

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes (LFusCom)**

et

**PROJET DE DECRET**  
**sur l'incitation financière aux fusions de communes (DIFFusCom)**

et

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**  
**sur le postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts " pour une réforme du processus et des modalités des fusions de communes "**

## **1 PRÉAMBULE**

Le Conseil d'Etat, dans son programme de législature 2017-2022, s'est fixé comme objectif de " prolonger le soutien aux fusions de communes, notamment par le biais d'incitations financières revues et d'autres mesures d'accompagnement ". Il a ainsi une nouvelle fois réaffirmé son plein et entier soutien aux fusions de communes, car il a confiance en l'institution communale qui est la mieux à même de pouvoir prendre des décisions proches du citoyen. Le Conseil d'Etat encourage les communes à fusionner pour créer des entités plus fortes, administrativement plus solides, politiquement plus à même de soutenir le dialogue avec l'Etat. Il entend donc poursuivre son rôle de facilitateur envers toutes les communes qui s'engagent dans un processus de fusion en mettant à leur disposition les compétences techniques, juridiques et financières des services de l'Etat.

Pourquoi le Conseil d'Etat veut-il encourager les fusions de communes ? Quel intérêt peut-il retirer de la fusion des communes ?

Depuis le 1er janvier 2017, le Canton compte 309 communes. 178 communes (soit plus de la moitié d'entre elles) comptent moins de 1000 habitants, dont 112 moins de 500 habitants (Voir Stat Vaud 2016). Seules 12 communes dépassent les 10'000 habitants.

Ce n'est pas le lieu de définir à partir de quelle taille une commune est à même de se gérer par elle-même, mais force est de constater que plus la structure est petite, moins elle dispose de moyens pour faire face à ses tâches, ses rentrées lui permettant difficilement d'engager les ressources pour faire face aux tâches quotidiennes.

Les communes font partie intégrante de l'organisation politique des cantons et les défis auxquels elles sont confrontées sont nombreux. En particulier se pose de plus en plus concrètement la question de leur rôle en tant qu'institution, des tâches qui leur reviennent ainsi que des prestations qu'elles devraient offrir.

Selon le principe de subsidiarité qui détermine la structure organisationnelle des institutions publiques suisses, le rôle premier des communes est de proposer des prestations adaptées aux besoins de la population, dans un esprit de proximité. Pour cela, elles disposent d'une certaine autonomie qui leur permet de définir la quantité et la qualité des prestations nécessaires.

- L'autonomie réglementaire : la possibilité d'établir des dispositions réglementaires permettant de choisir le contenu des tâches dont la collectivité est responsable au sens de la Constitution et de la loi.
- L'autonomie administrative : la possibilité de gérer les services publics de compétence communale en fonction des besoins locaux.
- L'autonomie financière et fiscale : la possibilité de disposer de moyens financiers communaux de sorte à assumer les conséquences financières de décisions en matière de services offerts à la population.

Ces trois volets de l'autonomie communale ne peuvent être exercés de manière effective que dans la mesure définie par :

- Le pouvoir de décision qui leur est laissé.
- L'existence de moyens suffisants pour mettre en œuvre ses décisions.

Plus une commune dispose de moyens, plus elle sera en mesure d'assumer un nombre important de tâches et de responsabilités. Ressources et autonomie vont de pair.

Or, force est de constater que, d'une part, les tâches des communes sont en augmentation constante et sont toujours plus complexes et interdépendantes et, d'autre part, quelle que soit leur taille, les tâches de base restent les mêmes. On peut citer à titre d'exemple, le budget, les comptes, la gestion, la police des constructions, la gestion des déchets, l'entretien des routes.

Cela conduit les communes à se décharger de certaines tâches, soit en sous-traitant celles-ci auprès de mandataires externes, soit en constituant des organismes intercommunaux dans lesquels elles ont parfois l'impression d'avoir perdu toute maîtrise.

Les enjeux de ces prochaines années sont cruciaux et les investissements à venir considérables, notamment en matière scolaire et d'assainissement (collecte, évacuation et épuration des eaux), sans parler de la gestion de l'aménagement du territoire, sujets qui dépassent largement l'échelle d'une commune de 500 à 1'000 habitants.

