



**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)

---

**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)**