.

## II. Données de base sur les communes bernoises

Les considérations ci-après consistent essentiellement en une énumération de données statistiques concernant le découpage géopolitique du canton de Berne. Les conclusions nécessaires se trouvent dans les constatations du Conseil-exécutif à la base de la stratégie pour les communes (cf. supra p. 2ss).

### 1. Structures communales

La vue d'ensemble se réfère aux communes politiques du canton de Berne<sup>13</sup>.

Le canton de Berne est divisé en 400 communes politiques, dont 131 (32,8%) comptent moins de 500 habitants et regroupent près de quatre pour cent de la population bernoise (environ 37 000 personnes au total). Les communes dont la population varie entre 500 et 999 personnes sont au nombre de 86 (21,5%); près de sept pour cent de la population bernoise y vivent (environ 62 000 personnes au total).

Ainsi, un peu plus de 99 000 personnes vivent dans l'une des 217 communes de moins de 1000 habitants. Ces dernières, qui représentent 54 pour cent des communes bernoises, accueillent donc environ dix pour cent de la population totale du canton de Berne.

La population de 152 communes (38%) varie entre 1000 et 4999 personnes. Au total, environ 350 000 personnes y vivent (33,3% de la population totale).

Les communes dont la population se situe entre 5000 et 9999 habitants sont au nombre de 17 (soit 4,3%). Avec plus de 115 000 habitants au total, elles représentent 12,3 pour cent de la population cantonale. Seuls 3,6 pour cent des communes (14 communes) ont une population supérieure à 10 000 habitants, et 40 pour cent à peine de la population bernoise y vivent (environ 380 000 personnes au total). Près d'un tiers de la population du canton habite l'agglomération bernoise.

---

<sup>13</sup> Pour une vue d'ensemble plus précise, il est renvoyé à l'étude Ladner / Steiner, p. 13ss.

En termes démographiques, la taille des communes varie fortement d'une région à l'autre. C'est ainsi que la médiane est de 1518 (valeur maximale) dans l'Emmental, contre 520 dans le Jura bernois. Dans la région de Berne, la médiane est de 840<sup>14</sup>.

Pour l'ensemble du canton de Berne, la médiane des communes selon le nombre d'habitants est de 873, contre 840,5 à l'échelle suisse.

*Comparaison de la taille des communes suisses:*

Canton	Taille du canton (population résidente permanente au 31 décembre 1998)	Nombre de communes au 31 décembre 1997	Médiane de la taille des communes au 31 décembre 1997	Médiane de la taille des communes au 31 décembre 1998
Zurich	1 187 609	171	2990	3042
Berne	941 144	400	870	873
Lucerne	343 254	107	1718	1711
Uri	35 612	20	905	893
Schwyz	126 479	30	2685	2701
Obwald	31 989	7	4191	4155
Nidwald	37 320	11	2926	2979
Glaris	38 698	29	643	643
Zoug	96 517	11	6767	6828
Fribourg	232 086	245	419	429
Soleure	243 450	126	997	998
Bâle-Ville	190 505	3	20726	20584
Bâle-Campagne	256 761	86	1127	1166
Schaffhouse	73 725	34	644	636
Appenzell Rh.-Ext.	53 816	20	1707	1704
Appenzell Rh.-Int.	14 873	6	1835	1856
St-Gall	444 891	90	3344	3366
Grisons	186 118	212	306	307
Argovie	536 462	232	1274	1287
Thurgovie	225 479	81	1137	1475
Tessin	306 179	245	512	515
Vaud	611 613	384	403	410
Valais	274 458	163	683	678
Neuchâtel	165 594	62	886	904
Genève	398 910	45	2049	2056
Jura	68 995	83	420	410
Nombre de communes: 2903	7 123 537 Année précédente: 7 096 465	2903	840 Valeur moyenne: 2423	848 Valeur moyenne: 2444

Dans le canton de Berne, le maillage communal est certes relativement serré, mais les communes sont, en termes démographiques, plus grandes que celles des

<sup>14</sup> Dans le présent contexte, la médiane est la valeur de part et d'autre de laquelle on trouve le même nombre de communes plus grandes d'une part et plus petites d'autre part. C'est ainsi qu'au 31 décembre 1998, 200 communes bernoises avaient moins de 873 habitants et 200 plus de 873 habitants.

cantons de Fribourg et du Tessin. En tout état de cause, la valeur médiane enregistrée dans le canton de Berne se situe dans la moyenne suisse.

## **2. Situation financière**

Les indicateurs financiers classiques permettent de dresser le tableau suivant de la situation financière du canton de Berne<sup>15</sup>:

*La quotité moyenne de l'autofinancement (qui renseigne sur la capacité financière d'une commune ou sur la marge de manœuvre dont elle dispose pour effectuer de nouveaux investissements) a régressé d'environ 50 pour cent depuis 1994. Le nombre de communes pour lesquelles cette quotité est négative a augmenté (46 en 1997). La légère amélioration de la quotité de l'autofinancement enregistrée en 1998 par rapport à 1997 ne saurait être qualifiée de revirement de la situation étant donné que la tendance sur plusieurs années est toujours à la baisse<sup>16</sup>.*

*Le degré de l'autofinancement des communes (c'est-à-dire la capacité qu'ont les communes de financer leurs investissements au moyen des ressources qu'elles ont elles-mêmes acquises) est passé de plus de 100 pour cent en 1994 à environ 60 pour cent (valeur moyenne) en 1997. Cette baisse montre que les communes ne sont pas parvenues à limiter leurs investissements de façon à pouvoir les financer entièrement par leurs fonds propres, malgré la réduction opérée en 1997. En 1998, la valeur moyenne a pu être augmentée à 78 pour cent. Il est à noter que cette valeur est fortement influencée par la mauvaise situation financière des grandes communes. C'est ainsi que si l'on excluait par exemple la ville de Berne du calcul, le degré de l'autofinancement des communes bernoises augmenterait considérablement. Il en résulte que la plupart des communes bernoises ont été en mesure de financer leurs investissements au moyen des ressources qu'elles ont elles-mêmes acquises.*

---

<sup>15</sup> Les chiffres ci-après sont largement tirés du Bulletin financier du Groupe d'aménagement cantonal (GAC), édition de février 1999. Il s'agit des indicateurs financiers de 1997. Lorsque cela s'est avéré utile, ils ont été complétés par les chiffres (de 1998) de l'édition de décembre 1999 du Bulletin financier.

<sup>16</sup> Cf. Bulletin financier du GAC, édition de décembre 1999, p. 9.

La *part du service de la dette (c'est-à-dire le poids des intérêts nets sur le revenu financier)* est passée de 1 à 0,1 pour cent ces dernières années. Ainsi, le revenu financier des communes n'est que très peu amoindri par les intérêts nets, ce qui traduit l'endettement relativement faible des communes bernoises. En 1998, la part du service de la dette a connu une légère nouvelle hausse et s'est montée à 0,3 pour cent. Il n'en reste pas moins qu'à l'échelle suisse, cette valeur reste peu élevée.

De même, la *quotité de la charge financière (c'est-à-dire le poids du service du capital sur le revenu financier suite aux investissements)* n'a cessé de diminuer entre 1994 et 1997, et n'a guère subi de changement en 1998. Cela signifie que ces dernières années, les communes ont réduit leurs investissements, ou qu'elles n'ont pas été amenées à en consentir d'importants. La diminution de la quotité de la charge financière a été renforcée par le faible poids des intérêts. Si le niveau peu élevé de la quotité de la charge financière est en soi positif, force est de constater qu'il existe un risque que les communes ne procèdent pas aux investissements de remplacement nécessaires.

D'une manière générale, la situation financière des communes bernoises est solide comparée à celle de l'ensemble des communes suisses. Le nombre de communes dont le compte est déficitaire reste stable. En moyenne, la dette nette par habitant est de quelque 1600 francs. En 1998, les dettes des communes ont diminué de près de 400 millions de francs, passant de 5,9 à 5,5 milliards de francs. Cette même année, on a enregistré une légère augmentation des investissements.

Les divers indicateurs ne font pas apparaître de corrélation claire entre la situation financière d'une commune et le nombre de ses habitants. Par contre, il y a lieu de relever que la situation financière des communes suburbaines reste bonne, tandis que celle des villes et des communes périphériques tend à être plutôt mauvaise. L'examen des quotités d'impôt et des indices de capacité contributive amène à des constatations semblables. Il s'avère certes que les communes les plus peuplées tendent à avoir de meilleurs résultats que les communes peu peuplées, mais cette circonstance est à mettre en relation avec la structure démographique (p. ex. âge, profession), la structure économique et la situation géographique des communes

("coût de l'éloignement"), plutôt qu'avec l'effectif de leur population. Ainsi, il n'est guère possible de catégoriser la situation financière des communes en fonction de leur nombre d'habitants<sup>17</sup>.

L'écart entre communes riches et communes pauvres n'a pas non plus diminué l'année dernière<sup>18</sup>. On peut toutefois s'attendre à une réduction des disparités avec le nouveau régime de péréquation financière et de compensation des charges. L'idée de solidarité entre les communes qui sous-tend ce régime inclut également l'obligation faite aux communes d'optimiser en permanence l'accomplissement de leurs tâches (cf. aussi l'art. 63 LCo).

### **3. Importance économique des communes**

Les communes jouent à double titre un rôle important pour le développement économique du canton de Berne: elles sont à la fois demandeuses de biens et de prestations offertes sur le marché et actrices de la politique économique qui influencent, dans les limites de leur liberté d'action, les conditions générales et les avantages comparatifs du canton de Berne en tant que cadre de vie et pôle économique. L'importance des communes parmi les intervenants sur le marché repose aussi bien sur le fait qu'elles emploient du personnel que sur le fait qu'elles offrent et consomment des prestations, ce qui implique des dépenses d'exploitation et des investissements en faveur de l'infrastructure communale.

#### **3.1. Le rôle des communes en tant qu'actrices de la politique économique**

La charge fiscale globale (canton et communes) qui pèse sur les personnes physiques dans le canton de Berne est due, à raison de 50 pour cent environ, à l'ensemble des communes. Cette constatation atteste à elle seule de l'importance des communes dans la politique économique. La charge fiscale globale, qui est élevée en comparaison intercantonale, ne pourra donc être réduite qu'à condition que

---

<sup>17</sup> L'étude Ladner / Steiner n'établit pas non plus de corrélation évidente entre la taille des communes et leur situation financière (sur la base de l'évolution des excédents de revenus enregistrés entre 1994 et 1998); cf. étude Ladner / Steiner, p. 30.



l'ensemble des communes fournisse une contribution. Ces dernières années, la concurrence que se livrent les communes pour attirer les contribuables et les entreprises s'est nettement durcie. Souvent, les communes ne disposent pas des ressources humaines et financières nécessaires pour faire face aux exigences accrues qui découlent de cette situation de concurrence. Ces considérations sont confirmées par les résultats de l'enquête, qui attestent d'une augmentation des charges pesant sur les communes dans le domaine de la "promotion économique". A cet égard en effet, les communes se heurtent fréquemment aux limites de leurs capacités.

Il arrive souvent que les communes ne soient pas en mesure d'offrir les services nécessaires aux décisions d'implantation des représentants de l'économie (p. ex. travaux préliminaires d'aménagement du territoire) dans les délais attendus par les investisseurs. Les réformes qui s'imposent dans ce domaine ne concernent pas seulement les petites communes, mais toutes celles qui, pour diverses raisons, ne disposent que d'une marge de manœuvre insuffisante en matière de politique économique.

Les gains, en termes d'efficacité, que les réformes sont susceptibles d'apporter dans certains cas peuvent produire deux sortes d'effets: diminution des charges et réduction de la quotité d'impôt d'une part, extension ou professionnalisation de l'offre de prestations d'autre part. Sous l'angle de la politique économique, les communes devraient utiliser avant tout les gains d'efficacité pour diminuer les charges et la quotité d'impôt, et améliorer ainsi les conditions générales offertes à l'économie.

Les communes peuvent, par une politique économique et financière active, contribuer au développement économique du canton de Berne

- en veillant à l'équilibre de leurs finances afin de profiter de conditions d'endettement favorables;
- en accomplissant leurs tâches de manière économique et efficace, et en coopérant de manière ciblée pour atteindre une bonne taille critique;

---

<sup>18</sup> Cf. Bulletin financier du GAC, édition de décembre 1999, p. 17ss.

- en accomplissant leurs tâches à moindres coûts grâce à une bonne coopération intercommunale.

En optimisant leurs structures et en recourant aux possibilités de coopération, les communes peuvent contribuer de manière décisive à renforcer leur position et, partant, celle du canton de Berne dans la concurrence que se livrent les sites d'implantation à l'échelle intercantonale. En tout état de cause, il importe que le canton et les communes unissent leurs efforts pour créer de bonnes conditions de croissance de l'économie bernoise.

Afin de renforcer à long terme la capacité économique du canton, il est nécessaire que les communes aient une politique économique active, en collaboration avec d'autres communes, les régions et le canton. A cet égard, les communes doivent concentrer leurs efforts sur les facteurs d'implantation tant matériels qu'immatériels sur lesquels elles peuvent avoir une influence. Parmi les domaines conférant aux communes la possibilité d'étendre leur marge de manœuvre, on peut citer ceux-ci:

- professionnalisation des activités de conseil et de suivi s'agissant des demandes de permis de construire et des besoins de l'économie (préservation de bonnes relations avec les représentants du tissu économique local),
- professionnalisation de la gestion des réserves de terrains à bâtir en zone d'habitation et en zone industrielle et artisanale,
- planification des investissements orientée vers le développement et coordonnée à l'échelle supracommunale dans le domaine des infrastructures publiques,
- adéquation de l'offre en matière d'approvisionnement et des nouveaux besoins de la population résidante,
- planification financière dirigée vers une politique fiscale active,
- renforcement des compétences dans le domaine de la politique économique et désignation d'interlocuteurs des milieux économique au sein de l'administration communale,
- définition de lignes directrices claires de la politique économique.

### **3.2. Le rôle des pouvoirs publics communaux en tant qu'employeurs, demandeurs et investisseurs**

Le secteur public a, d'une manière générale, une grande importance dans le canton de Berne. Selon une estimation sommaire, il emploie, tous niveaux confondus (Confédération, canton, communes), environ 20 pour cent des personnes actives dans les secteurs secondaire et tertiaire, soit quelque 100 000 personnes<sup>19</sup>.

Pour des raisons afférentes à la technique d'enquête, il n'est pas possible de calculer avec exactitude le nombre de personnes employées par les pouvoirs publics au niveau communal, de sorte qu'il est nécessaire de recourir à une estimation. Il ressort des comptes communaux de 1998 que les charges de personnel se sont montées à environ un milliard de francs pour l'ensemble des communes, ce qui correspond à peu près à un effectif de 10 000 personnes. Ce chiffre s'applique aux communes et aux entreprises communales, mais exclut les autres collectivités assumant des tâches communales, dont le nombre est un multiple de celui des communes<sup>20</sup>. S'agissant de l'accomplissement de tâches publiques, les syndicats et les sections de communes notamment sont assimilables aux communes, et leur seul nombre équivaut à peu près à celui de ces dernières.

Il est donc patent que s'agissant de l'accomplissement de tâches publiques communales, les effectifs employés par les collectivités issues d'une corporatisation sont importants. Au vu de cette considération, on admet qu'au total au moins 15 pour cent de toutes les personnes employées dans le secteur public, soit au moins 15 000 d'entre elles, sont actives au niveau communal dans le domaine de l'accomplissement des tâches visé par les réformes. Ainsi, le nombre d'emplois communaux dépasse vraisemblablement celui des emplois cantonaux (environ 13 000 personnes sans les apprentis).

La comparaison entre les comptes communaux et le compte d'Etat montre que les situations sont comparables s'agissant des charges (charges du canton: 6,8 milliards de francs, charges des communes: 5,3 milliards de francs) et des

---

<sup>19</sup> Secteur public dans le canton de Berne, bilan de la situation 1998. Les entreprises dans lesquelles la Confédération ou le canton ont une participation majoritaire sont comprises.

investissements (dépenses du canton: 815 millions de francs, dépenses des communes: 745 millions de francs<sup>21</sup>). On peut partir du principe qu'en termes de demande et d'investissements, l'importance économique des communes est plus élevée que celle du canton si l'on tient compte des autres collectivités accomplissant des tâches communales<sup>22</sup>. Le canton s'attend donc, sous l'angle de la politique économique également, à ce que les communes accomplissent leurs tâches de manière efficace et efficiente.

#### **4. Exposé des problèmes que rencontrent les communes bernoises dans l'accomplissement de leurs tâches**

Il s'agit d'une question complexe au sujet de laquelle il est impossible de formuler des considérations exhaustives, faute de données suffisantes<sup>23</sup>. En effet, la surveillance cantonale se limite souvent au respect des règles, sans s'étendre à l'efficacité de l'action des communes, de sorte que l'on ne dispose que de peu de données renseignant sur les problèmes que rencontrent les communes dans l'accomplissement de leurs tâches.

Les considérations ci-dessous reflètent les estimations des secrétaires communaux<sup>24</sup>. La direction du projet de réformes communales dans le canton de Berne en a examiné la plausibilité, ce qui a permis de confirmer pour l'essentiel les résultats de l'enquête.

---

<sup>20</sup> Le canton de Berne compte actuellement, en plus de ses 400 communes municipales et communes mixtes, 326 syndicats de communes, 25 sections de communes, 61 corporations de digues, 199 communes bourgeoises, 92 corporations bourgeoises et 259 paroisses.

<sup>21</sup> Comparaison opérée entre le compte d'Etat de 1997 et les comptes communaux de 1998.

<sup>22</sup> Dans les comptes communaux figurent toutefois de nombreux montants au titre de dépenses que les communes ne peuvent pas influencer elles-mêmes. Ainsi, les chiffres n'indiquent qu'approximativement les dépenses réellement occasionnées par les communes.

<sup>23</sup> Le réexamen des indications fournies pour chaque domaine d'activité aurait en outre débordé le cadre du présent rapport. Il s'agira toutefois de chercher à obtenir à long terme les données nécessaires à la surveillance de l'accomplissement des tâches et aux comparaisons entre communes.

<sup>24</sup> Les considérations se fondent sur l'étude Ladner / Steiner, p. 19 à 28. Les résultats recourent largement ceux auxquels est parvenu un groupe de travail du Seeland, qui a recherché l'existence de problèmes dans l'accomplissement des tâches pour tous les domaines dans lesquels les communes interviennent. Le groupe de travail se compose de cadres de l'administration et de membres des exécutifs de six communes du Seeland.

Si des divergences ont été constatées entre les estimations, il en sera fait mention dans les paragraphes qui suivent.

#### **4.1. La capacité administrative et la compétitivité des communes bernoises**

De l'avis des secrétaires communaux, la capacité administrative des communes bernoises peut être qualifiée d'élevée.

Les communes s'estiment à raison de 80 pour cent très disponibles envers leur clientèle, et 70 pour cent d'entre elles pensent en outre que leurs prestations sont de haute qualité.

Par contre, près de 30 pour cent des communes bernoises sont d'avis que des problèmes financiers existent.