Le Canton doit pouvoir disposer d'un " tissu " communal en mesure d'assumer réellement l'autonomie nécessaire à la fourniture de prestations de proximité qu'il est prêt à lui confier.

Ainsi, le paradoxe est que pour assumer plus de proximité la commune doit grandir. Tant les communes que le Canton en retireront des avantages.

Le Conseil d'Etat a examiné avec attention le dispositif existant et les mesures complémentaires qui permettraient de renforcer et de faire aboutir les fusions à l'avenir. Les propositions du Conseil d'Etat s'appuient, notamment, sur l'analyse et les recommandations formulées par le groupe de travail qui a été constitué par la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité à la suite des échecs de fusions enregistrés en 2014 et 2015 et sur les propositions émises lors d'une matinée de réflexion sur les fusions de communes organisée en mai 2017 réunissant des élus communaux, des préfets, des représentants d'associations faîtières de communes et de spécialistes des fusions.

## **2 ETAT DES LIEUX ET BILAN DES DIFFÉRENTS PROJETS DE FUSIONS DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI**

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (Cst-VD ; RSV 101.01) en 2003 et de la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes (LFusCom ; RSV 175.61) en 2005, l'Etat a inauguré une politique volontariste en matière de fusions de communes en encourageant clairement cette démarche, notamment par des mesures financières incitatives. Durant cette période, le nombre de fusions a considérablement augmenté puisque 25 projets, impliquant 98 communes, ont abouti, réduisant ainsi le nombre de communes de 382 à 309 au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Parallèlement, durant cette même période, 13 projets de fusion, impliquant 69 communes, ont échoué.

## 2.1 Les projets de fusions qui ont été acceptés en votation populaire depuis 2005

Communes	Nom de la nouvelle commune (nombre d'habitants-chiffres 2016)	Entrée en vigueur
Rovray	Rovray (172)	1 <sup>er</sup> janvier 2005
Arriessous		
Rossens	Villarzel (424)	1 <sup>er</sup> juillet 2006
Sédeilles		
Villarzel		
Avenches	Avenches (4'129)	1 <sup>er</sup> juillet 2006
Donatyre		
Donneloye	Donneloye (779)	1 <sup>er</sup> janvier 2008
Mézery-près-Donneloye		
Gossens		
Assens	Assens (1'060)	1 <sup>er</sup> janvier 2009
Malapalud		
Cully	Bourg-en-Lavaux (5'296)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Epesses		
Grandvaux		
Riex		
Villette		
Colombier	Echichens (2'639)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Echichens		
Monnaz		
Saint-Saphorin-sur-Morges		
Fontanezier	Tévenon (791)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Romairon		
Vaugondry		
Villars-Burquin		
Bellerive	Vully-les-lacs (2'935)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Chabrey		
Constantine		
Montmagny		
Mur		
Vallamand		
Villars-le-Grand		
Aubonne	Aubonne (3'272)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Pizy		
Eclagnens	Goumoëns (1'051)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Goumoens-la-Ville		
Goumoens-le-Jux		
Dommartin	Montilliez (1'698)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Naz		
Poliez-le-Grand		
Sugnens		