D'une manière générale, les communes bernoises considèrent leur gestion politique de manière un peu plus négative que les autres communes suisses. Pour le reste, elles fournissent d'elles-mêmes des appréciations qui ne diffèrent guère de celles des communes du reste de la Suisse. Par rapport à ces dernières toutefois, elles se font une idée légèrement plus positive de leur disponibilité envers la clientèle, de l'éventail de leurs prestations et de leur infrastructure.

A l'intérieur du canton de Berne, les grandes communes d'une part et les petites d'autre part ont d'elles-mêmes une perception semblable dans certains domaines, différente dans d'autres:

C'est ainsi que toutes les communes dont la population ne dépasse pas 9999 personnes apprécient à peu près de la même manière leur *gestion politique*.

En revanche, les communes de plus de 10 000 habitants (elles sont 14 dans le canton de Berne) ont une appréciation légèrement supérieure de leur gestion politique.

S'agissant de la *gestion entrepreneuriale*, les communes de 9999 habitants au plus se font là aussi une idée semblable de leurs prestations. Par contre, les dix communes dont la population varie entre 10 000 et 19 999 habitants ont une appréciation inférieure dans ce domaine.

Quant aux quatre communes comptant plus de 20 000 habitants, elles ont une appréciation de leur gestion entrepreneuriale plus élevée que les autres.

En ce qui concerne l'opinion qu'ont les communes de la *qualité et de la quantité de leurs prestations*, il n'y a pas de différence notable entre les grandes et les petites communes (appréciation légèrement inférieure des 55 plus petites communes de moins de 250 habitants).

Plus leur importance démographique est élevée, et plus les communes ont une appréciation positive de leur infrastructure<sup>25</sup>. A cet égard, il est frappant de constater que les communes de moins de 500 habitants ont une appréciation plutôt critique. Ces 131 communes, qui totalisent environ quatre pour cent de la population, s'attribuent une note entre 2,8 et 3,5 sur une échelle allant de 1 (capacité très faible) à 5 (capacité très élevée). Les communes de plus de 500 habitants portent pratiquement toutes le même jugement sur leur infrastructure (entre 3,8 et 4,0 environ). Par contre, sur la même échelle, toutes les communes apprécient de manière similaire leur *situation financière*. A cet égard, les 55 plus petites communes (de moins de 250 habitants) et les quatre grandes communes (plus de 20 000 habitants) portent sur leur situation financière une appréciation plus positive que les autres communes du canton de Berne.

L'estimation de la situation financière par les secrétaires communaux coïncide pour l'essentiel avec les considérations évoquées plus haut sur la marge de manœuvre financière des communes. Il convient toutefois de relever que dans les grandes communes ayant des charges de centre et les très petites communes / régions périphériques, la quotité de l'autofinancement tend à être moins élevée que dans les autres communes<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Etude Ladner / Steiner, figure 4, p. 22.

<sup>26</sup> Ce qui contredit quelque peu les résultats de l'étude Ladner / Steiner selon laquelle ces communes tendent à bénéficier d'une meilleure situation financière. Cette différence s'explique tou-

*Estimation de la capacité administrative des communes:*

Domaine	Part des communes qui indiquent une capacité administrative élevée	
	BE	CH
Gestion politique	45%	55%
Gestion entrepreneuriale	45%	42%
Innovation	53%	54%
Situation financière	26%	27%
Disponibilité envers la clientèle	80%	80%
Qualité des prestations	70%	70%
Eventail de l'offre de prestations	60%	52%
Infrastructure	54%	50%

**4.2. Limites de capacité (par domaine)**

Les limites de capacité constituent une échelle sommaire pour l'estimation de la capacité administrative des communes par leurs secrétaires. L'indice de la limite de capacité utilisé (moyenne des limites de capacité de tous les domaines) révèle surtout certaines tendances générales et fournit une vue d'ensemble de la capacité des communes bernoises du point de vue des personnes interrogées, en comparaison avec les autres communes de Suisse.

Il est intéressant de noter que l'indice de la limite de capacité augmente légèrement avec la taille des communes. Ainsi, du point de vue des secrétaires, les communes d'une certaine importance tendent à se heurter plus fréquemment aux limites de leurs capacités que les communes de plus petite taille.

Les limites de capacité sont particulièrement souvent atteintes ou dépassées dans les domaines suivants (domaines cités par plus de 25 pour cent des communes):

- Asile
- Nouvelle pauvreté/assistance sociale
- Chômage (bien qu'une charge moindre ait été constatée par rapport aux résultats d'une enquête réalisée en 1994)

---

tefois par le fait que les auteurs de l'étude Ladner / Steiner se sont fondés sur la capacité

- Assistance aux toxicomanes
- Police communale
- Protection civile
- Exécutif communal

Les domaines suivants sont tous cités par 20 pour cent des communes bernoises:

- Travaux publics
- Transports publics
- Service du feu
- Informatique dans l'administration communale

Comparé à l'enquête de 1994, les limites de capacité sont plus souvent atteintes, aux dires des secrétaires communaux, dans les domaines suivants:

- Questions concernant la jeunesse (1998: 13,1%; 1994: 6,6%)
- Intégration des étrangers (1998: 18,1%; 1994: 10,6%)
- Ecoles (1998: 18,5%; 1994: 13,3%)
- Sport/infrastructures sportives (1998: 18,7%; 1994: 11,2%)
- Promotion économique (1998: 19,5%; 1994: 5,8%)

A l'échelle suisse, les secrétaires communaux estiment plus souvent qu'en 1994 que leur commune a atteint les limites de ses capacités. Pourtant, les communes bernoises font exception, puisque leurs secrétaires ne semblent d'une manière générale pas avoir constaté d'augmentation à cet égard.



### III. Expériences faites lors de réformes lancées à l'étranger

A l'étranger aussi, les réformes communales et administratives sont - parfois depuis longtemps - à l'ordre du jour. Les grandes lignes de cette évolution sont esquissées ci-dessous. A cet égard, une distinction est opérée entre les réformes internes aux communes, la coopération intercommunale et les réformes territoriales (fusion de communes).

#### 1. *Réformes internes aux communes*

La modernisation de l'administration se caractérise actuellement surtout par l'introduction accrue de la nouvelle gestion publique, notamment dans les pays d'Europe occidentale et d'Amérique du nord. Par ailleurs, la tendance va à l'abandon de certaines tâches ou à la contractualisation externe d'une part, et à la volonté de faire participer davantage les citoyens et citoyennes à l'accomplissement de tâches communales d'autre part.

Ainsi, les réformes internes aux communes sont au premier plan<sup>27</sup>. Elles ont souvent lieu à l'intérieur de réseaux permettant aux communes d'échanger et d'évaluer leurs expériences<sup>28</sup>. Les nouvelles technologies de l'information jouent à cet égard un rôle essentiel grâce à la possibilité qu'elles offrent de créer des plates-formes de communication, comme l'International Network for Better Local Government. Ce réseau, instauré en 1995, réunit dix communes de Grande-Bretagne, de Nouvelle-Zélande, des Pays-Bas, d'Allemagne, du Danemark, de Finlande, des Etats-Unis et du Canada. La ville suisse de Neuchâtel participe également à ce réseau d'échange de savoir et d'expériences.

En 1995/1996, les thèmes principalement abordés à l'intérieur de ce réseau ont été les suivants<sup>29</sup>:

- le changement des mentalités au sein des administrations,

<sup>27</sup> Cf. entre autres: Pöhl Marga, Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1997, p. 11s.

<sup>28</sup> On peut citer comme exemples de tels réseaux la Kommunale Gemeinschaftsstelle en Allemagne ou les Cities of Tomorrow - International Network for better local government. Il s'agit également, à cet égard, d'une forme de coopération intercommunale.

<sup>29</sup> Pöhl Marga, op. cit., p. 12ss.

- la gestion de la qualité,
- le recours aux technologies de l'information et de la communication,
- le développement du personnel,
- la participation des citoyens et citoyennes,
- les possibilités d'introduire la "concurrence" dans les administrations communales,
- la gestion stratégique.

La précarité des finances communales est l'un des éléments déclencheurs des réformes cités par les personnes interrogées. L'obstacle majeur, à ce propos, réside dans la difficulté de concilier les objectifs concrets visés par les réformes et les restrictions budgétaires récurrentes<sup>30</sup>. La contradiction s'explique par le fait que souvent, les réformes entraînent d'importants coûts de transaction et de réalisation (coûts de mise en œuvre et d'introduction) qui ne peuvent être assumés du fait des réductions budgétaires. L'objectif essentiel de la modernisation des administrations est une organisation efficace de prestation de services qui réponde aux exigences actuelles. Or, il est arrivé à diverses reprises que les expériences de nouvelle gestion publique soulèvent des problèmes inédits dont la source réside dans l'absence de pilotage stratégique<sup>31</sup>. Il s'avère que la nouvelle gestion publique, qui propose une approche fortement axée sur les produits, ne parvient pas toujours à offrir des solutions satisfaisantes lorsque surgissent des problèmes complexes car interdisciplinaires<sup>32</sup>.

## **2. *Coopération intercommunale***

Dans les autres pays européens, la coopération intercommunale a - semble-t-il - augmenté pour les mêmes raisons qu'en Suisse. De plus, les domaines faisant

<sup>30</sup> Cf. Grunow Dieter, Lokale Verwaltungsmodernisierung "in progress"? in: Grunow Dieter / Wollmann Hellmut (éd.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Bâle/Boston/Berlin, 1998, p. 3s.

<sup>31</sup> Cf. Naschold Frieder / Jann Werner / Reichard Christoph, Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit, Berlin 1999, p. 14 au sujet de la phase "post-NGP" caractérisée par une accentuation du pilotage stratégique par rapport à la gestion en fonction des produits.

<sup>32</sup> Par exemple Naschold Frieder, Strategisches Management, in Naschold Frieder / Oppen Maria / Wegener Alexander, Kommunale Spitzeninnovationen, Berlin 1998, p. 28ss.

l'objet d'une telle coopération et les formes juridiques que cette dernière peut revêtir sont comparables à ceux de la Suisse<sup>33</sup>. Une certaine disparité est enregistrée à cet égard entre le nord et le sud: dans les pays du nord de l'Europe, la coopération intercommunale repose sur une plus longue tradition que dans les pays latins<sup>34</sup>.

L'importance de la coopération intercommunale est également attestée par la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, du 15 octobre 1985, dont l'article 10 oblige les Etats membres à accorder aux communes le droit de coopérer. Dans les pays membres de l'Union européenne par ailleurs, la coopération intercommunale a été quelque peu renforcée sur la base des discussions ayant trait à la fédéralisation. Cette tendance est à mettre en corrélation avec la formation de régions qui est largement encouragée par l'Union européenne au moyen de subventions<sup>35</sup>. Il convient enfin de relever une fois encore la coopération intercommunale portant sur l'échange d'expériences et de savoir dont il a déjà été question plus haut, qui est très avancée par rapport à ce qui se passe en Suisse.

### **3. Réformes territoriales (fusions de communes)**

Des réformes territoriales ont eu lieu dans différents Etats européens, dont les plus importantes, imposées "d'en haut", remontent aux années 60 et 70. Dans les pays scandinaves notamment, le nombre des communes a été réduit dans une proportion allant jusqu'à 80 pour cent<sup>36</sup>. D'importantes fusions de communes ont également été opérées à l'époque en République fédérale d'Allemagne (le nombre de communes y est passé de 24 272 à 8077) et en Autriche (réduction de 3999 à 2301 communes).

---

<sup>33</sup> La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens, Conseil de l'Europe, Communes et régions d'Europe n° 56, Strasbourg 1995, p. 145ss.

<sup>34</sup> On constate jusqu'à un certain point la même disparité en Suisse. C'est ainsi qu'en 1994, il existait nettement moins de syndicats de communes en Suisse romande qu'en Suisse alémanique (cf. Höpflinger François, Kooperation mit anderen Gemeinden und mit Privaten, sans indication de l'année, sur la base d'une enquête réalisée en 1994, <http://www.unizh.ch/~gemeinde/>).

<sup>35</sup> Frey, Bruno S., Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997, p. 43s.

<sup>36</sup> Friederich Ueli / Arn Daniel / Wichtermann Jürg, Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen, Berne 1998, p. 17.

Vue d'ensemble des différentes *tailles des communes dans les pays européens en 1990*<sup>37</sup>:

<i>Pays</i>	<i>Nombre moyen d'habitants par commune</i>
Grande-Bretagne	108440
Portugal	32300
Suède	30040
Pays-Bas	23200
Danemark	18760
Belgique	16960
Finlande	10870
Norvège	9000
Italie	7130
Espagne	4930
Allemagne (anciens et nouveaux Länder)	4925
Autriche	3340
Hongrie	3340
Luxembourg	3210
<b>Suisse</b>	<b>2210</b>
Grèce	1700
France	1580
Islande	1330

A l'heure actuelle, des fusions de communes ont surtout lieu dans les Länder est-allemands<sup>38</sup>, fusion qui consistent essentiellement en rattachements aux villes<sup>39</sup>. Le Land de Saxe par exemple entend rendre l'administration plus efficace au moyen de réformes territoriales et conférer aux villes de meilleures possibilités de planification, tout en économisant 300 millions de marks.

En Allemagne occidentale notamment, les objectifs poursuivis par les réformes étaient notamment les suivants<sup>40</sup>:

- amélioration de la capacité administrative des communes,
- optimisation de la forme politique des communes,
- concrétisation d'objectifs supracommunaux.

<sup>37</sup> Extrait de: La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens, Conseil de l'Europe, Communes et régions d'Europe n° 56, Strasbourg 1995, p. 18.

<sup>38</sup> Cf. p. ex. "Die Welt", 24 juillet 1998 (<http://www.welt.de/archiv/1998/07/24/072de03.htm>).

<sup>39</sup> Cf. également: Stüer Bernhard, Gebietsreform in den neuen Ländern (<http://www.stueer.de/>) au sujet des réformes territoriales dans les nouveaux Länder allemands.

<sup>40</sup> Thieme Werner / Prillwitz Günther, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981, p. 45ss.

Il n'est guère possible de déterminer dans quelle mesure les réformes territoriales opérées en Allemagne ont atteint leurs objectifs, car les recherches empiriques entreprises ne sont pas nombreuses. De plus, aucun bilan n'avait été dressé avant les réformes, ce qui empêche toute comparaison directe avec l'état antérieur.

Dans leur étude, Thieme et Prillwitz parviennent certes à la conclusion que l'on peut prudemment tirer un bilan globalement positif<sup>41</sup>, mais relèvent qu'au terme des fusions, les prestations communales étaient plus nombreuses, d'où une augmentation de la charge par habitant pour l'administration.

Il n'est pas non plus possible de tirer des conclusions définitives des répercussions des fusions sur la *politique* des communes *en matière de dépenses*<sup>42</sup>. Selon une étude de Brockmann/Rosenfeld, les réformes territoriales ont probablement engendré les effets suivants dans ce domaine<sup>43</sup>:

- professionnalisation,
- concentration des ressources financières,
- effets d'anticipation.

La *professionnalisation* de l'administration a accru les charges de personnel par habitant étant donné que les communes issues de fusions ont nouvellement engagé leurs propres employés dans les domaines de l'aménagement du territoire, des constructions et du cadastre.

On a pu constater une *concentration optimale des ressources financières* (gains en termes d'efficacité et marge de manœuvre financière accrue en raison de la réunion des recettes de communes naguère distinctes) lorsque la fusion concernait des communes dotées auparavant d'infrastructures comparables. Par contre, les économies d'échelle réalisées ont été utilisées pour équilibrer l'offre de prestations

---

<sup>41</sup> Thieme Werner / Prillwitz Günther, op. cit., p. 84s. Les auteurs constatent que l'agrandissement des communes a conduit, surtout à la campagne, à une amélioration de la capacité administrative (unités administratives plus professionnelles et plus spécialisées), mais qu'il a également engendré une bureaucratie accrue et une diminution de la disponibilité envers les citoyens et les citoyennes.

<sup>42</sup> Cf. au sujet de ce qui suit: Brockmann Gerd / Rosenfeld Martin, *Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden - Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen, Baden-Baden*, 1984.

<sup>43</sup> Brockmann Gerd / Rosenfeld Martin, op. cit., p. 445s.

lorsque les différentes communes ne disposaient pas d'infrastructures semblables avant la fusion (en particulier installations sportives, routes, installations d'approvisionnement en eau et en électricité ainsi que de traitement des eaux usées et des déchets).

Par ailleurs, diverses communes sachant qu'une fusion allait avoir lieu ont décidé de se doter d'infrastructures coûteuses dans l'espoir qu'elles soient ensuite largement financées par les autres communes concernées (*effets d'anticipation*).

Il n'est donc pas possible d'apprécier de manière univoque les répercussions des réformes territoriales sur la politique des communes en matière de dépenses. En effet, les tâches sont appréhendées de manière très différente par les communes envisageant une fusion (s'agissant aussi bien de l'étendue des tâches que des modalités de leur accomplissement); de plus, les décisions relatives aux dépenses sont souvent influencées par des facteurs personnels, partisans, politiques, économiques, temporels ou autres<sup>44</sup>.

Un élément mérite encore d'être relevé: selon la "loi du parallélisme progressif entre les dépenses et la concentration démographique" énoncée par Brecht<sup>45</sup>, les dépenses par habitant sont moins importantes dans les petites communes que dans celles qui comptent davantage d'habitants<sup>46</sup>. L'étude de Brockmann/Rosenfeld précitée parvient à la conclusion que la "loi de Brecht" se vérifie également dans le cas de réformes territoriales. Les raisons en sont la professionnalisation d'une part, et la concentration des ressources financières qu'implique le renforcement des infrastructures d'autre part<sup>47</sup>. Cela signifie qu'à long terme, les

<sup>44</sup> Brockmann Gerd / Rosenfeld Martin, op. cit., p. 447.

<sup>45</sup> D'après Brockmann Gerd / Rosenfeld Martin, op. cit., p. 26. Selon cette loi, les dépenses d'une commune s'accroissent avec le nombre de ses habitants. Il s'agit d'une loi formulée en 1932 par A. Brecht sur la base de comparaisons des dépenses communales par habitant dans les grandes et les petites communes de Prusse.

<sup>46</sup> Il s'agit d'une affirmation portant sur une période précise, étant donné que Brecht n'avait alors tenu compte que des dépenses consenties par les communes pendant une année.

<sup>47</sup> Brockmann Gerd / Rosenfeld Martin, op. cit., p. 459. Cela signifie qu'en cas d'agrandissement dû à une réforme territoriale également, il convient de s'attendre à un accroissement des dépenses. Cf. également Horber-Papazian Katia / Terribilini Serge, Redéfinition de l'espace d'action publique au niveau local, s'agissant du "mythe des économies d'échelle", in Knoepfel Peter / Linder Wolf, Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Bâle / Genève / Munich 2000, p. 103, avec une référence à Dafflon selon lequel les communes ne parviennent pas, en fusionnant, à réaliser des économies plus importantes qu'en renforçant leur coopération.

fusions ne permettent pas d'une manière générale aux communes de réaliser des économies<sup>48</sup>.

Les réformes territoriales opérées en Allemagne (occidentale) ne sont en maints endroits pas entièrement "digérées", du fait notamment qu'elles étaient uniquement dirigées vers un accroissement de l'effectivité<sup>49</sup>. Les tentatives actuelles d'impliquer à nouveau davantage les citoyens et citoyennes dans l'accomplissement des tâches et, partant, le renforcement de la démocratisation dans les communes allemandes, sont l'une des conséquences du caractère "technocratique" des réformes territoriales.

---

<sup>48</sup> Cf. à cet égard le Planungsbericht des Regierungsrats an den Grossen Rat des Kantons Luzern, de mars 2000, selon lequel il n'est pas possible de constater de manière générale le potentiel d'économie généré par les fusions de communes.

<sup>49</sup> Cf. Stür Bernhardt, op. cit.

## IV. Expériences faites lors de réformes lancées en Suisse

### 1. *Evolutions au niveau fédéral*

La révision prévue de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons souligne l'importance des "conventions axées sur les résultats" dans le système fédéraliste<sup>50</sup>. De plus, une réflexion a été engagée au niveau fédéral, dans le cadre du projet de réforme du gouvernement et de l'administration, sur l'accroissement de *l'efficacité* par l'abandon de tâches ou la contractualisation externe, et sur l'augmentation de la *rentabilité* grâce à la suppression de chevauchements et à l'exploitation de synergies. Une évaluation du projet de réforme du gouvernement et de l'administration est prévue pour la fin de 2000, de sorte qu'il n'est pas encore possible de formuler des considérations exhaustives<sup>51</sup>.

Désormais, l'article 50 de la nouvelle Constitution fédérale (Cst.) concrétise le principe - traditionnellement incontesté - des trois échelons étatiques de la Suisse. Selon cet article, la Confédération est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de prendre en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. De plus, l'article 53, alinéa 3 Cst. règle la modification de territoires cantonaux, ce qui pourrait par exemple avoir une importance si des communes sises de part et d'autre d'une frontière entre deux cantons devaient décider de fusionner. Selon les nouvelles prescriptions, il suffit que le corps électoral concerné et les deux cantons en question approuvent la modification territoriale, de même que l'Assemblée fédérale. L'arrêté d'approbation de cette dernière n'est plus soumis qu'au référendum facultatif, et ne doit donc plus faire l'objet d'une votation obligatoire du peuple et des cantons.

L'évolution de la situation au niveau fédéral revêt de l'importance pour le canton s'agissant surtout des instruments de NGP (évaluations et échanges d'expériences concernant des questions en rapport avec la NGP), de la prise en compte de l'avis

---

<sup>50</sup> La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, Berne et Soleure 1999, p. 33s.

<sup>51</sup> Cf. à cet égard les données figurant à l'adresse <http://www.admin.ch/ch/f/rvr/sogehetes1.htm>.



des autorités d'exécution dans les travaux législatifs<sup>52</sup> et du nouveau régime de péréquation financière. Dans ce dernier contexte, le recours à des directives concernant les objectifs et les résultats de même qu'à des subventions forfaitaires dans les relations entre la Confédération et les cantons est également discuté.

## **2. Vue d'ensemble des réformes lancées dans d'autres cantons**

Les réformes lancées dans d'autres cantons revêtent le plus souvent les formes suivantes:

- nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes (généralement accompagnée d'une réforme de la péréquation financière),
- projet en rapport avec la nouvelle gestion publique (réformes internes aux communes),
- coopération intercommunale,
- fusion de communes.

Le tableau de la page suivante indique quelles réformes ont été entreprises à ce jour par les cantons<sup>53</sup>.

Le canton de Berne a achevé - ou tout au moins lancé - toutes les réformes mentionnées dans le tableau. C'est ainsi qu'il a en particulier aboli le statut de fonctionnaire, révisé sa législation sur les communes et créé les bases légales nécessaires à l'introduction de la nouvelle gestion publique. Il a en outre réorganisé la répartition des tâches avec les communes et s'emploie actuellement à mettre au point un nouveau régime de péréquation financière et de compensation des charges.

---

<sup>52</sup> Cf. à cet égard le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 10 novembre 1997, FF 1998 1662ss. S'agissant des diverses mesures, à savoir l'initiative parlementaire et l'amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération, cf. le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, FF 1999 2527ss.

<sup>53</sup> La vue d'ensemble est tirée de: Steiner Reto / Ladner Andreas, Gemeindereformen in der Schweiz - Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse einer Kantonsbefragung, p. 16s., cf. l'adresse: <http://www.iop.unibe.ch/800.html>.

<b>Réformes engagées:</b>	<b>Nombre de cantons</b>
Encouragement de la coopération intercommunale .....	20
Nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes .....	20
Nouveau régime de péréquation financière.....	16
Elaboration d'une loi cantonale sur les communes ou révision d'une telle loi .....	12
Suppression du statut de fonctionnaire .....	12
Essais de NGP .....	11
Encouragement de la fusion de communes .....	9
Création de bases légales pour les projets de NGP .....	8
Révision des traitements du personnel communal .....	8
Augmentation des transferts sans affectation précise (enveloppes budgétaires) ...	8
Efforts en vue de réduire les charges financières des centres urbains.....	7
Diminution du nombre de membres des exécutifs communaux.....	7
Professionnalisation des exécutifs communaux .....	6
Réorganisation des commissions communales.....	6
Introduction de la péréquation financière horizontale .....	5
Introduction de modèles de compensation des charges.....	3
Recours à des modèles faisant appel à des "coûts normalisés".....	2
Réforme des parlements communaux/conseils de ville .....	2
N=26 administrations cantonales	

Tableau: Réformes dans les cantons

Le tableau ci-dessus ne fournit qu'une vue d'ensemble des différents types de réformes, mais ne renseigne pas sur la démarche concrètement suivie par les cantons ni sur les résultats obtenus. Le cas particulier de trois cantons qui se sont lancés dans des processus de réforme des structures communales (réformes internes, coopération, fusions) selon des approches radicalement différentes est donc exposé ci-après.

### 3. Canton de Lucerne

En 1997, le canton de Lucerne a adopté tout un train de mesures dans le cadre d'un projet intitulé "Luzern '99" (nouvelle répartition des tâches, réforme des autorités, contractualisation externe portant sur des tâches cantonales, pour n'en citer que quelques-unes). Ce train de mesures prévoyait notamment des réformes terri-

toriales afin de faire passer le nombre de communes de 107 à environ 60. La taille minimale d'une commune avait alors été fixée à 3000 habitants<sup>54</sup>.

Dans les communes lucernoises, cette intention a suscité une forte opposition. Depuis, la taille minimale des communes n'est plus considérée comme un critère déterminant par le canton de Lucerne<sup>55</sup>. La stratégie adoptée est plus pragmatique et tient compte de l'opposition manifestée; en conséquence, les réformes doivent désormais avoir lieu à l'initiative des communes:

- Le canton de Lucerne conseille les communes et cherche, dans le cadre de projets pilotes, à collecter les expériences faites à l'occasion de fusions de communes. Il entend en outre élaborer un système d'incitations financières à l'intention des communes.
- A moyen terme, le canton va élaborer une loi sur la coopération ou sur la fusion afin de régler les "conditions techniques" des fusions.
- A plus long terme, le canton entend chercher à obtenir des communes qu'elles coopèrent ou fusionnent sur une base volontaire. Des mesures de contrainte sont envisagées en cas d'échec. Les communes qui ne rempliront pas leur mandat de prestations devront s'attendre à une intervention cantonale visant à leur imposer une fusion ou des consignes de coopération.

#### **4. Canton de Fribourg**

Le canton de Fribourg encourage avant tout les fusions de communes au moyen de contributions financières. De l'avis de son Conseil d'Etat, si la coopération intercommunale présente de nombreux avantages, elle a aussi des limites claires.

Jusqu'à fin 1999, le montant des subventions aux fusions était calculé en fonction de l'endettement par habitant, des conséquences financières de la fusion et des différences en matière d'infrastructures<sup>56</sup>. En novembre 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg a approuvé une modification de cette pratique. En effet, les fusions réalisées étaient souvent des "fusionnettes" (fusion de deux communes naines

<sup>54</sup> Cf. Friederich Ueli / Arn Daniel / Wichtermann Jürg, *Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen*, Berne 1998, p. 22s.

<sup>55</sup> Canton de Lucerne, *Rechenschafts- und Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat*, B 135, août 1998, p. 23.

aboutissant à la création d'une petite commune), ou alors, le montant des subventions n'était connu qu'une fois la fusion opérée, en raison de la complexité des modalités de calcul, de sorte que les prestations cantonales ne pouvaient véritablement avoir d'effet incitatif.

Le canton de Fribourg a alors adopté un décret relatif à l'encouragement aux fusions volontaires de communes par lequel il essaie, pendant cinq ans, de promouvoir les fusions volontaires par le versement de subventions forfaitaires. A la fin de cette période, des mesures de contrainte pourront être prises, et il est possible qu'un "plan directeur des fusions" soit élaboré<sup>57</sup>.

Les objectifs du nouveau décret sont

- l'accélération du rythme des fusions,
- l'augmentation des fusions,
- la simplification du calcul des subventions.

Le fonds d'encouragement aux fusions constitué à cette fin est financé à raison de 70 pour cent par le canton et de 30 pour cent par les communes<sup>58</sup>. L'approvisionnement dudit fonds est de 3 millions de francs par année. Il n'existe aucun droit à l'obtention de subventions, lesquelles ne sont versées que si les conditions suivantes sont remplies:

- la nouvelle commune doit constituer une entité culturelle, économique et géographique;
- l'entité communale nouvelle tient compte des besoins des communes avoisinantes dans la mesure du possible;
- la nouvelle commune ne doit pas constituer un regroupement de petite taille<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Friederich Ueli / Arn Daniel / Wichtermann Jürg, op. cit., p. 20.

<sup>57</sup> Cf. canton de Fribourg, message accompagnant le projet de décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes du 12 octobre 1999, p. 7.

<sup>58</sup> Article premier du décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes.

<sup>59</sup> Ce critère n'étant toutefois pas défini plus précisément à l'article 4 du décret.

Les subventions sont calculées sur une base de 400 francs par habitant; ce montant étant pondéré en fonction de la capacité financière des communes désireuses de fusionner, il peut osciller entre 170 et 715 francs.

Selon les indications fournies par le canton de Fribourg, les fusions n'ont guère fait l'objet d'études à ce jour, de sorte que l'on ne saurait dire s'il en est résulté, comme espéré, un accroissement de l'efficacité et de l'efficience dans l'accomplissement des tâches<sup>60</sup>. Il n'est pas davantage possible de chiffrer les économies réalisées par le canton du fait de la diminution du nombre de communes à surveiller.

En comparant la situation du canton de Fribourg et celle du canton de Berne, il convient par ailleurs de tenir compte du fait que le premier - contrairement au second - ne connaît pas de péréquation financière directe pour atténuer les différences de capacité financière entre les communes. Cela signifie que le canton de Fribourg ne réduit de tels écarts qu'en cas de fusion.

## **5. Canton de Thurgovie**

En vertu de sa Constitution de 1988, le canton de Thurgovie ne connaît plus que les types de communes suivants:

- communes politiques (autrefois: dualisme communal avec des communes municipales et des communes dites locales),
- communautés scolaires,
- communes bourgeoises,
- paroisses.

La Constitution de 1988 a supprimé le dualisme communal en ce sens que les communes politiques ont remplacé les anciennes communes municipales et les communes locales.

Avant la révision constitutionnelle, il existait 144 communes locales sur lesquelles se superposaient partiellement 38 communes municipales. Toutes les créations de

---

<sup>60</sup> Cf. p. ex. Dafflon Bernard, Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence, Fribourg, 1999, p. 32.

communes et transformations en communes politiques devaient être approuvées par le législateur cantonal. La révision de la Constitution avait surtout pour but de supprimer la division des compétences en matière d'accomplissement des tâches communales. Il s'agissait, grâce aux fusions, de donner naissance à des communes performantes, la possibilité de réaliser des économies n'ayant qu'une importance secondaire.

C'est en premier lieu aux anciennes communes qu'il a incombé de présenter des projets de fusion, auxquels le Grand Conseil pouvait toutefois refuser son approbation. Ce dernier avait également la possibilité d'obliger des communes à fusionner contre leur gré lorsqu'une telle solution était fondée, et il a appliqué à cet effet les directives ci-dessous:

- a. Les communes issues de la fusion de communes revêtant une forme prévue par l'ancien droit doivent former une unité à trois points de vue:
  - économique,
  - géographique,
  - culturel.
- b. Les nouvelles communes doivent en outre former un tout cohérent du point de vue de l'aménagement du territoire.
- c. Les nouvelles communes doivent être performantes (de l'avis du Conseil d'Etat thurgovien, on peut partir du principe que cette condition est remplie dans le cas d'une commune de 600 habitants au moins, mais le Grand Conseil n'a quant à lui jamais considéré cette taille minimale comme un critère contraignant).
- d. La création de nouvelles communes doit tenir compte des besoins des communes voisines.

Le canton de Thurgovie n'a compensé les disparités fiscales entre communes s'appêtant à fusionner que dans deux cas<sup>61</sup>. Sinon, son soutien a surtout consisté en prestations de conseil et en un travail de conviction effectué par le secrétaire du département et le conseiller d'Etat compétents.

---

<sup>61</sup> Selon les renseignements fournis par le Département de l'intérieur et de l'économie publique du canton de Thurgovie.

A l'heure actuelle, la création de nouvelles communes est pour l'essentiel *achevée*. C'est ainsi que 80 communes politiques ont été créées à partir de quelque 200 communes existant sous le régime de l'ancien droit. Les fusions ont généralement été préparées et mises en œuvre par les communes elles-mêmes, chaque projet étant par ailleurs suivi par le canton. Le Grand Conseil n'a refusé une fusion que dans deux cas<sup>62</sup>.

La plupart des communes ont désormais une population de 800 à 1500 habitants. Selon les indications fournies par le canton de Thurgovie, les fusions n'ont pas fait l'objet d'un suivi scientifique. On ne dispose donc d'aucun chiffre attestant que des économies ont effectivement été réalisées. Le Département de l'intérieur estime toutefois que le canton a fait des économies, notamment dans le domaine de la péréquation financière (2 à 3 millions de francs environ).

---

<sup>62</sup> Le cas de Frasnacht a été porté jusqu'au Tribunal fédéral: ZBI 1998 421; il en va de même du cas de la commune de Hörhausen.

## V. Avancement des réformes dans le canton de Berne

Seuls les principaux types de réformes sont présentés ci-dessous<sup>63</sup>.

### 1. Remarques générales sur l'avancement des réformes dans le canton de Berne

La typologie suivante des principales réformes communales a été reprise de celle choisie par le projet de recherche du Fonds national intitulé "Réformes communales - entre capacité d'action et légitimation"<sup>64</sup>:

- nouveau régime de répartition des tâches, de péréquation financière et de compensation des charges,
- réformes internes aux communes (introduction de la NGP, contractualisation externe, etc.),
- coopération intercommunale,
- fusion de communes.

a) La phase conceptuelle du projet de *nouvelle répartition des tâches* a été achevée en 1999 dans le canton de Berne. Le 30 juin 1999 (par l'ACE 1783), le Conseil-exécutif a en effet déclarés contraignants pour tous les services de l'administration cantonale les axes généraux, critères et principes mis au point dans le cadre du projet de répartition des tâches entre le canton et les communes. Ainsi, l'attribution des tâches à proprement parler a été repensée de fond en comble, et elle a été déterminante pour l'élaboration du présent rapport.

b) Les communes bernoises sont particulièrement ouvertes aux *réformes internes*. Ainsi, la nouvelle gestion publique a déjà été à l'ordre du jour dans plusieurs d'entre elles. De plus, les communes sont tenues d'adapter leurs règlements d'organisation à la nouvelle loi sur les communes d'ici 2004. Le canton de Berne a

<sup>63</sup> L'étude Ladner / Steiner contient une vue d'ensemble à la page 45 (figure 19).

<sup>64</sup> Le directeur du projet est Andreas Ladner, docteur ès lettres, de l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne. Le professeur Nobert Thom, de l'Institut d'organisation et de gestion du personnel, de même que le professeur Ulrich Zimmerli, de l'Institut de droit public, sont les co-requérants du projet de recherche, auquel participent également Reto Steiner, titulaire d'une



également décidé de promouvoir l'introduction de la nouvelle gestion publique aussi bien dans sa propre administration que dans celles des communes.

D'ailleurs, un service de coordination NGP a été créé à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire à l'intention des communes désireuses de tester des modèles de nouvelle gestion publique<sup>65</sup>.

Les communes bernoises estiment par ailleurs qu'à l'avenir, la coopération intercommunale l'emportera nettement sur les fusions et la coopération avec le secteur privé.

Un peu plus de la moitié des communes sont d'avis que le canton de Berne devrait s'engager davantage dans certains domaines précis et alléger ainsi leur propre charge de travail. Près de 60 pour cent des communes estiment toutefois que le canton doit également leur accorder davantage d'autonomie, et elles ne sont que 15 pour cent à se dire favorables à la définition d'exigences minimales de la part du canton<sup>66</sup>.

c) Les travaux d'élaboration de la nouvelle loi sur la péréquation financière et la compensation des charges sont déjà bien avancés. La *coopération intercommunale* est désignée à cet égard comme étant un pilier important de la péréquation financière<sup>67</sup>.

---

maîtrise en sciences politiques, Daniel Arn, docteur en droit, Ueli Friederich, docteur en droit, et Jürg Wichtermann, avocat.

<sup>65</sup> Cf. également le Guide NGP s'agissant des expériences réalisées au niveau communal.

<sup>66</sup> Les réponses fournies à l'occasion de l'enquête attestent bien d'une certaine contradiction: d'une part, les communes souhaitent d'une manière générale un engagement accru de la part du canton, mais d'autre part, elles aimeraient voir leur autonomie renforcée (cf. sur cette question Ladner Andreas / Arn Daniel / Friederich Ueli / Steiner Reto / Wichtermann Jürg, *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Berne, janvier 2000, p. 35ss, en particulier p. 52ss et 61ss.

<sup>67</sup> Cf. La réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation dans le canton de Berne, volume 2: Le nouveau régime bernois de péréquation financière et de péréquation des charges, rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 17 juin 1998, p. 6; cf. également le rapport du Conseil-exécutif du 16 février 2000 concernant la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges, p. 3s.

## **2. Les différentes réformes opérées au niveau communal**

A ce jour, les réformes couronnées de succès dans les communes bernoises consistent avant tout en un transfert de compétences à l'exécutif.

En outre, un peu plus de 30 pour cent des communes ont opté pour une contractualisation externe dans divers domaines.

Les considérations ci-dessous donnent une vue d'ensemble des réformes d'ores et déjà opérées<sup>68</sup>.

### **2.1. Nouvelle gestion publique**

Au total, 55 pour cent des communes bernoises indiquent s'être déjà occupées de nouvelle gestion publique<sup>69</sup>, l'intérêt pour ce domaine étant surtout manifeste dans l'administration (99%) et au sein de l'exécutif (78%).