Gressy	Yverdon-les-Bains (29'570)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Yverdon-les-Bains		
Lucens	Lucens (4'009)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Oulens-sur-Lucens		
Montaubion-Charodon	Jorat-Menthue (1'545)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Peney-le-Jorat		
Sottens		
Villars-Tiercelin		
Villars-Mendraz		
Cerniaz	Valbroye (2'974)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Combremont-le-Grand		
Combremont-le-Petit		
Granges-près-Marnand		
Marnand		
Sassel		
Seigneux		
Villars-Bramard		
Oleyres	Avenches (4'129)	1 <sup>er</sup> juillet 2011
Avenches		
Bussigny-sur-Oron	Oron (5'397)	1 <sup>er</sup> janvier 2012
Châtillens		
Chesalles-sur-Oron		
Ecoteaux		
Les Tavernes		
Les Thioleyres		
Oron-la-Ville		
Oron-le-Châtel		
Palézieux		
Vuibroye		
Champvent	Champvent (652)	1 <sup>er</sup> janvier 2012
Essert-sous-Champvent		
Villars-sous-Champvent		
Les Cullayes	Servion (1'918)	1 <sup>er</sup> janvier 2012
Servion		
Donneloye	Donneloye (779)	1 <sup>er</sup> janvier 2012
Prahins		
Chanéaz	Montanaire (2'500)	1 <sup>er</sup> janvier 2013
Chapelle-sur-Moudon		
Correvon		
Denezy		
Neyruz-sur-Moudon		
Martherenges		
Peyres-Possens		
Saint-Cierges		
Thierrens		
Mézières	Jorat-Mézières (2'814)	1 <sup>er</sup> juillet 2016
Carrouge		
Ferlens		

Lucens	Lucens (4'009)	1 <sup>er</sup> janvier 2017
Brenles		
Chesalles-sur-Moudon		
Cremin		
Forel-sur-Lucens		
Sarzens		
Chavornay	Chavornay (4'817)	1 <sup>er</sup> janvier 2017
Corcelles		
s/Chavornay		
Essert-Pittet		

## 2.2 Les projets de fusions qui ont été refusés en votation populaire depuis 2005

Communes	Nom de nouvelle commune	Date de l'échec en votation populaire
Cully Epresses	Cully-Lavaux	27 février 2005 Nouveau projet accepté le 17 mai 2009
Grandvaux Riex Villette		
Les Cullayes Mézières	Jorat-Mézières	15 janvier 2006 Nouveau projet à 3 accepté le 30 novembre 2014
Montpreveyres Servion		
Cerniaz Champtauroz	Valbroye	8 février 2009 Nouveau projet à 8 accepté le 13 juin 2010
Combremont-le-Grand Combremont-le-Petit Dompierre Granges-près-Marnand Henniez Marnand Sassel Seigneux Treytorrens Villars-Bramard		
Aigle Leysin Yvorne	Aigle	26 septembre 2010
Chexbres Rivaz Saint-Saphorin (Lavaux)	Saint-Saphorin	26 octobre 2014
Bercher Essertines Fey Oppens Orzens Pailly Rueyres Vuarrens	Sauteruz	30 novembre 2014
Bretigny Cugy Morrens Froideville	Haut-Talent	30 novembre 2014

Ormont-Dessus	Les Ormonts	30 novembre 2014
Ormont-Dessous		
Echallens	Echallens	30 novembre 2014
Bettens		
Bioley-Orjulaz		
Oulens-sous-Echallens		
Penthéréaz		
Villars-le-Terroir		
Cronay	Montélaz	25 janvier 2015
Cuarney		
Ursins		
Valeyres-sous-Ursins		
Chavornay	Chavornay	25 janvier 2015
Belmont		Nouveau projet à 3 accepté
s/Yverdon		le 13 septembre 2015
Corcelles		
s/Chavornay		
Ependes		
Essert-Pittet		
Arnex-sur-Nyon	Asse-et-Boiron	25 janvier 2015
Borex		
Chésereux		
Crassier		
Eysins		
Gingins		
Grens		
La Rippe		
Signy-Avenex		
Aubonne	Aubonne	13 septembre 2015
Montherod		
Saint-Oyens		
Saubraz		