Il n'en reste pas moins que les connaissances relatives à la nouvelle gestion publique varient fortement d'une commune à l'autre<sup>70</sup>:

Une révision des rapports de service et des traitements a déjà été mise en œuvre dans la plupart des communes.

Par contre, très peu de communes appliquent déjà les idées clés de la nouvelle gestion publique (définition des produits, accords sur les prestations à fournir, enveloppe budgétaire). Ce sont avant tout les communes dotées d'une administration d'une certaine importance qui testent des modèles de nouvelle gestion publique.

En interprétant la notion de nouvelle gestion publique au sens large, on note qu'un peu plus de 40 pour cent des communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 500 ont entrepris d'en tester divers aspects.

---

<sup>68</sup> Ces considérations se fondent sur les expériences des préfectures et de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, de même que sur l'étude Ladner / Steiner.

<sup>69</sup> Etude Ladner / Steiner, p. 47.

<sup>70</sup> Etude Ladner / Steiner, p. 47.

Il n'y a pas de différences fondamentales entre les régions en ce qui concerne l'introduction de la nouvelle gestion publique. Certes, au moment de l'enquête effectuée auprès des secrétaires communaux en 1998, relativement peu de communes du Jura bernois avaient indiqué tester des modèles de nouvelle gestion publique; cette situation a toutefois changé, en raison notamment des projets pilotes lancés par des communes bernoises. Désormais, diverses communes du Jura bernois expérimentent elles aussi la nouvelle gestion publique<sup>71</sup>.

Les communes ayant introduit des éléments de nouvelle gestion publique ont opté le plus souvent pour les suivants:

- salaire au mérite (89,9%),
- suppression du statut de fonctionnaire (87,1%),
- mesures de développement du personnel (60,3%),
- séparation plus claire des tâches stratégiques et des tâches opérationnelles (57,7%).

Quant aux éléments et instruments clés de la nouvelle gestion publique à proprement parler, ils apparaissent moins souvent dans les réponses:

- définition des produits (27,9%),
- enveloppes budgétaires (29,2%),
- enquêtes auprès des citoyens/clients (34,3%),
- controlling (38,8%),
- accords sur les prestations à fournir (42%).

Comparées aux autres communes suisses, les communes bernoises sont donc ouvertes aux idées de la nouvelle gestion publique. Il n'en reste pas moins que les principaux instruments de cette dernière sont encore peu répandus, et que les communes ont encore des efforts considérables à fournir pour se convertir entièrement à la nouvelle gestion publique.

---

<sup>71</sup> Comme la commune de Malleray par exemple, qui est en outre en négociations avec Bévillard dans la perspective d'une fusion, ou encore la commune de Villeret.

## 2.2. Coopération intercommunale

Les différentes *formes juridiques* que peut revêtir la coopération intercommunale ne sont pas exposées en détail dans le présent rapport. En instaurant une coopération, il s'agit de veiller à ce que sa forme juridique respecte les besoins des différentes communes en matière de pilotage, garantisse un fondement démocratique suffisant à l'accomplissement des tâches et convienne aux tâches en question. Il importe par ailleurs que tous les services cantonaux traitent selon des critères aussi identiques que possible les demandes des communes, et le canton élabore des études de base dans cette optique<sup>72</sup>.

Dans le canton de Berne, la forme de coopération intercommunale la plus fréquente est, à ce jour, celle du syndicat de communes (notamment dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'élimination des eaux usées). Par ailleurs, les modèles de coopération fondés sur des contrats tendent à se multiplier.

La coopération intercommunale est très bien acceptée par les communes bernoises, le *nombre d'habitants* n'ayant guère d'influence à cet égard. Dans les communes qui assument des fonctions de centre, le nombre des rapports de coopération tend à être légèrement plus élevé que dans les autres communes.

D'une manière générale, les services appelés à conseiller et à surveiller les communes ont constaté ces derniers temps une augmentation considérable des projets de coopération (renforcement de la coopération dans le domaine de la sécurité publique et dans celui de l'administration communale en particulier). Il s'est avéré que les communes sont disposées à répondre aux efforts visant à améliorer la coordination entrepris par le canton, et notamment par les préfectures et l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. En effet, les enquêtes et les autres démarches effectuées dans ce sens ont toujours rencontré un écho positif auprès d'elles.

Sous *l'angle régional*, on peut partir du principe que la coopération intercommunale a augmenté à peu près de la même manière dans les régions économiquement

faibles et dans les régions économiquement fortes. Il semble toutefois que dans les premières (déterminées selon l'indice de capacité contributive), les communes coopèrent un peu moins entre elles.

C'est dans l'Oberland bernois que les communes coopèrent le moins. La moyenne y est de cinq *domaines de coopération* seulement, alors que dans l'ensemble du canton, elle est de 8,5 domaines<sup>73</sup>.

La coopération intercommunale est plutôt rare, à l'heure actuelle encore, dans les domaines suivants:

- administration communale générale (informatique, comptabilité, contrôle des habitants, chancellerie, gestion du personnel),
- police communale,
- aménagement du territoire / protection du paysage,
- administration des constructions,
- travaux publics,
- protection de l'environnement,
- transports individuels,
- intégration des étrangers et étrangères.

A cela s'ajoute que par rapport à la moyenne des autres communes suisses, les communes bernoises coopèrent (encore) peu dans les domaines du service du feu et de la protection civile<sup>74</sup>.

Le tableau ci-après indique pour les différentes tâches le pourcentage de communes ayant atteint les limites de leurs capacités:

---

<sup>72</sup> Le guide intitulé "Conseils en matière de réformes communales", qui fournit une vue d'ensemble des critères de ce type, a été publié en mai 2000 et est introduit cette année dans les communes.

<sup>73</sup> Etude Ladner / Steiner, p. 55.

<sup>74</sup> Etude Ladner / Steiner, p. 58. Il convient toutefois de relever que la coopération a augmenté s'agissant du service du feu, grâce notamment aux efforts déployés par les préfectures et par l'Assurance immobilière du canton de Berne.

<i>Domaines</i>	<i>Coopération</i>	<i>Communes indiquant avoir atteint les limites de leurs capacités</i>
Asile	env. 25-30%	50,6%
Police communale	< 20%	32%
Exécutif communal	< 20%	29,2%
Protection civile	env. 25-30%	26%
Assistance aux toxicomanes	env. 25-30%	25,2%
Travaux publics	< 20%	20%
Sport/infrastructures sportives	env. 25-30%	18,3%
Intégration des étrangers et étrangères	< 20%	18,2%
Transports individuels	< 20%	18,1%
Administration des constructions	< 20%	17,8%
Aménagement du territoire / protection du paysage	< 20%	17%
Protection de l'environnement	< 20%	14,9%
Questions concernant la jeunesse	env. 25-30%	14%
Administration communale générale (informatique, comptabilité, contrôle des habitants, chancellerie, gestion du personnel)	< 20%	11-20%

Ainsi, les domaines dans lesquels les communes indiquent le plus souvent avoir atteint les limites de leurs capacités ne recoupent pas ceux dans lesquels la coopération est plus rare. Cela signifie que la coopération dans un domaine n'amène pas automatiquement à considérer que les limites de capacité sont repoussées. A titre d'exemple, on peut citer le domaine scolaire (80% des communes coopèrent), pour lequel une proportion relativement élevée de secrétaires communaux (18,4%) indiquent que les limites de capacité sont atteintes.

Les causes de ce phénomène peuvent être diverses (forme juridique inadéquate, accroissement des exigences concernant l'accomplissement d'une tâche, autres avantages procurés par la coopération intercommunale malgré le fait que les limites de capacité soient atteintes, etc.). On ne saurait toutefois guère en déduire que la coopération intercommunale n'est pas un moyen approprié de repousser les limites de capacité. Au contraire, l'affirmation des secrétaires communaux selon laquelle l'existence de limites de capacité peut amener à des réformes est confirmée<sup>75</sup>.

Bien que le renforcement de la coopération ne permette pas systématiquement de repousser les limites de capacité, aux dires des secrétaires communaux, ces der-

<sup>75</sup> Etude Ladner / Steiner, p. 36s.

niers estiment que les avantages de la coopération l'emportent sur ses inconvénients<sup>76</sup>:

- accroissement de l'efficacité de l'accomplissement des tâches étant donné la possibilité de faire coïncider le cercle des bénéficiaires avec la collectivité qui finance les prestations (éviter les "effets de débordement"),
- économies d'échelle,
- empêchement de structures parallèles,
- garantie de meilleures infrastructures,
- diminution des problèmes de recrutement,
- professionnalisme accru en raison du nombre d'affaires plus élevé dans un périmètre plus grand.

A l'occasion des travaux d'élaboration du nouveau régime de péréquation financière et de compensation des charges ainsi que des contrats d'indemnisation pour les manifestations culturelles organisées par les centres, il s'est avéré que les communes suburbaines (débitrices) souhaitent de plus en plus influencer le choix de l'offre des centres urbains. Des solutions doivent être trouvées à moyen ou à long terme, notamment dans le cadre de la politique relative aux agglomérations. En principe, les instruments nécessaires à cet égard sont disponibles (art. 5ss de la nouvelle loi sur les communes). Le canton va devoir redoubler ses efforts et mettre ce sujet plus souvent à l'ordre du jour, notamment dans le groupe de contact entre le canton et les communes. Le propos du présent rapport n'est toutefois pas d'approfondir la question de la politique relative aux agglomérations.

### **2.3. Fusions de communes**

Un nombre important de communes bernoises indiquent avoir déjà concrètement réfléchi à l'opportunité d'une fusion (18,4% = 67 communes). Ce pourcentage se situe d'ailleurs dans la moyenne suisse. Les cantons dans lesquels les pourcentages sont les plus élevés sont ceux de Fribourg (32,8%) et de Lucerne (28,4%), ce qui peut éventuellement s'expliquer par les mesures financières d'encouragement

---

<sup>76</sup> Etude Ladner / Steiner, p. 52 avec renvois.

du premier et les fermes déclarations d'intention du second<sup>77</sup>. En tout état de cause, il n'y a pas eu de fusion de communes dans le canton de Lucerne depuis le lancement du projet "Luzern '99".

La *taille* de la plupart des communes bernoises qui ont déjà débattu de l'idée d'une fusion est inférieure à 500 habitants (36 communes). Il s'agit en règle générale de communes dont la *quotité de l'autofinancement* est faible.

A l'heure actuelle, des communes de pratiquement toutes les parties du canton examinent l'opportunité d'une fusion. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire a organisé des séances de réflexion en collaboration avec les préfetures, et il entend continuer à soutenir les communes désireuses de fusionner en leur offrant conseils et suivi<sup>78</sup>.

D'une manière générale, les secrétaires communaux ont une attitude plutôt sceptique par rapport aux fusions. Il n'en reste pas moins que diverses évolutions enregistrées tout récemment (comme l'organisation, dans plusieurs communes, de votations sur le principe de l'engagement de négociations en vue d'une fusion) montrent qu'il convient de s'attendre à ce que des fusions aient lieu dans le canton de Berne, ou tout au moins à ce que les discussions sur ce sujet s'intensifient.

### **3. Opinion des communes au sujet du canton**

#### **3.1. Appréciation de la collaboration entre le canton et les communes**

Selon l'enquête réalisée à l'échelle suisse dont il a déjà été question à plusieurs reprises, la plupart des communes estiment que leur collaboration avec le canton se passe "assez bien" voire "bien" (env. 60% des communes)<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> S'agissant du canton de Fribourg, il convient de rappeler l'absence d'harmonisation de la capacité financière des communes.

<sup>78</sup> On peut citer à titre d'exemples les communes de Zimmerwald et d'Englisberg, d'Oberwichtach et de Niederwichtach, ou encore de Malleray et de Bévillard.

<sup>79</sup> Cf. étude Ladner / Steiner, p. 81.



Dans le canton de Berne, la part de communes indiquant que leur collaboration avec le canton se passe "moyennement bien" (34,9% des communes) ou "plutôt mal" (7,8%) est un peu plus élevée que dans le reste de la Suisse<sup>80</sup>.

D'une manière générale, les petites communes sont plus satisfaites que les grandes de cette collaboration<sup>81</sup>.

Parmi les quatre communes bernoises comptant plus de 20 000 habitants, deux estiment que leur collaboration avec le canton se passe "plutôt mal", alors que la troisième est d'avis qu'elle se passe "moyennement bien" et la quatrième "assez bien".

S'agissant des dix communes bernoises ayant une population de 10 000 à 19 999 personnes, sept ont répondu "assez bien" à la même question, et une seule "plutôt mal".

Les 48 petites communes (jusqu'à 249 habitants) sont les plus satisfaites. Elles sont en effet 75 pour cent à considérer que leur collaboration avec le canton de Berne se passe "assez bien". Quant au degré de satisfaction des autres communes, dont la population varie entre 250 et 9999 personnes (env. 300 au total), il est de 50 à 60 pour cent.

Une bonne trentaine de communes (7,8%) ont l'impression que leur collaboration avec le canton est plutôt mauvaise. Leur *situation financière* n'a pas fait l'objet d'une recherche.

Sous *l'angle régional*, les communes les plus satisfaites sont celles du Jura bernois (84,2% d'entre elles). Ce sont les communes de l'Oberland oriental qui s'écartent le plus du "degré moyen de satisfaction" (47,9% d'entre elles seulement considèrent la collaboration comme assez bonne). La plus grande proportion de communes

---

<sup>80</sup> En moyenne, 27 pour cent des communes suisses environ considèrent que leur collaboration avec le canton se passe "moyennement bien", et à peine 5 pour cent qu'elle se passe "plutôt mal"; étude Ladner / Steiner, p. 82.

<sup>81</sup> Cf. également Ladner Andreas / Arn Daniel / Friederich Ueli / Steiner Reto / Wichteremann Jürg, *Gemeindereform zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, p. 55s. Les auteurs estiment

insatisfaites se trouve dans le Seeland (11,1%) et dans l'Oberland occidental (13%).

### **3.2. Perception du rôle du canton par les communes**

Les communes demandent que le canton allège leur charge de travail dans les domaines suivants:

- assistance sociale,
- santé,
- sécurité publique,
- transports publics,
- école.

Les secrétaires communaux ont souvent indiqué que leur commune avait atteint les limites de ses capacités dans ces domaines, ou qu'ils avaient constaté une augmentation de la charge de travail. Il convient toutefois d'observer, sous l'angle de la stratégie pour les communes, que des réformes ont depuis lors été entreprises au niveau cantonal, voire mises en œuvre, dans le cas de l'assistance sociale ou de la santé notamment. C'est ainsi que le pilotage se fera également au moyen d'exigences minimales imposées aux communes s'agissant de l'assistance sociale. En tout état de cause, il convient d'attendre les résultats des réformes avant d'envisager d'autres mesures permettant de repousser les limites de capacité.

La nécessité d'une intervention se dessine dans les domaines de la sécurité publique et des transports publics (domaines dans lesquels la coopération est encore assez peu répandue).

Dans le domaine scolaire, la coopération intercommunale est déjà très fréquente. Le cas échéant, la formulation d'exigences minimales concrètes portant sur le contenu des prestations pourrait se révéler efficace. Selon l'enquête, les communes seraient d'ailleurs plutôt favorables à ce qu'on leur impose de telles consignes. Il conviendrait également d'examiner l'opportunité d'accorder à ces dernières da-

---

que le plus haut degré de satisfaction des petites communes est à mettre en rapport avec le fait

vantage de liberté organisationnelle<sup>82</sup>. De telles réflexions peuvent également s'appliquer à la résolution du problème des limites de capacité dans d'autres domaines (cf. également 3<sup>e</sup> partie, chiffre III/2).

#### **4. Détonateurs des réformes**

A la question de savoir quels ont été les éléments déclencheurs des réformes, les communes ont apporté les réponses suivantes:

- besoin de changement (55,5%),
- expériences concluantes d'autres communes (34,7%),
- atteinte des limites de capacité (33,9%),
- situation précaire des finances communales (29,4%),
- problèmes de recrutement (26,1%),
- situation précaire des finances cantonales (25,7%),
- engagement particulier de quelques individus (25,3%),
- désir d'une personne ou d'un groupe de se profiler (11,0%).

A l'échelle suisse, les communes ont été plus nombreuses (36,1%) que les communes bernoises (29,4%) à désigner la précarité de leurs finances comme élément déclencheur de réformes.

En revanche, les communes bernoises ont cité plus souvent que les autres communes suisses les expériences concluantes d'autres communes ainsi que la précarité des finances cantonales. Ce dernier point pourrait résulter du fait que peu avant l'enquête, les communes ont dû contribuer davantage à l'assainissement des finances cantonales.

D'une manière générale, les résultats de l'enquête semblent accorder une légère prééminence à "l'approche d'organisation" (évolution) par rapport à "l'approche de crise" (lancement de réformes en réponse à une pression)<sup>83</sup>. Un tel résultat permet

---

que ces dernières font probablement davantage appel aux prestations cantonales.

<sup>82</sup> Environ 40 pour cent des communes exigent davantage d'autonomie, notamment dans le domaine scolaire.

<sup>83</sup> Etude Ladner / Steiner, p. 36.

de conclure que la diffusion d'informations sur les projets couronnés de succès notamment peut encore renforcer l'ouverture des communes aux réformes.

### **5. *Auteurs des réformes***

En matière de réformes communales, l'impulsion vient en règle générale de l'exécutif (le plus souvent de la mairie), puis, au deuxième rang, de l'administration. Elle n'est que très rarement le fait de personnes ou de groupes extérieurs au système politico-administratif. Il en résulte que le canton doit en premier lieu adresser ses informations et ses prestations de conseil aux membres des exécutifs et à l'administration.

---

**Troisième partie:**  
**Développement de la stratégie pour les communes**

La présente troisième partie du rapport développe la stratégie pour les communes. Cette stratégie se fonde sur la situation présentée dans la deuxième partie et les tendances (réformatrices) esquissées. La structure est celle de la stratégie telle qu'elle figure dans la première partie du rapport (but, constatations, stratégie et mesures). Afin de garantir une meilleure vue d'ensemble, l'énoncé de la stratégie est répété en encadré.

## I. But de la stratégie pour les communes

Le canton a besoin d'une définition claire de ses rapports avec les communes. Avec la présente stratégie, il entend agir de manière prévisible et coordonnée à l'égard de ces dernières. Le canton veut des communes fortes et performantes qui soient en mesure d'accomplir leurs tâches de manière optimale.

Le canton souhaite que les communes qui le composent soient fortes, démocratiquement légitimées, conscientes de leurs responsabilités, efficaces, concurrentielles et saines.

Le canton de Berne se préoccupe vivement de ses relations avec les communes depuis plusieurs années. Les principaux aspects des travaux effectués dans ce domaine ont d'ores et déjà été mentionnés dans le présent rapport (projet de répartition des tâches entre le canton et les communes, nouveau régime de péréquation financière et de compensation des charges, révision totale de la loi sur les communes ainsi que d'autres projets de réforme de plus ou moins grande envergure). Or, il importe que les services cantonaux puissent se fonder sur une stratégie claire du Conseil-exécutif dans leurs travaux de mise en œuvre des projets précités ou dans le cadre d'autres projets destinés à en prendre le relais<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Par exemple pour les travaux de suivi du projet de répartition des tâches, pour la présentation de réponses consolidées et harmonisées avec les projets connexes s'agissant des questions structurelles à résoudre dans un proche avenir, ou encore pour la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les communes, et en particulier la concrétisation des prescriptions relatives à la coopération intercommunale.

De plus, les communes doivent connaître les besoins du canton, mais aussi la responsabilité qu'elles assument du fait de leur autonomie, laquelle varie d'un domaine à l'autre. Afin que les communes soient en mesure de déterminer l'étendue de leurs compétences et de leurs responsabilités, le canton doit clairement définir ce qu'il attend d'elles, notamment en matière de réformes communales<sup>85</sup>.

La stratégie pour les communes doit permettre au canton d'agir de manière prévisible et coordonnée du point de vue de ces dernières. Ainsi, les communes peuvent orienter leur action en fonction de consignes et d'objectifs cantonaux précis.

Loin d'être un aboutissement, la stratégie pour les communes enclenche un processus d'apprentissage au sein de l'administration cantonale. Cette dernière devra davantage encore orienter ses activités de surveillance en fonction des exigences minimales souvent déjà définies par la législation. Suivant les domaines, il s'agira également de créer de nouvelles bases (p. ex. listes de contrôle et instructions). La stratégie pour les communes a notamment pour but de concentrer davantage l'activité cantonale de surveillance sur l'objet de l'accomplissement des tâches (objectifs et résultats du travail fourni par la commune dans le domaine de compétence délégué), en se préoccupant désormais beaucoup moins, dans la mesure du possible, des modalités d'accomplissement.

---

<sup>85</sup> Cf. à cet égard également les principes de technique législative selon le rapport RT.

## II. Les postulats du Conseil-exécutif

Les constatations du Conseil-exécutif ci-après se fondent sur les connaissances et estimations actuelles. Elles résument la situation initiale s'agissant du rapport entre le canton et les communes ainsi que de la nécessité des réformes.

### 1. *Nécessité d'un processus de réformes*

Le contexte dans lequel évoluent les communes est en constante mutation: progrès technologiques, changement des valeurs au sein de la société, mobilité de la population... autant de tendances qui placent les communes devant de nouveaux défis. Les structures traditionnelles et les formes d'organisation habituelles permettent de moins en moins d'accomplir les tâches ou de fournir des prestations satisfaisantes.

### 2. *Insuffisance des données disponibles*

Les données disponibles sur l'accomplissement des tâches et ses résultats dans les communes restent nettement insuffisantes.

Le canton de Berne continue à ne disposer que de connaissances insuffisantes au sujet de l'accomplissement des tâches en termes tant quantitatifs que qualitatifs, ainsi que sur les coûts et les résultats des prestations communales. De même, les répercussions effectives des diverses réformes communales n'ont pas encore été suffisamment étudiées.

Malgré les progrès de l'évaluation politique que l'on peut escompter et l'amélioration des connaissances qui en découlera, il n'y aura pas, à l'avenir non plus, de certitudes sur les effets des réformes communales. Les considérations des chapitres précédents sur les réformes qui ont eu lieu en Suisse comme à l'étranger montrent par exemple que les répercussions des fusions de communes n'ont pu être clairement établies en raison de la complexité de telles réformes. Les remarques formulées ne concernent que des cas particuliers et se limitent en règle générale



rale à certains aspects précis, ce qui empêche toute appréciation globale. Quant à l'évaluation des autres types de réformes, elle n'en est qu'à ses débuts.

L'insuffisance des connaissances concerne également la comparabilité de l'activité des communes. A ce jour, le canton de Berne ne dispose pas des instruments nécessaires à la mise en œuvre du modèle dit "à trois niveaux"<sup>86</sup> en matière de coopération intercommunale, faute de données sur les effets d'une telle coopération<sup>87</sup>.

Or, les lacunes ne peuvent être comblées sur la base des expériences réalisées à l'étranger. Ces dernières ne doivent en effet être transposées dans le canton de Berne qu'avec la plus grande prudence en raison des différences de taille entre les communes, de systèmes politiques d'organisation en partie dissemblables ou encore d'autres circonstances temporelles (p. ex. pour les réformes territoriales).

La rareté des évaluations de réformes communales se vérifie dans toute la Suisse. De plus, lorsque de telles évaluations existent, les circonstances locales sont différentes de celles du canton de Berne. C'est ainsi que l'on ne saurait établir aisément des parallèles entre la situation qui régnait dans le canton de Thurgovie avant les réformes et celle du canton de Berne, qui ne connaît pas de dualisme communal. Quant au canton de Fribourg, il encourage certes la fusion de communes au moyen de subventions, mais il n'est pas prouvé, là non plus, que de telles réformes ont accru les performances ou permis des économies d'échelle comme on l'espérait.

Il n'en reste pas moins que l'on peut déduire de la démarche thurgovienne, dans laquelle l'administration cantonale s'est engagée avec succès en effectuant un important travail de conviction et d'information, qu'il existe d'autres moyens pour encourager les réformes que le versement de prestations financières importantes.

Une dernière remarque s'impose encore au sujet des données disponibles: les exemples de réseaux permettant notamment un échange direct et rapide d'expé-

---

<sup>86</sup> Ce modèle contenu dans la loi sur les communes donne au canton la possibilité d'obliger les communes à coopérer dans certaines circonstances (cf. art. 5ss LCo).

<sup>87</sup> Compte tenu des données disponibles, il n'est par exemple pas possible d'examiner si les réformes ont des répercussions sur la participation politique des citoyens et citoyennes ou sur l'effectivité de l'accomplissement des tâches communales.

riences entre les communes tout en facilitant la comparaison des performances en matière d'accomplissement des tâches revêtent une importance particulière, notamment pour les mesures générales qui seront présentées plus loin.

### **3. Disparités économiques entre les communes**

En termes de développement économique, les disparités entre les communes ne cessent de croître.

Les besoins de la population diffèrent d'une commune à l'autre puisqu'ils sont influencés par la culture, l'économie, la société et la situation géographique. En tout état de cause, les communes rurales doivent répondre à d'autres attentes que les communes urbaines où la situation, fort différente, se révèle à maints égards plus complexe.

La capacité économique des communes est très variable. Toutefois, on peut s'attendre à ce que les disparités constatées s'atténuent dès 2002, avec le nouveau régime de péréquation financière et de compensation des charges<sup>88</sup>. Une évaluation correcte du développement économique des communes implique des données financières comparables et l'existence d'une statistique financière suffisante, qui permette également des pronostics. Or, les connaissances sont là aussi lacunaires, puisque le système de statistique n'en est qu'au stade de l'élaboration dans le canton de Berne. Certes, le Nouveau modèle de compte est appliqué dans toutes les communes politiques depuis 1997, mais il n'en reste pas moins que l'uniformité et la comparabilité des comptabilités communales ainsi que les évaluations statistiques sont encore insuffisantes. A ce jour en effet, la vue d'ensemble des finances communales est plutôt statique et rétrospective, et il n'est guère possible de la rendre plus dynamique et prospective. De ce fait, il est plus difficile de faire des pronostics et de fixer des priorités suffisamment tôt.

<sup>88</sup> S'agissant des cas de rigueur, une amélioration est déjà prévue pour 2000 et 2001.

#### **4. L'attitude des communes bernoises vis-à-vis des réformes**

La plupart des communes bernoises ont une attitude ouverte et active face aux défis de l'avenir. D'une manière générale, les communes font preuve d'une volonté réformatrice marquée.

Toute réforme doit être précédée de la communication du but visé, dans un souci de transparence. A cet égard, il appartient également au canton de contribuer à garantir la transparence et à offrir des conditions favorisant les réformes.

Le succès des réformes dépend de divers facteurs, de sorte qu'il ne saurait être mesuré avec une précision absolue. Les avantages apportés par les réformes ne doivent pas être considérés sous l'angle économique uniquement. Des réflexions politiques peuvent également exercer une influence déterminante sur la décision d'entreprendre une réforme particulière.

Il s'est avéré que la grande majorité des communes sont ouvertes aux réformes et actives dans ce domaine. Cependant, elles ne précisent souvent pas suffisamment les objectifs poursuivis par un projet de réforme concret et les diverses possibilités qui s'offrent à elles pour atteindre leurs objectifs<sup>89</sup>.

Il y a lieu d'utiliser la volonté réformatrice des communes<sup>90</sup> et la collaboration - généralement bonne - qui s'est instaurée entre le canton et les communes. A cet égard, le canton est appelé à suivre et à approfondir les débats ayant trait aux réformes. En tout état de cause, il n'existe pas de solution toute faite pour le choix et le lancement de réformes. Il importe que l'accomplissement des tâches devienne d'une manière générale plus transparent, et la population doit avoir la possibilité de comparer les prestations des communes. Enfin, il appartient au canton de donner

<sup>89</sup> Le succès des réformes dépend de plusieurs facteurs, dont l'analyse des problèmes et des possibilités d'intervention, la fixation d'objectifs clairs, l'analyse des conséquences possibles d'une décision de réforme, la présence de ressources - notamment financières - suffisantes au sein de la commune, l'ouverture à un changement de mentalité, la présence de personnel compétent, une politique d'information ouverte et objective, l'octroi de possibilités de participation suffisantes à la population, etc.

<sup>90</sup> On ne mentionnera ici à titre d'exemple que les efforts consentis en maints endroits dans les domaines du service du feu et de la protection civile, la mise en place de bourses de prestations ainsi que la coopération des communes en matière de programmes d'occupation.

des impulsions et d'encourager la poursuite des démarches réformatrices qui visent un accomplissement optimal des tâches.

Force est de constater enfin que compte tenu de l'importance de la charge fiscale globale (canton et communes), l'objectif principal des réformes communales dans le canton de Berne ne saurait être une extension de l'offre des prestations communales.

### III. Développement de la stratégie et des mesures générales

La présente vue d'ensemble reprend la structure de la stratégie pour les communes (cf. chapitre I/C de la première partie). Diverses mesures générales peuvent être traitées simultanément.

Le commentaire est chaque fois précédé de l'énoncé stratégique du Conseil-exécutif pour le domaine traité, énoncé qui figure en encadré.

#### 1. *La nécessité des réformes et les objectifs poursuivis*

Appréciation des réformes communales:

Les défis présents et futurs rendent les réformes nécessaires dans les communes bernoises. Le Conseil-exécutif se réjouit de tous les efforts entrepris par les communes dans le but d'optimiser l'accomplissement des tâches.

Absence de solution universelle:

Il convient de décider de cas en cas quelle est la réforme appropriée. Il n'existe pas de solution universelle à cet égard, et le choix du type de réforme à entreprendre doit être laissé aux communes.

L'article 63 LCo oblige les communes à contrôler en permanence qu'elles accomplissent leurs tâches de manière appropriée et économique. En outre, les communes doivent utiliser avec parcimonie les ressources financières que le canton met à leur disposition. Ce dernier peut d'ailleurs faire dépendre ses subventions à l'accomplissement de certaines tâches d'une coopération intercommunale permettant une efficacité accrue ou des économies (art. 6 LCo).

Pour pouvoir travailler de manière efficace et rentable, les communes doivent examiner en permanence quelles tâches elles assument et la manière dont elles le font. Elles ont donc l'obligation constante de contrôler l'accomplissement des tâches et, au besoin, d'introduire des réformes.

Pratiquement chaque décision prise par une autorité communale a des répercussions sur les communes voisines. Compte tenu des nombreuses interdépendances juridiques et factuelles qui existent entre les communes, le canton est contraint d'obliger ces dernières à examiner en permanence leurs propres structures et d'encourager par exemple la coopération intercommunale ou d'autres réformes communales.

Le succès des réformes implique notamment que les communes sachent précisément quels sont les objectifs poursuivis. A cet égard, l'objectif essentiel est, du point de vue du Conseil-exécutif, l'optimisation de l'accomplissement des tâches par les communes.

Ce n'est toutefois qu'au vu de la situation concrète qui règne dans une commune et des besoins des citoyens et citoyennes qu'il est possible de définir ce que recouvre dans chaque cas la notion d'optimisation de l'accomplissement des tâches<sup>91</sup>.

Il convient par ailleurs de prêter attention aux effets secondaires de chaque réforme. C'est ainsi qu'il faut se demander quelles sont les répercussions possibles sur l'identification de la population avec sa commune, la participation du corps électoral, l'activité politique, l'attrait du site pour l'économie, les communes voisines, l'autonomie communale, les finances communales, le canton, etc.

Avant d'opter pour des réformes et de les lancer, il est donc nécessaire que les communes procèdent à une pesée des intérêts. En tout état de cause, la complexité des décisions dans ce domaine et les différences qui existent entre les besoins et problèmes des communes bernoises ne permettent pas au canton de proposer des solutions universelles.

---

<sup>91</sup> Comme il a déjà été dit, le canton ne soutient toutefois pas les réformes qui visent uniquement une extension de l'offre de prestations communales.

## 2. Exigences minimales

Exigences minimales:

Les communes accomplissent de nombreuses tâches sur mandat du canton, et ce dernier entend poser à cet égard des exigences minimales aussi claires que possible. Les communes doivent en effet savoir ce que l'on attend d'elles. Ces exigences minimales dépendent des tâches, de la structure économique et sociale de la commune (ville, commune suburbaine, commune rurale, etc.) ainsi que des besoins concrets de la population. Elles sont discutées au sein du groupe de contact entre le canton et les communes.

### 2.1. Remarques préliminaires

Pour être légitime, l'action de l'Etat doit désormais se baser sur des intentions, des objectifs et une vision clairs. Son fondement démocratique est maintenant indissociablement lié à une utilisation efficiente et économe des fonds publics<sup>92</sup>.

L'orientation plus marquée de l'action étatique en fonction d'objectifs et de résultats se retrouve dans le rapport entre la Confédération et les cantons: le projet de nouvelle péréquation financière propose l'introduction de conventions axées sur les résultats. La Confédération entend simultanément accroître l'autonomie des cantons s'agissant de l'utilisation des ressources. Ainsi, l'application des principes de la nouvelle gestion publique est également encouragée dans les rapports entre la Confédération et les cantons<sup>93</sup>.

Le canton de Lucerne fait preuve de la même intention dans ses rapports avec ses communes. Il renoncera désormais aux réglementations de détail dans sa législation, mais fixera davantage d'objectifs clairs aux communes<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> Cf. entre autres Schedler Kuno / Proeller Isabelle; New Public Management; Berne/Stuttgart/Vienne, 2000; p. 9ss.

<sup>93</sup> La Confédération a déjà lancé certains projets pilotes à cet égard (cf. le projet "Effor2" de la Direction fédérale des forêts).

<sup>94</sup> Cf. Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Luzern über die Umsetzung des Projekts Gemeindereform, B 48, 21 mars 2000.

Dans le canton de Berne, le Conseil-exécutif a témoigné dans son rapport NOG 2000 du 17 mai 2000 de sa volonté d'orienter davantage l'action étatique en fonction de l'efficacité et des objectifs. De l'avis du gouvernement, NOG 2000 encourage la gestion administrative axée sur le pilotage, les prestations et les coûts. Il s'agit donc d'introduire de nouveaux éléments favorisant une action étatique orientée de la sorte. Le Grand Conseil ancrera les principaux aspects de cette nouvelle approche dans une loi et fixera les objectifs (résultats) de l'action de l'Etat.

Le canton de Berne a un intérêt à ce que cette manière de penser influence aussi ses relations avec les communes et prévale également au niveau communal. Il ne saurait s'agir de faire en sorte que tous les aspects de la collaboration entre le canton et les communes relèvent de la nouvelle gestion publique, mais bien plutôt d'orienter l'action étatique en fonction d'objectifs et de résultats clairement définis, et de séparer les niveaux stratégique et opérationnel. Le canton a d'ailleurs exprimé cette volonté à l'article 63 LCo notamment, ainsi qu'en créant les bases légales nécessaires à l'introduction de la nouvelle gestion publique dans les communes.

La doctrine a répondu à plusieurs reprises par l'affirmative à la question de savoir si la *manière de penser* de la nouvelle gestion publique peut s'appliquer aux relations entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons et leurs communes<sup>95</sup>. Bien que fédéralisme et nouvelle gestion publique soient fondamentalement compatibles, il convient d'accorder une attention suffisante, lors de la mise en œuvre, aux spécificités de chaque domaine. Il n'en reste pas moins que l'orientation en fonction de la clientèle ou du marché inhérente à la nouvelle gestion publique, ou l'orientation de l'activité étatique en fonction des prestations et des résultats, est une raison valable pour modeler les rapports entre le canton et les communes en fonction de cette nouvelle approche. De telles réflexions sont d'ailleurs étayées par le principe de subsidiarité, qui exige que des compétences claires et aussi étendues que possible soient transférées au niveau étatique le plus bas. Il

---

<sup>95</sup> Cf. par exemple Klöti Ulrich, "Auswirkungen" des New Public Managements auf den Föderalismus in Umbruch in Politik und Verwaltung, p. 411ss, Berne 1995. Il convient d'observer qu'il s'agit en l'espèce surtout de la *manière de penser* et non de l'application de tous les instruments de la nouvelle gestion publique au rapport entre la Confédération et les cantons.



convient donc d'accorder aux communes le plus possible de compétences de mise en œuvre sur la base de lois-cadres. Quant aux modalités d'accomplissement des tâches, elles doivent relever dans une large mesure du pouvoir décisionnel des communes, le canton se contentant de fixer des objectifs clairs ou des exigences minimales<sup>96</sup>.

## **2.2. Le canton détermine les tâches, les modalités d'accomplissement étant du ressort des communes**

Dans de nombreux cas, le canton se contente d'indiquer aux communes ce qu'elles doivent faire, leur laissant une grande liberté s'agissant des modalités d'accomplissement de leurs tâches. Ainsi, il définit concrètement l'étendue de l'autonomie communale, laquelle varie d'un domaine à l'autre. Il fixe dans sa législation, de même que dans les textes de mise en œuvre (p. ex. directives), les objectifs et les résultats que doivent atteindre les communes dans chaque domaine de compétence qui leur a été délégué.

On trouve donc des exemples d'exigences minimales dans tous les actes législatifs qui transfèrent des compétences aux communes:

- La loi sur les communes par exemple fixe les exigences minimales auxquelles les communes doivent satisfaire au niveau *organisationnel* (cf. p. ex. l'art. 23 LCo ainsi que les considérations relatives aux exigences organisationnelles minimales ci-après, sous chiffre 2.5).
- La loi sur les constructions (LC) notamment contient des exigences minimales *applicables aux tâches*. Ainsi, l'article 64 LC oblige les communes à se doter d'une réglementation fondamentale en matière de construction, et l'article 69 pose les exigences minimales par rapport à cette réglementation, l'accent étant mis sur "l'objet" de la tâche. D'autres exigences minimales (applicables aux tâches) sont posées dans le domaine de la protection du patrimoine: les communes ont l'obligation de dresser dans un délai précis un inventaire des objets par-

---

<sup>96</sup> Cf. à cet égard notamment Richli Paul, Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft im Lichte

ticulièrement dignes de protection situés en zone à bâtir (cf. art. 152, al. 1 LC<sup>97</sup>). La loi sur la protection contre le feu et les services de défense (LPFSD) illustre également ce qui précède. Selon son article 13, les services de défense des communes doivent lutter contre le feu, les éléments naturels et d'autres événements dommageables. La loi laisse toutefois les communes libres, pour l'essentiel, de déterminer comment atteindre cet objectif (cf. art. 21ss LPFSD). La fixation d'exigences minimales dans le domaine du service communal du feu s'est en outre révélée très efficace dans la perspective de changements structurels: l'Assurance immobilière du canton de Berne (AIB) fixe aux communes des objectifs clairs s'agissant des normes de sécurité et des temps d'intervention, mais sans leur préciser en détail comment les atteindre. Ce passage des prescriptions de détail à l'énoncé d'objectifs et aux subventions forfaitaires auquel l'AIB a partiellement procédé a amené les communes à coopérer davantage<sup>98</sup>.

- On trouve également des exigences minimales dans le projet de loi sur l'aide sociale (LASoc), qui fixe explicitement les *objectifs* de l'action entreprise par l'aide sociale, à savoir encourager la prévention, promouvoir l'aide à l'entraide, compenser les inégalités, remédier aux situations d'urgence et éviter l'exclusion (art. 3, lit. a à e LASoc). Les prestations doivent faire l'objet de contrôles réguliers quant à leur adéquation avec les objectifs visés ainsi qu'à leur rapport coût-utilité et sont améliorées au besoin (art. 5, al. 2 LASoc). Selon l'article 15 LASoc, les communes fournissent les prestations de l'aide sociale individuelle conformément aux objectifs cantonaux et en contrôlent régulièrement l'efficacité. Ainsi, la loi sur l'aide sociale se fonde sur le principe de la séparation des niveaux stratégique et opérationnel, et impose des objectifs, laissant aux communes la plus grande liberté possible quant à la manière de les atteindre.

Les exigences minimales et le concept qui y est lié d'une action étatique orientée vers l'efficacité se retrouvent implicitement dans plusieurs actes législatifs canto-

---

<sup>97</sup> des Subsidiaritätsprinzips, Société suisse des juristes, cahier 2, 1998, p. 302.  
Cf. également l'article 41 de la loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine ou l'article 10d LC dans sa teneur du 8 septembre 1999. Cette disposition fixe le résultat auquel doit parvenir la commune (établissement d'un inventaire avec un contenu précis). Les conséquences du non-respect de cette obligation figurent à l'article 10e LC: la protection d'un monument est subordonnée à son admission dans le recensement architectural.

naux déjà, et explicitement dans la nouvelle loi sur l'aide sociale. Dans le rapport entre le canton et les communes, une telle approche peut servir au canton lors de la formulation univoque de ses attentes et de ses consignes vis-à-vis des communes. Quant à ces dernières, elles sont davantage en mesure d'orienter leur action en fonction de consignes et d'objectifs clairs, et partant de remplir une condition essentielle en vue d'une action efficace et efficiente. Ainsi, le canton facilite l'exécution par les communes du mandat qui leur est confié à l'article 63 LCo, à savoir d'optimiser en permanence l'accomplissement de leurs tâches.

### **2.3. Comparabilité de l'accomplissement des tâches par les communes**

Tant la nouvelle loi sur les communes que le projet de loi sur la péréquation financière et la compensation des charges partent du principe qu'il est possible de faire dépendre le versement de prestations financières d'un accomplissement des tâches efficace et économique<sup>99</sup>. Etant donné qu'il n'existe en règle générale pas de marché pour les tâches publiques et que ce sont avant tout les comparaisons entre les différents organismes responsables qui renseignent sur l'efficacité et l'économie de leur accomplissement, il convient de définir aussi clairement que possible les prestations attendues. Les exigences minimales peuvent donc servir de référence pour les comparaisons entre communes et pour mesurer l'efficacité de l'action communale.

En tout état de cause, les objectifs fixés dans les exigences minimales ne doivent pas être fonction de la commune accomplissant les prestations les moins bonnes<sup>100</sup>. De même, on ne saurait partir d'une taille communale idéale valable dans tous les cas, car les paramètres varient d'un domaine à l'autre.

---

<sup>98</sup> Les services communaux de défense contre le feu doivent arriver sur le lieu d'un sinistre dans un délai de dix minutes. C'est à eux qu'il appartient de définir comment respecter cette consigne.

<sup>99</sup> De même, la loi sur les subventions cantonales prévoit un contrôle des résultats du droit régissant les subventions (ERKOS).

<sup>100</sup> Il peut être renvoyé une nouvelle fois, à cet égard, à la nouvelle législation sur les œuvres sociales.

Il n'existe donc pas de "commune moyenne unitaire" en fonction de laquelle les exigences minimales pourraient être fixées<sup>101</sup>, mais, tout au plus, une situation (idéale) qui varie d'une tâche à l'autre. Une telle situation ne peut donc être définie que pour chaque domaine pris séparément, compte tenu des différences structurelles existant entre les communes<sup>102</sup>: Une commune peut par conséquent tout à fait satisfaire aux exigences cantonales minimales dans un domaine, et devoir recourir par exemple à la coopération intercommunale dans un autre domaine. Il est en outre possible que pour un seul et même domaine, les exigences minimales soient différenciées en fonction des types de communes.

#### **2.4. Conséquences pour la législation et la surveillance?**

L'instrument des exigences minimales ne doit pas être nouvellement introduit dans le canton de Berne puisqu'il y est déjà utilisé, comme il a été dit plus haut. L'approche qu'il implique est exprimée d'une part à l'article 109, alinéa 2 de la Constitution cantonale (ConstC), et d'autre part à l'article 65 de la loi sur le Grand Conseil (LGC). Cette dernière disposition exige que les rapports accompagnant les projets d'actes législatifs renseignent sur les répercussions que de tels projets auront sur les communes ("étude de l'impact sur les communes"). Or, il n'est possible de déterminer les répercussions que si les tâches des communes sont nettement définies, par la formulation d'exigences minimales claires par exemple.

De même, l'article 42 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (LOCA) impose au gouvernement d'examiner, lors de l'édiction de nouvelles lois ou ordonnances, s'il est accordé aux communes la plus grande liberté de décision possible. Là encore, le canton ne peut s'acquitter de cette obligation que s'il

---

<sup>101</sup> Cf. entre autres Friederich Ueli / Arn Daniel / Wichtermann Jürg, *Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen*, p. 38, s'agissant de l'impossibilité de définir une taille idéale valable dans tous les cas. Cf. également l'étude plus récente de Dafflon Bernard, *Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence*, Fribourg, 1999, p. 32; Dafflon ne parvient pas non plus à définir une taille idéale, mais entend se fonder pour la création de communes - qui est encouragée dans le canton de Fribourg - sur les structures de coopération intercommunale existantes.

<sup>102</sup> Cf. rapport RT, volume 1, p. 96s.

indique avant tout aux communes ce qu'elles doivent faire, et non *comment* elles doivent le faire<sup>103</sup>.

Il n'est pas possible d'énumérer dans le présent rapport les exigences minimales existantes ou envisageables dans le cas des différentes tâches. Les travaux que cela implique relèvent en effet plutôt des Directions ou du processus politique. A cet égard, il convient de tenir compte du but des exigences minimales, soit exposer clairement aux communes les attentes du canton. En outre, les exigences minimales pourront être formulées ou examinées à l'occasion des procédures législatives ordinaires, et plus précisément des études de l'impact sur les communes (cf. art. 65 LCG et art. 42 LOCA).

Les instances politiques définissent l'étendue des exigences minimales dans la législation. Cet instrument n'implique donc pas en soi des travaux législatifs particuliers. Au contraire, c'est le principe même des exigences minimales qui doit influencer les processus législatifs ordinaires: les projets législatifs transférant des tâches aux communes doivent énoncer des objectifs et des résultats de manière aussi précise que possible. Le groupe de contact entre le canton et les communes est appelé à jouer un rôle essentiel à cet égard puisqu'il prendra position au sujet des exigences minimales qui seront formulées à l'avenir.

L'approche axée sur l'efficacité ne doit pas se limiter aux travaux législatifs, mais peut aussi influencer la surveillance cantonale sur les communes. Cette dernière ne doit plus se concentrer sur le respect de règles précises (formelles ou organisationnelles), mais, plus judicieusement et pour autant que les bases légales le permettent, sur la manière dont les communes atteignent les objectifs et sur les résultats de l'accomplissement de leurs tâches (cf. également le chiffre 3 infra s'agissant des activités de surveillance et de conseil).

En résumé, on peut dire que l'instrument des exigences minimales vise avant tout un changement des mentalités au sein de l'administration cantonale. Il peut contribuer à harmoniser l'action du canton et à la rendre plus fiable du point de vue des

---

<sup>103</sup> Cf. par exemple le projet de loi sur l'aide sociale de mars 2000 envoyé en consultation, rapport du Conseil-exécutif du 27 mars 2000, p. 25ss.

communes, tant lors des processus législatifs ordinaires qu'au stade de la mise en œuvre ou de la surveillance.

## **2.5. Exigences minimales imposées aux communes en matière d'organisation**

En complément à la présentation ci-dessus des effets des exigences minimales se référant à des tâches précises, le présent chapitre aborde les exigences minimales imposées aux communes en matière d'organisation. Il est donc question de l'image normative des communes tracée par la Constitution et la législation. De telles exigences minimales existent indépendamment des diverses tâches concrètes. Le canton ne peut influencer l'accomplissement des tâches communales au moyen de consignes organisationnelles allant au-delà des normes précitées que dans des cas exceptionnels clairement motivés.

La Constitution cantonale confère une position forte aux communes. La commune est une "sphère juridique étroite confiée au particulier, qu'il peut mesurer et sur laquelle il peut influencer" considérablement<sup>104</sup>. Elle a donc, de par la Constitution, une importante fonction d'intégration. Les communes sont des collectivités administratives indépendantes susceptibles de jouer le rôle de partenaires du canton:

- Les communes sont des collectivités territoriales autonomes. Elles sont en mesure d'édicter leur propre législation et de mettre en œuvre le droit supérieur de manière autonome (art. 109, al. 1 ConstC).
- Le législateur cantonal doit accorder aux communes la plus grande liberté de décision possible (art. 109, al. 2 ConstC).
- La Constitution cantonale se fonde sur le principe de l'égalité de traitement entre les communes. Cette égalité ne vaut toutefois pas dans tous les domaines (cf. art. 113, al. 3 ConstC au sujet de la péréquation financière).

Ces normes constitutionnelles sont concrétisées par la loi sur les communes:

---

<sup>104</sup> Cf. Zimmerli Ulrich, in Manuel de droit constitutionnel bernois, Walter Kälin / Urs Bolz [éd.], Berne 1995, Partie I/Communes, p. 199ss.

- Les communes coopèrent entre elles ainsi qu'avec des particuliers. Elles sont en mesure de choisir la forme juridique appropriée pour leur coopération (art. 5ss LCo).
- Les communes connaissent les avantages et les inconvénients des fusions (art. 4 LCo).
- Les communes connaissent les différentes formes juridiques de l'accomplissement des tâches et leurs champs d'application (art. 7 et 64ss LCo).
- Les communes remplissent les tâches qui leur sont attribuées et celles qu'elles ont décidé d'assumer de manière efficiente et efficace (art. 61 en relation avec les art. 63 et 70 LCo).
- Les communes disposent d'un budget équilibré (art. 73, al. 1 LCo).
- Les communes sont en mesure de contrôler en permanence l'accomplissement de leurs tâches. Elles disposent d'un système de controlling répondant aux exigences actuelles et se procurent les informations nécessaires à une bonne gestion. Elles connaissent notamment l'étendue de leur obligation de consolidation en cas de contractualisation externe ou de "privatisation"; elles sont en mesure de comparer leurs prestations avec celles d'autres communes (art. 63 LCo).
- Les communes disposent d'une protection suffisante contre la mauvaise gestion ainsi que de comptabilités transparentes et comparables (art. 70, al. 1 LCo).
- Les communes disposent d'exécutifs performants qui formulent des stratégies, conduisent le personnel et anticipent les évolutions (art. 25 LCo). La mise en œuvre opérationnelle est confiée aux services subordonnés adéquats.

### **3. La surveillance et les activités de conseil du canton**

Surveillance:

Le canton s'assure au moyen d'une surveillance anticipatrice que les communes remplissent les exigences minimales.

### **3.1. Introduction: distinction entre les activités de conseil et la surveillance**

D'une part, le canton offre aux communes des prestations de conseil (générales ou individuelles); d'autre part, les communes sont placées sous la surveillance du canton (en tant que puissance publique).

Il arrive fréquemment que la distinction entre les activités de conseil et la surveillance soit malaisée. On mise sur la capacité d'autorégulation des communes, le canton partant du principe que ces dernières sont en mesure d'accomplir correctement leurs tâches de manière autonome.

En matière de conseil, le canton fournit des prestations de base accessibles à toutes les communes de la même manière, et il continuera de le faire à l'avenir (participation des communes à la détermination de certains aspects de la mise en œuvre lors des processus législatifs, séances d'information au sujet de nouvelles lois, examen préalable d'actes législatifs des communes lorsque ces dernières le souhaitent, avis juridiques et conseils dans le domaine des finances, etc.). Idéalement, ces activités de conseil interviennent le plus tôt possible.

Dans l'exercice de son activité de surveillance, le canton peut porter atteinte à la liberté des communes. C'est ainsi qu'il est habilité à annuler des actes ou des décisions de ces dernières, à supprimer des subventions, à prendre des mesures disciplinaires ou encore à contrôler la gestion financière des communes. Plusieurs de ces mesures n'interviennent qu'une fois que la situation s'est déjà détériorée (p. ex. mesures disciplinaires)<sup>105</sup>.

D'une manière générale, les instruments relevant de la surveillance et des activités de conseil ont fait leurs preuves, malgré certains chevauchements au niveau cantonal. Il n'y a donc pas lieu de les repenser de fond en comble, d'autant moins qu'ils ont été remaniés et adaptés à la situation actuelle lors de la récente révision de la loi sur les communes. A cela s'ajoute qu'à cette occasion, les compétences relevant du droit de la surveillance ont dans une large mesure été clairement réglées.

---

<sup>105</sup> Ces instruments ont toutefois eux aussi un effet préventif.



Les communes qui ont un découvert du bilan, qui ne travaillent pas selon des critères économiques ou qui rencontrent des problèmes dans l'accomplissement de leurs tâches<sup>106</sup> seront davantage conseillées<sup>107</sup> et surveillées. Certaines des activités de conseil et de surveillance présupposent toutefois que le canton dispose de connaissances sur les résultats de l'action des communes et puisse le cas échéant mettre au point les instruments nécessaires. L'accomplissement des tâches communales doit donc être rendu aussi transparent que possible. Une première étape dans cette direction a déjà été franchie s'agissant du contrôle des résultats des subventions cantonales. On manque toutefois encore de données suffisantes pour comparer les prestations des communes et les résultats de leur travail, ce qui permettrait par exemple de faire dépendre les subventions cantonales d'une coopération intercommunale.

Le canton doit créer les conditions lui permettant d'utiliser les *instruments* prévus par la législation sur les communes (modèle dit "à trois niveaux" en matière de coopération intercommunale, qui permet suivant les circonstances de contraindre les communes à coopérer). Le développement et la publication d'indicateurs sur l'accomplissement des tâches communales revêtent à cet égard une importance toute particulière. Dans cette perspective, il conviendra tout d'abord d'examiner dans quelle mesure les données déjà collectées sur les finances et les prestations communales peuvent être utilisées dans le cadre du modèle à trois niveaux.

---

<sup>106</sup> Cf. à cet égard aussi Arn Daniel / Fahrländer Karl Ludwig, Kurzgutachten zur Tragweite von Art. 137 GG, Berne 1999, p. 6ss, selon lequel le Conseil-exécutif est tenu, sur la base de l'article 90 LCo, de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect du droit et la régularité de l'administration dans les communes. En vertu de l'article 85 LCo, le canton a pour tâche d'améliorer ou de préserver les conditions de viabilité et de fonctionnement des communes en informant et en conseillant ces dernières suffisamment tôt et de manière appropriée. Cf. à cet égard Wichter mann Jürg, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, n 4s. ad article 85.

<sup>107</sup> C'est-à-dire qu'elles bénéficient de prestations allant plus loin que celles que le canton propose à toutes les communes ("prestations de base"). A l'avenir, les prestations de conseil et de surveillance du canton devront être davantage coordonnées et mieux se concentrer sur l'essentiel. Des priorités thématiques doivent être définies à cet égard (par domaines et par modèles de réforme).

### 3.2. La surveillance

A l'avenir, le canton tiendra davantage compte des aspects suivants dans ses activités de surveillance:

- Dans la mesure du possible et dès que possible, le canton indique aux communes quelles sont ses exigences minimales concernant les tâches qui leur ont été attribuées. Ces exigences portent sur l'objet des tâches (étendue et résultats).
- S'agissant des modalités d'accomplissement des tâches, la surveillance porte sur la régularité et la conformité au droit.
- Dans le domaine du droit financier, les communes ne disposent que d'une autonomie limitée. La surveillance cantonale des finances fera en sorte que les dispositions relatives à la reddition des comptes soient davantage uniformisées et édictera des prescriptions sur la saisie de données de pilotage spécifiques. A cet égard, la question de la consolidation des comptes en cas de corporatisation ou de contractualisation externe revêt une importance particulière, et le canton doit encore élaborer des bases claires à ce sujet, en collaboration avec les associations défendant les intérêts des communes.
- Les données de FINSTA<sup>108</sup> seront publiées afin de permettre une "analyse concurrentielle des communes" simplifiée, et devant donc encore être affinée. Dans un premier temps, la publication portera sur les données existantes des communes politiques. Les données consolidées (comprenant notamment les coûts de la délégation de l'accomplissement des tâches à des tiers et de la coopération intercommunale) seront disponibles dans un deuxième temps.

---

<sup>108</sup> En vertu de l'article 33 du projet de loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (teneur selon rapport du Conseil-exécutif du 16 février 2000), le service compétent de la Direction des finances dresse une statistique financière concernant les communes. Cette statistique permet de comparer les montants moyens que les communes consacrent à l'accomplissement de leurs tâches. Il convient toutefois de relever que l'on se fonde sur les comptes communaux traditionnels et qu'il n'y a donc pas de lien direct entre les données financières et les prestations effectivement offertes par les communes. En conséquence, il s'agit d'une comparaison des charges et des revenus du compte de fonctionnement ainsi que des actifs et des passifs du compte des investissements des communes, et non d'une comparaison des prestations à proprement parler.

### 3.3. Les activités de conseil

Il convient d'examiner si et dans quelle mesure le canton est à même de s'engager davantage dans ses activités de conseil concernant la gestion politique et entrepreneuriale des communes. En tout état de cause, le canton peut, en plus d'informer, de conseiller et d'organiser des échanges d'expériences, contribuer à améliorer les conditions de pilotage dans les communes.

Les activités de conseil ne doivent pas avoir lieu au détriment d'une surveillance stricte et efficace: lorsque les conseils ne suffisent plus, la surveillance doit faire intervenir les moyens contraignants dont elle dispose<sup>109</sup>.

Les remarques suivantes s'imposent au sujet des futures modalités de conseil:

- Les activités de conseil, qui doivent intervenir dès les premiers stades des procédures, auront lieu en fonction des consignes cantonales (exigences minimales) qui seront définies et précisées à moyen et à long terme.
- Des conseils allant trop loin, indépendamment de la situation concrète et des besoins des communes, peuvent avoir pour effet de maintenir des structures en place.
- Les activités de conseil ne doivent pas aboutir à ce que le personnel cantonal assume des tâches communales.
- Le canton doit assumer un rôle de coordinateur des processus de réforme au niveau communal.
- Les communes qui avaient accumulé des découverts du bilan sous l'ancien droit font davantage l'objet d'un suivi sous l'angle de l'économie d'entreprise.

---

<sup>109</sup> Outre les mesures prévues par la loi sur les communes, il peut s'agir par exemple, à certaines conditions, du retrait de la dotation minimale selon le projet de loi sur la péréquation financière et la compensation des charges.

### **3.4. Synthèse des considérations relatives à la surveillance et aux activités de conseil**

La surveillance du canton sur les communes porte, pour autant que la législation l'autorise, sur la manière dont ces dernières parviennent aux résultats fixés. Le canton doit se montrer conséquent dans l'exercice de la surveillance. Il doit également veiller, à l'avenir, à ce que ses activités de surveillance et de conseil interviennent de manière anticipatrice (information, publication d'exemples concluants, création des conditions nécessaires à une analyse concurrentielle des communes et - pour autant que les ressources disponibles le permettent - suivi des communes désireuses de fusionner), afin d'être moins souvent amené à recourir aux mesures répressives, lesquelles n'agissent en règle générale qu'a posteriori. En plus des instruments traditionnels de la surveillance (directives, examens préalables, approbations et enquêtes), il convient d'utiliser davantage celui des exigences minimales.

Afin de permettre une comparabilité accrue de l'action des communes, il y a également lieu d'améliorer la reddition des rapports communaux au canton.

## **4. *Appréciation des différents types de réformes***

### **4.1. Réformes territoriales (fusions)**

Pas de fusions ordonnées par le canton:

Les fusions de communes peuvent se révéler judicieuses - voire nécessaires - dans certains cas, mais un débat sur une taille optimale valable pour toutes les communes se révélerait stérile. Par ailleurs, il n'existe ni base légale, ni raison objective pour contraindre les communes à fusionner, de sorte qu'il n'y a pas, à l'heure actuelle, de motif d'engager de vastes réformes territoriales.

Etoffement des données disponibles:

Afin de compléter les données disponibles sur les effets des fusions de communes, le canton soutient financièrement les études et les travaux préparatoires entrepris dans certains cas par les communes en vue d'une éventuelle fusion, pour autant que les résultats présentent un intérêt général.

Au vu des connaissances disponibles sur les répercussions des fusions, on peut conclure, à l'heure actuelle, que des fusions à *grande échelle* ordonnées et dirigées par le canton ne seraient pas opportunes.

En matière de fusions de communes également, le canton de Berne est en plein processus d'apprentissage. Il s'efforce de collecter, d'évaluer et d'approfondir les connaissances sur les avantages et les inconvénients de telles réformes, connaissances qui sont d'une manière générale encore largement insuffisantes. Il convient donc d'étudier autant que possible les hypothèses de travail actuelles sur les effets secondaires des fusions dans le cadre de divers projets pilotes et en collaboration avec d'autres cantons<sup>110</sup>. En raison du caractère encore largement incertain des données collectées sur les conséquences générales des fusions et vu la précarité de ses finances, le canton renonce à soutenir financièrement la *mise en œuvre* des fusions de communes. Afin toutefois de disposer de meilleures bases décisionnelles pour définir son attitude en la matière, le canton soutient désormais *financièrement* les *études* consacrées aux répercussions des fusions de communes sur la base de l'article 4, alinéa 4 LCo.

---

<sup>110</sup> *Avantages* possibles d'une fusion: gain administratif en termes de quantité et de qualité des prestations, abaissement des frais fixes par habitant, diminution des problèmes de recrutement, amélioration de l'offre de prestations communales, amélioration de l'utilisation des ressources, etc. *Inconvénients* possibles: diminution de la participation politique et de la fonction d'intégration des communes, augmentation du montant des charges par habitant dans les grandes communes, accroissement des exigences des citoyens et citoyennes, accroissement du perfectionnisme en raison d'une professionnalisation parfois superflue, éloignement par rapport à la population, etc.

La préparation ou l'*étude* des conséquences d'une fusion de communes (mais pas sa mise en œuvre) sont subventionnées à condition que soient exposées les répercussions suivantes<sup>111</sup>:

- 1) répercussions politiques et répercussions juridiques (répercussions sur la capacité administrative),
- 2) fonction d'intégration de la commune (participation du corps électoral, vie associative, conditions historiques, culturelles et géographiques),
- 3) aspects économiques / équilibre financier (situation financière et répercussions possibles d'une fusion),
- 4) coûts de transfert,
- 5) répercussions dans les différents domaines d'activité de la commune,
- 6) autres répercussions (non financières) de la fusion<sup>112</sup>.

Le canton propose par ailleurs aux communes, dans la mesure de ses possibilités, des *connaissances spécialisées* et l'intervention de *personnel qualifié* pour faciliter leurs travaux préparatoires et leurs études, mais aussi leurs travaux de mise en œuvre. Indépendamment des critères précités, il convient en outre d'adapter autant que possible les prescriptions qui pourraient entraver les fusions. C'est ainsi que les communes ne devraient pas avoir à assumer des charges financières supplémentaires en raison d'une fusion<sup>113</sup>.

En résumé, le canton est favorable aux fusions, mais renonce à introduire des réformes territoriales à grande échelle. Il ne dispose d'ailleurs actuellement ni des moyens juridiques ni des ressources financières qui lui permettraient d'imposer de telles réformes.

---

<sup>111</sup> Il n'existe pas de droit au versement d'une subvention. La participation cantonale se situe entre 40 et 50 pour cent des coûts, la limite maximale étant de 50 000 francs par année et par étude. Toute commune qui en bénéficie doit se déclarer disposée à procéder à une étude ultérieure (environ 5 ans après la fusion) aux coûts de laquelle le canton participera également. Les études doivent fournir des données ayant une validité générale sur les conséquences des fusions.

<sup>112</sup> Appartenance à un district, à une paroisse; répercussions pour les autres collectivités et la qualité de membre d'autres associations régionales (p. ex. région d'aménagement); répercussions sur l'organisation possible de la commune issue de la fusion et les règlements communaux.

<sup>113</sup> C'est pour cette raison que l'article 34 du projet de loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) prévoit par exemple la possibilité de verser pendant une période transitoire des prestations compensatoires aux communes qui fusionnent même si la commune issue de la fusion en tant que telle n'y aurait plus droit.

Cette politique cantonale pragmatique, qui met l'accent sur le soutien ou l'évaluation des projets de fusion au cas par cas, devra être réexaminée périodiquement. Il s'agira également de décider, en fonction de l'évolution de la situation et des connaissances qui auront entre-temps été acquises au sujet des conséquences des fusions, s'il y a lieu d'accorder un soutien financier accru aux communes désireuses de fusionner, ou encore d'envisager une modification constitutionnelle relativisant la garantie de l'existence des communes et l'intangibilité de leur territoire.

## 4.2. Coopération intercommunale

Coopération intercommunale:

D'une manière générale, toutes les tâches se prêtent à une coopération intercommunale. Quant à la forme juridique d'une telle coopération, elle doit être définie en fonction des tâches à accomplir.

La coopération intercommunale représente une possibilité de repousser les limites de capacité des communes. Le canton peut, en plus du modèle dit "à trois niveaux"<sup>114</sup> déjà mentionné plus haut, l'encourager de diverses manières:

- résolution de questions précises et coordination,
- offre de modèles de contrats,
- publication d'exemples concluants,
- échange d'expériences,
- désignation d'interlocuteurs et mise en place d'une coordination REFCOM.

Par ailleurs, le réseau cantonal d'échange d'expériences et de savoir sur les réformes communales en général et la coopération intercommunale en particulier sera étoffé.

Dans ce réseau, la coordination et la diffusion des connaissances à l'échelle régionale incomberont avant tout aux préfetures. Quant à l'Office des affaires commu-

---

<sup>114</sup> Articles 5ss LCo.

nales et de l'organisation du territoire, il se chargera de l'échange d'expériences au niveau cantonal.

Les services cantonaux précités poursuivront la collaboration avec les associations défendant les intérêts des communes qui s'est intensifiée dans le cadre du projet de réformes communales dans le canton de Berne. Dans ce cadre, il conviendra également d'informer les communes des inconvénients possibles d'une coopération accrue (développement d'une dynamique propre, réduction - suivant les circonstances - des possibilités de pilotage et de codécision, etc.)<sup>115</sup>.

Il s'est par ailleurs avéré, tout au long des travaux relatifs au projet REFCOM, que les formes juridiques de coopération les plus diverses se sont instaurées dans tous les domaines, et que les communes n'ont pas fait d'expériences qui inciteraient le canton à donner la préférence à une forme juridique précise. Il convient au contraire de partir du principe que les communes sont en règle générale capables de choisir la forme de coopération qui leur convient compte tenu de la tâche à accomplir, du nombre de participants et du degré de codécision souhaité.

Ainsi, le canton va continuer à laisser les communes libres de choisir les modalités de leur coopération, tout en mettant en permanence à jour une liste d'exemples et d'expériences pour les diverses formes juridiques qu'elle peut revêtir.

Dans les domaines énumérés ci-dessous, les communes se heurtent fréquemment (selon leurs secrétaires) aux limites de leurs capacités, ou s'en approchent davantage par rapport aux résultats de l'enquête similaire effectuée en 1994:

- administration (chancellerie, administration des finances, administration des constructions),
- informatique<sup>116</sup>,
- asile,
- nouvelle pauvreté/assistance sociale,

---

<sup>115</sup> Ces risques existent également en cas de transfert de tâches à des tiers (secteur privé).

<sup>116</sup> Cf. à cet égard le postulat Bernasconi (P 074/99) demandant la création d'une plate-forme informatique homogène pour les communes. L'offre de prestations informatiques aux communes n'est certes pas l'une des tâches principales du canton, mais ce dernier doit examiner avec les communes les possibilités d'un renforcement de la coopération.



- chômage (bien que la charge constatée soit moindre par rapport aux résultats de l'enquête de 1994),
- assistance aux toxicomanes,
- police communale,
- protection civile,
- travaux publics,
- transports publics,
- service du feu,
- tutelle,
- questions concernant la jeunesse,
- intégration des étrangers et étrangères,
- écoles,
- promotion économique.

La liste montre les domaines pour lesquels il existe principalement une marge d'intensification de la coopération intercommunale. Il convient enfin, dans ce contexte, de rappeler encore une fois le mécanisme du modèle de coopération "à trois niveaux" au sens de la loi sur les communes:

Si une commune ne fournit pas une prestation conformément à ce que l'on attend d'elle, le canton doit examiner, sur la base de la législation sur les communes, s'il convient de lui fixer un délai pour élaborer un contrat de coopération ou de faire dépendre la poursuite du versement de prestations financières (dotation minimale comprise) de sa volonté de coopérer.

#### **4.3. NGP et accomplissement des tâches par des tiers**

NGP:

La nouvelle gestion publique (NGP) contribue à garantir un accomplissement des tâches de qualité et répondant aux besoins. Le canton soutient les communes dans la mise en œuvre des principes de nouvelle gestion publique.

Accomplissement des tâches par des tiers:

Le Conseil-exécutif entend créer les conditions garantissant la transparence dans l'octroi de mandats communaux à des tiers / au secteur privé, tout en préservant les possibilités d'influence démocratique.

Les expériences faites jusqu'ici en matière de nouvelle gestion publique peuvent être qualifiées de prometteuses malgré certaines réserves<sup>117</sup>. La direction suivie par la NGP - qui oblige les communes à se préoccuper constamment de leur organisation en raison de l'introduction d'une certaine concurrence - est par ailleurs conforme au mandat légal qu'ont reçu les communes d'examiner en permanence l'accomplissement de leurs tâches.

Le canton doit continuer à soutenir la NGP. Vu les connaissances encore incomplètes des communes, les prestations d'information et de conseil doivent être intensifiées. Il convient notamment de mieux expliquer aux communes les exigences fixées à l'octroi d'une "autorisation NGP" au sens de l'article 117 de l'ordonnance sur les communes (fixation des grandes lignes de la prestation à accomplir et définition des résultats à atteindre par le corps électoral, précision de l'étendue et de la qualité de la prestation, introduction d'un système de controlling permettant l'évaluation de la prestation, de l'efficacité, des charges et des revenus).

Le canton continue en outre à offrir une aide initiale aux communes désirant introduire la NGP. Il garantit également la coordination et l'échange d'expériences entre les communes qui travaillent sur la base d'accords sur les prestations à fournir, de la définition de produits et d'enveloppes budgétaires. L'introduction de la NGP peut également être préparée au sein de groupes de travail intercommunaux (coopération sur une base contractuelle), ce qui présente l'avantage de permettre aux petites communes de réunir à plusieurs les importantes ressources financières et autres qui sont nécessaires à la définition des produits et à l'élaboration d'instruments de controlling. Par ailleurs, les anciennes communes pilotes doivent con-

---

<sup>117</sup> Cf. Bucher Peter / Stamm Barbara; Umfrage zu laufenden Projekten der Verwaltungsreform in der Schweiz, in Verwaltungsreform in der Schweiz – eine Zwischenbilanz, publication de la Société suisse des sciences administratives (SSSA), volume 39, 1999, p. 157ss; de même, pour

tinuer à bénéficier d'un suivi, et les instruments doivent être encore mieux adaptés aux besoins des communes bernoises.

Dans ce contexte, la surveillance financière se fixe également pour tâche de veiller à une meilleure comparabilité des comptes communaux, afin de créer les bases d'une analyse concurrentielle des communes. Cette remarque vaut également, comme il a déjà été dit plus haut, en cas de contractualisation externe ou de corporatisation.

Le transfert de tâches à des tiers soulève des questions non seulement quant au choix de la forme juridique qui convient, mais aussi quant au pilotage, à la surveillance et à la responsabilité de la commune. Il importe que les communes fixent dans un document ayant force obligatoire leurs rapports avec les tiers mandatés. Etant donné qu'elles restent en fin de compte responsables de la régularité de l'accomplissement des tâches par les tiers, les communes doivent veiller par des mesures ad hoc à ce que la fourniture des prestations soit transparente. L'administration cantonale élabore les bases d'une consolidation appropriée des comptes des organismes responsables mandatés dans la comptabilité communale. Les tâches de surveillance et de conseil aux communes dans le cas de transfert de tâches à des tiers sont particulièrement exigeantes pour le canton, et présupposent que les spécialistes se tiennent constamment au courant des nouvelles formes d'accomplissement des tâches.

## **5. Remarques concernant l'énoncé de mesures générales**

Les mesures générales de mise en œuvre de stratégie, en partie déjà évoquées plus haut, sont exposées ci-dessous selon une *subdivision temporelle*. Une distinction est donc opérée entre les mesures à court terme (1 à 3 ans) et les mesures à moyen et à long terme (3 à 7 ans).

Il convient d'observer qu'il s'agit de mesures *générales*, et non de mandats détaillés, lesquels seront définis par arrêtés du Conseil-exécutif.

---

les projets pilotes au niveau fédéral: Ritz Adrian, Die Evaluation von New Public Management

### **5.1. Mesures à court terme**

a) L'un des éléments essentiels consiste en une information coordonnée et renforcée des communes au sujet des processus de réforme en cours ou envisagés aux niveaux communal et cantonal. La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques garantit à cet égard la coordination des activités cantonales d'information et de conseil dans le domaine des réformes communales (coordination REFCOM). Dans la mesure du possible, elle coordonne, documente et évalue les divers projets de réforme en cours dans les communes. Les préfetures doivent également être désignées comme étant les interlocutrices des communes en matière de réformes. Elles auront pour tâche, si nécessaire, de lancer et de coordonner les processus de coopération et de réforme dans les différents districts, ainsi que de collecter les expériences réalisées et de les faire évaluer de manière centralisée.

Les préfetures et l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire sont les premiers interlocuteurs des communes s'agissant des questions organisationnelles et des processus de réforme; ils assument un rôle de coordinateurs en la matière.

Le canton informe les communes des avantages et des inconvénients des différents types de réformes.

b) Le renforcement des activités d'information et de coordination doit être assorti de la mise en place d'un réseau (électronique) d'échanges entre le canton et les communes, à l'intérieur duquel sont diffusés aussi largement que possible, au moyen des nouvelles technologies de l'information, des idées, des exemples et des connaissances au sujet des divers modèles de réformes. Pour les communes, un tel réseau représente une importante source d'information et un forum d'échange essentiel. A l'heure actuelle déjà, le canton met d'ailleurs toutes sortes d'informations et de documents à disposition sur son site Internet ([www.be.ch](http://www.be.ch)). Le réseau,

---

(NPM), Berne 1999, p. 56ss.

qui contient de nombreuses offres en matière de réformes communales, sera étoffé en permanence.

c) Les données de la statistique financière (FINSTA) doivent également être publiées dans ce réseau, ce qui permettra aux communes, mais aussi à leurs habitants, de comparer les dépenses consacrées aux différentes tâches. Il ne s'agit certes pas d'une analyse concurrentielle à proprement parler<sup>118</sup>, mais d'un système qui place malgré tout les communes dans une situation de concurrence et crée une certaine transparence au sujet de l'accomplissement des tâches. Les données publiées sont des coûts moyens qui révèlent combien chaque commune dépense pour une tâche précise.

d) Des directives sur la consolidation des comptes en cas de contractualisation externe ou de corporatisation seront édictées dans le cadre de la surveillance des finances communales. Les travaux préparatoires sont d'ores et déjà en cours.

Le but visé est de rendre les comptes communaux comparables, tout en permettant aux communes d'améliorer leur gestion financière. Il sera nécessaire de saisir non seulement les comptes, mais aussi les budgets et les plans financiers des communes<sup>119</sup> ou de déclarer que certains résultats des plans financiers font partie intégrante du compte annuel. Ainsi, les pronostics communaux pourront être enregistrés au moment de l'apurement et évalués de manière centralisée.

e) Etant donné que les connaissances sont encore très lacunaires s'agissant des réformes communales et, en particulier, des répercussions des fusions de communes, le canton va accorder dans certains cas un soutien financier aux études que les communes réaliseront dans ce domaine, afin d'améliorer l'état du savoir en général. A cela s'ajoute que le canton propose des connaissances spéciali-

---

<sup>118</sup> Seuls les charges et les revenus afférents à chaque tâche de la commune y apparaissent, de sorte qu'il n'est pas encore possible d'établir un lien avec la qualité et la quantité des prestations.

<sup>119</sup> Ce sera possible à l'avenir, avec les données FINSTA.

sées et l'intervention de personnel qualifié aux communes désireuses d'entreprendre des réformes de n'importe quel type. Les connaissances acquises en matière de réformes en général seront intégrées dans le réseau d'échanges entre le canton et les communes. De premiers exemples peuvent d'ailleurs déjà être consultés sur le site Internet du canton de Berne.

## **5.2. Mesures à moyen et à long terme**

a) A moyen ou long terme, les prestations et les résultats de l'action des communes seront dans la mesure du possible définis par le canton de Berne au moyen d'exigences minimales (objectifs, prestations et indicateurs) pour ce qui est des tâches déléguées. A cet égard, une liberté de décision aussi étendue que possible doit être laissée aux communes s'agissant des modalités d'accomplissement des tâches<sup>120</sup>. Les exigences minimales sont définies en fonction de la tâche, des structures économiques et sociales des communes et des besoins concrets de la population. Pour autant que la tâche s'y prête et que les circonstances le justifient, elles peuvent varier en fonction des conditions qui prévalent dans les différents types de communes.

b) En fixant des exigences minimales et des critères permettant de mesurer si elles sont respectées, le canton encourage indirectement la coopération intercommunale puisque les communes seront davantage amenées à rechercher une coopération avec leurs voisines pour s'acquitter de leur mandat. A cet égard, les modalités de surveillance et de reddition de rapports sur le respect des exigences minimales joueront un rôle déterminant.

---

<sup>120</sup> La participation du canton aux coûts de l'accomplissement des tâches communales doit par ailleurs appliquer de manière conséquente les principes exposés dans le rapport sur la répartition des tâches. Il convient avant tout de respecter le critère 5, rapport RT, p. 28 (la responsabilité d'une tâche, son financement et son utilité doivent relever de la même entité), de même que les principes applicables à la péréquation financière et au subventionnement, rapport RT, p. 112ss.

c) La formulation et l'application d'exigences minimales concernent non seulement les procédures législatives, mais aussi la mise en œuvre des prescriptions. Les Directions et offices cantonaux auront pour tâche d'appliquer les exigences minimales dans leur domaine de compétence, conformément à la législation, et de les concrétiser dans la mesure du possible. Ce faisant, ils devront observer les conditions mentionnées à la lettre a) ci-dessus. Les exigences minimales seront fixées à cette fin sous forme de directives ou d'instructions internes à l'administration. De la sorte, les Directions prépareront à moyen ou à long terme les instruments qui permettront au canton d'intervenir de manière anticipatrice.

d) L'objectif qui consiste à davantage évaluer les activités des communes en fonction d'exigences minimales n'implique pas en soi des travaux législatifs particuliers. Au contraire, la nouvelle approche contenue dans la stratégie doit influencer les processus législatifs ordinaires, qui se déroulent indépendamment de cette stratégie.

Dans la mesure où de nouveaux actes législatifs transfèrent des tâches aux communes, il convient de fixer des objectifs et des résultats sous forme d'exigences minimales, lesquelles seront préalablement soumises à l'appréciation du groupe de contact entre le canton et les communes.

La surveillance du canton doit se fonder sur les exigences minimales à définir dans les actes législatifs et les directives. L'instrument des exigences minimales ne doit pas entraîner des charges financières et du travail supplémentaires pour le canton, mais être appliqué en fonction des ressources disponibles, moyennant sans doute certains transferts. En résumé, le pilotage par des exigences minimales ne nécessite pas une adaptation préalable et en profondeur du droit cantonal.

e) Une surveillance (financière) rigoureuse et détaillée des communes est déterminante s'agissant de la mise en œuvre de la stratégie pour les communes. Dans le domaine de la surveillance financière, le canton doit veiller à ce que la reddition des comptes soit aussi uniformisée que possible, de manière à permettre

le relevé de données de pilotage probantes et comparables. Il convient en outre de poser les fondements d'un véritable système d'alarme qui, assorti aux indicateurs de l'accomplissement des tâches encore à définir, servira de base à l'appréciation de l'accomplissement économique des tâches par les communes. L'efficacité de la surveillance des communes et la comparabilité de l'accomplissement des tâches par les communes impliquent en effet de disposer d'indicateurs performants. Il appartient aux Directions de développer les bases de la saisie de tels indicateurs en faisant appel aux données fournies par les communes.

## **6. *Durée de validité et évaluation de la stratégie pour les communes***

La présente stratégie pour les communes a été conçue pour une durée d'environ cinq ans. Elle devra faire l'objet d'un premier réexamen qui sera si possible coordonné avec l'évaluation du projet de répartition des tâches, et être adaptée en fonction des connaissances que le canton acquerra au cours des cinq prochaines années.

Il ne sera guère possible, notamment, d'étudier de manière plus précise les répercussions des fusions de communes au cours des cinq ans à venir, car les réformes de ce type sont d'une complexité telle qu'il est difficile d'isoler les causes précises des évolutions constatées. Il convient en outre d'observer que dans le secteur public, les changements ne suivent pas une procédure descendante rapide et relativement simple, mais exigent beaucoup de temps et présupposent un débat politique constant s'agissant des objectifs concrets aux niveaux cantonal et communal. Ces remarques ne remettent pas globalement en question la pertinence d'une évaluation de la stratégie pour les communes, mais visent à prévenir les attentes irréalistes sur la possibilité de mesurer le succès ou l'échec des réformes. Il convient encore d'ajouter que les mesures générales à moyen et à long terme ne pourront faire l'objet d'un examen détaillé qu'à l'occasion d'évaluations ultérieures.





---

**Quatrième partie: Répercussions de la stratégie  
pour les communes  
et proposition du Conseil-exécutif**

## **I. Répercussions de la stratégie pour les communes**

### **Répercussions financières et conséquences pour le personnel**

Il est prévu de faire figurer chaque année dans le budget de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire un montant destiné aux subventions cantonales qui seront accordées pour les études portant sur des fusions de communes. Quant aux travaux de mise en œuvre, ils seront accomplis avec les ressources humaines et financières disponibles. La fixation d'exigences minimales impliquera certaines adaptations législatives qu'il n'est pas encore possible de préciser. Elles auront lieu par étapes, au gré des procédures législatives ordinaires. En conséquence, la stratégie pour les communes n'induit pas directement des travaux législatifs.

### **Répercussions sur les communes**

A l'avenir, les communes pourront fonder leur action sur une stratégie cantonale claire. Elles disposeront d'une manière générale d'une offre améliorée et coordonnée du canton s'agissant du lancement, de la planification et de la mise en œuvre de réformes. La volonté réformatrice des communes devrait à moyen terme renforcer l'attrait de ces dernières en tant que sites d'implantation.

### **Répercussions sur l'économie**

L'application de la stratégie pour les communes n'a pas de répercussions directes sur l'économie. Les ressources financières affectées aux études sur les fusions n'ont en effet guère d'incidences sur l'économie en général. Il n'en reste pas moins qu'indirectement, la mise en œuvre conséquente de réformes au niveau communal peut entraîner des effets durables pour l'ensemble de l'économie publique du canton de Berne, tant il est vrai qu'un accomplissement efficient et efficace des tâches communales, des structures épurées et une politique économique plus active des communes peuvent avoir des effets positifs pour l'économie bernoise.

## **II. Proposition du Conseil-exécutif**

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et de la stratégie pour les communes en exprimant son approbation.

Au nom du Conseil-exécutif,

la présidente: *Dora Andres*

le chancelier: *Kurt Nuspliger*



---

## **Annexes**

## **Annexe 1**

### **Organisation du projet**

---

#### A) Mandant:

Werner Luginbühl, conseiller d'Etat, directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

#### B) Direction du projet:

- Werner Luginbühl, conseiller d'Etat, directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
- Christoph Miesch, chef de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (présidence)
- Ulrich Zimmerli, professeur à l'Institut de droit public de l'Université de Berne
- Roland Feuz, avocat, assistant à l'Institut de droit public de l'Université de Berne
- Daniel Arn, docteur en droit, représentant de l'Association des communes bernoises
- Andreas Ladner, docteur ès lettres, Institut de sciences politiques de l'Université de Berne
- Martin Lerch, représentant de l'Association des préfets bernois
- Markus Müller, docteur en droit, secrétaire général adjoint de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
- Andrea Weik, secrétaire générale adjointe de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (depuis janvier 2000)
- Ernst Zürcher, chef du Service des affaires communales, OACOT
- Membres du groupe de projet (sans droit de vote)

#### C) Groupe de projet

- Lukas Bruhin, collaborateur scientifique du Service des affaires communales de l'OACOT (direction du projet)
- Jürg Wichtermann, ancien collaborateur scientifique du Service des affaires communales de l'OACOT
- Heinz Berger, responsable des finances communales, OACOT
- Vreni Remund, coordinatrice NGP, OACOT (depuis septembre 1999)

## **Annexe 2**

### **Extrait de l'étude Ladner / Steiner sur les réformes communales dans le canton de Berne (traduction)**

---

Les données ci-après sur les activités réformatrices des communes bernoises proviennent d'une enquête réalisée à l'échelle nationale pour le projet de recherche intitulé "Réformes communales - entre capacité d'action et légitimation" financé par le Fonds national suisse dans le cadre du projet prioritaire "Demain la Suisse". L'évaluation porte sur un questionnaire écrit auquel ont répondu respectivement 84,5 pour cent des communes suisses et 91,3 pour cent des communes bernoises.

En ce qui concerne la taille de ses communes, le canton de Berne se situe à peu près dans la moyenne suisse. Quelque 55 pour cent des communes comptent moins de 1000 habitants, mais seuls 10 pour cent de la population environ vivent dans ces 217 communes.

Le nombre des communes bernoises est resté constant ces 150 dernières années, abstraction faite de la création du canton du Jura et du rattachement du Laufonnais au canton de Bâle-Campagne.

Les secrétaires communaux considèrent que la capacité administrative des communes est élevée, surtout pour ce qui est de la disponibilité envers les citoyens-clients et de la qualité de l'offre de prestations. D'une manière générale, l'appréciation des communes bernoises est encore un peu plus positive que celle de la moyenne des communes suisses, sauf en ce qui concerne le pilotage politique et - les différences étant toutefois minimes - l'ouverture aux nouveautés et la situation financière.

Interrogées sur les limites de leurs capacités, les communes bernoises indiquent que c'est surtout l'assistance aux demandeurs d'asile qui leur pose problème. Les autres domaines problématiques régulièrement cités sont la "nouvelle pauvreté et



l'assistance sociale", le "chômage" ainsi que la "police communale" et la "protection civile". Une comparaison avec les résultats obtenus à l'échelle suisse montre que les communes bernoises se heurtent plus souvent que les autres aux limites de leurs capacités dans les domaines de l'asile, de l'assistance sociale, de l'assistance aux toxicomanes et de la police communale. En revanche, elles rencontrent moins de difficultés dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de la gestion des déchets, de l'approvisionnement en énergie et de la protection de l'environnement.

Il est à noter que comparé à 1994, le nombre de communes qui estiment atteindre les limites de leurs capacités dans le domaine du chômage n'a pas augmenté, tandis que la situation s'est encore péjorée s'agissant de l'assistance sociale. On constate également une certaine détente en ce qui concerne l'octroi des permis de construire, l'aménagement du territoire et l'édiction des plans de zones, de même que la gestion des déchets et la protection de l'environnement. Une augmentation du nombre de communes atteignant les limites de leurs capacités est par contre enregistrée dans l'assistance aux demandeurs d'asile, la promotion économique, la protection civile et les transports publics.

Il ne ressort pas de l'enquête que les petites communes soient particulièrement souvent confrontées à des limites de capacité, du moins de l'avis des secrétaires communaux.

Si l'on prend la moyenne des années 1995 à 1997, on constate qu'un peu plus de 30 pour cent des communes bernoises avaient un excédent de charges, ce qui représente 10 pour cent de plus par rapport aux résultats obtenus en 1994. Alors que cette année-là, plus de 80 pour cent des communes indiquaient que leurs recettes réelles provenant des impôts sur le revenu et sur la fortune avaient augmenté, elles n'étaient plus de 40 pour cent à formuler la même constatation en 1998. Cette proportion est légèrement plus faible que la moyenne nationale.

En 1998, les communes sont nettement moins nombreuses qu'en 1994 à indiquer que leur taux d'imposition a augmenté au cours des deux à trois dernières années. A

l'échelle suisse, la proportion de communes qui ont relevé ce taux est un peu plus importante que dans le canton de Berne.

Le soutien apporté par le canton aux communes désireuses de s'engager dans des processus de réforme n'est pas qualifié de mauvais. Les secrétaires communaux sont d'avis que le canton doit surtout offrir des prestations de conseil, mais ne doit en aucun cas imposer des réformes aux communes.

Les éléments qui ont déclenché les réformes sont le besoin de changement, suivi des expériences concluantes faites par d'autres communes, l'atteinte des limites de capacité et la précarité des finances communales. Ce résultat, qui peut surprendre, indique que les réformes ne sont pas avant tout le fait des communes à faible capacité financière. Il ressort de l'examen de la palette des réformes entreprises que davantage de compétences ont été transférées à l'exécutif, à l'administration et aux commissions ces dernières années. Les indemnités versées aux membres de l'exécutif ont été particulièrement souvent majorées. D'une manière générale, on peut admettre que les communes bernoises lancent davantage de réformes que la moyenne des communes suisses.

La nouvelle gestion publique est à l'ordre du jour dans le canton de Berne, où plus de la moitié de toutes les communes ont déjà examiné les possibilités offertes par ce nouveau type de pilotage. Cette proportion est relativement élevée puisqu'à l'échelle suisse, un tiers des communes environ a agi de même. Dans les cantons voisins de Fribourg et de Lucerne également, la nouvelle gestion publique a jusqu'ici moins fait l'objet de débats.

Diverses communes ont déjà commencé à appliquer certains principes de nouvelle gestion publique, le plus souvent en introduisant le salaire au mérite et en supprimant le statut de fonctionnaire. Plus de 80 pour cent des 159 communes qui indiquent avoir procédé à des réformes relevant de la NGP ont flexibilisé les conditions d'engagement. De la sorte, les communes bernoises se situent bien au-dessus de la moyenne suisse. Les mesures relevant du développement du personnel et de l'organisation revêtent également une grande importance dans les communes pra-

tiquant la NGP. Il n'en reste pas moins que les idées clés de la NGP, à savoir la définition des produits, les accords sur les prestations à fournir et l'enveloppe budgétaire sont encore peu concrétisées. A ce jour en effet, seules 38 communes ayant répondu au questionnaire ont défini des produits.

Selon les indications des secrétaires communaux, l'importance de la coopération intercommunale s'est accrue ces cinq dernières années: deux tiers des communes environ indiquent avoir intensifié cette coopération.

Les communes bernoises coopèrent dans 8,5 domaines en moyenne (sur une sélection de 32 domaines), ce qui les place dans la moyenne suisse. Une distinction opérée en fonction de la taille des communes n'aboutit pas à une image uniforme, mais on constate malgré tout que le nombre de tâches accomplies dans le cadre d'une coopération intercommunale tend à augmenter avec la taille des communes.

Il existe des exemples de coopération intercommunale pour toutes les tâches communales. Ces exemples sont particulièrement nombreux dans les domaines des écoles, des prestations médicales, de l'épuration des eaux et de la gestion des déchets.

La coopération intercommunale reste par contre peu fréquente dans les divers domaines de l'administration générale, de même qu'en ce qui concerne les tâches de police communale, l'aménagement du territoire et les plans de zones, l'octroi des permis de construire, les bâtiments publics, la protection du paysage et des sites, les autorités communales, la protection de l'environnement, les transports individuels et l'intégration des étrangers.

Les secrétaires communaux ont une attitude positive et n'expriment que peu de scepticisme par rapport à la coopération intercommunale, sans se montrer euphoriques pour autant. Il y voient notamment l'avantage d'un élargissement de l'offre de prestations. Les secrétaires bernois ne croient en majorité pas, contrairement à la moyenne de leurs homologues suisses, que la qualité des prestations s'en trouve renforcée. Les communes estiment que la coopération intercommunale accroît la

nécessité de se mettre d'accord avec les autres, et que les tâches accomplies dans ce cadre ne peuvent pas être adaptées de façon flexible à de nouvelles conditions. Enfin, une majorité ne croit pas que le budget communal s'en trouve allégé, et estime même que les citoyens et citoyennes paient ainsi des émoluments plus élevés.

Le thème des fusions de communes n'est aucunement tabou dans le canton de Berne: 18,4 pour cent de toutes les communes ont déjà discuté d'une fusion avec une ou plusieurs communes voisines. Il s'agit essentiellement de petites communes (de moins de 500 habitants), mais aussi de quelques communes de plus de 5000 habitants.

Les discussions relatives à une fusion ne signifient toutefois de loin pas que cette dernière deviendra réalité; d'ailleurs, 3,6 pour cent seulement des communes bernoises ayant répondu, ou 13 en chiffres absolus, ont des intentions concrètes en la matière. Il s'agit là d'un pourcentage peu élevé par rapport aux 7,9 pour cent de la moyenne suisse, mais cette constatation doit être relativisée en ce sens qu'il est encore inférieur dans 15 cantons. Ce pourcentage est en effet surtout élevé dans les cantons du Tessin (43,6%) et de Fribourg (18,0%). Même le canton de Lucerne, avec 3,2 pour cent, se situe derrière le canton de Berne. Les communes ayant des intentions concrètes de fusion coopèrent aujourd'hui déjà de manière particulièrement intensive.

Les débats relatifs aux fusions et les projets sont souvent lancés par l'exécutif communal (conseil communal, mairie) ou par l'administration, et parfois aussi par des citoyens et citoyennes engagés. Le canton n'a jusqu'ici joué qu'un rôle tout à fait secondaire en la matière, puisqu'il n'a donné d'impulsion décisive que dans dix pour cent des cas environ.

Les arguments en faveur des fusions sont surtout de nature entrepreneuriale: les secrétaires communaux mettent en avant des avantages tels que la professionnalisation, la diminution des coûts et l'amélioration de la qualité des prestations. Ils estiment en outre qu'une fusion accroît le poids de la commune face au canton. De

plus, ils voient là une possibilité de pallier la difficulté de trouver des candidats et candidates pour les mandats politiques.

Les arguments des personnes interrogées contre les fusions ont trait au sentiment d'appartenance. On craint la suppression de la proximité par rapport aux citoyens et de l'identification à la commune, ainsi qu'une perte de signification de la commune en tant que berceau de la démocratie. De plus, les secrétaires communaux s'estiment convaincus que les formes actuelles de coopération intercommunale sont suffisantes.

Seules deux des communes ayant répondu admettent que le canton puisse jouer un rôle actif et contraindre des communes à fusionner. Par ailleurs, 19,6 pour cent des communes sont d'accord que le canton agisse davantage et prenne des mesures d'encouragement. Il n'en reste pas moins que la grande majorité souhaite que le canton s'en tienne à des activités de conseil à la demande des communes. Enfin, 16,8 pour cent des communes estiment que le canton n'est pas concerné par le sujet.