### 2.3 L'évolution des projets de fusions de communes de 2003 à 2011

Après le mandat constitutionnel donné à l'Etat en 2003 pour encourager et favoriser les fusions de communes, les premiers processus de fusions impliquant 4 communes et plus ont démarré dans le courant de l'année 2004. Toutefois, le sujet des fusions de communes ne s'est véritablement révélé sur la scène politique et médiatique qu'en 2005, lors de l'échec de la première tentative de fusion entre les communes de Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Villette. Cet insuccès a marqué les esprits, tout comme celui, un an plus tard, des communes des Cullayes, Mézières, Montpreveyres et Servion. Les fusions au-delà de trois communes ou d'une certaine envergure semblaient dès lors très difficiles à mener à terme en terre vaudoise. Toutefois, à la suite de ces deux échecs, les réflexions, discussions etancements de processus de fusions se sont multipliés dans le canton de Vaud, pour devenir un des principaux sujets d'actualité au sein de nombreux exécutifs communaux. Durant la législature communale de 2006-2011, ce ne sont pas moins de 18 projets de fusion qui se sont concrétisés dont certains regroupaient un nombre important de communes : Bourg-en-Lavaux (5 communes), Vully-les-Lacs (7 communes), Jorat-Menthue (5 communes), Valbroye (8 communes) ou encore Oron (10 communes). Durant cette période, le nombre de communes s'est réduit de 378 à 326, soit une diminution record de 52 communes.

### 2.4 Le coup de frein de novembre 2014 et janvier 2015

La réussite en 2012 du projet de fusion de Montanaire (9 communes) laissait à penser que les futurs projets de fusions allaient non seulement se poursuivre, mais surtout se concrétiser sans trop de difficultés au cours de la législature communale 2011-2016. Les projets de fusions se sont en effet multipliés. En 2014, on ne comptait pas moins de 13 projets de fusions à l'étude impliquant une soixantaine de communes. Dix d'entre eux se concentraient dans quatre districts, à savoir ceux du Gros-de-Vaud, de Lavaux-Oron, de Broye-Vully et du Jura-Nord vaudois et ils se situaient tous à proximité de fusions de communes qui avaient déjà abouti lors de la précédente législature communale.

Par ailleurs, neuf projets de fusions sur treize se concentraient autour d'un centre régional ou local, ce qui tendait à démontrer qu'un nombre croissant de communes, principalement les plus petites, jugeaient plus utile de se regrouper avec un centre qui offre déjà des prestations et un cadre administratif adapté à la gestion publique d'aujourd'hui, plutôt que de construire de nouvelles entités capables à terme d'offrir des prestations similaires. Ces neuf centres régionaux ou locaux sont les suivants :

- **Aubonne** (projet de fusion avec Montherod, Saubraz et Saint-Oyens, refusé en votation populaire le 13 septembre 2015)
- **Bercher** (projet de fusion avec Essertines, Fey, Oppens, Orzens, Pailly, Rueyres et Vuarrens, refusé en votation populaire le 30 novembre 2014)
- **Chavornay** (projet de fusion avec Belmont s/Yverdon, Corcelles s/Chavornay, Ependes et Essert-Pittet, refusé en votation populaire le 15 janvier 2015)
- **Chexbres** (projet de fusion avec Rivaz et Saint-Saphorin, refusé en votation populaire le 26 octobre 2014)
- **Cossonay** (projet de fusion avec Dizy et La Chaux, refusé par les conseils généraux de Dizy et La Chaux le 26 mars 2015)
- **Cugy** (projet de fusion avec Bretigny, Morrens et Froideville, refusé en votation populaire le 30 novembre 2014)
- **Echallens** (projet de fusion avec Bettens, Bioley-Orjulaz, Oulens s/Echallens, Penthéraz, et Villars-le-Terroir, refusé en votation populaire le 30 novembre 2014)

– **Orbe** (projet de fusion avec Montcherand et Sergey, refusé par les conseils généraux le 26 mars 2015)

– **Lucens** (projet de fusion avec Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens et Sarzens, accepté en votation populaire le 30 novembre 2014 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017)

La dimension des projets était aussi globalement plus importante durant cette législature. Quatre projets dépassaient les 5'000 habitants (Asse-et-Boiron, Echallens, Cugy et Orbe), quatre autres comprenaient 4'000 habitants et plus (Aubonne, Bercher, Chavornay et Cossonay) et enfin cinq d'entre eux comptaient six communes ou davantage.

La première votation populaire pour une fusion a eu lieu le 26 octobre 2014 pour le projet regroupant les communes de Chexbres, Rivaz et Saint-Saphorin (Lavaux). Le refus a été net. Les communes de Rivaz et Saint-Saphorin (Lavaux) l'ont rejeté avec respectivement 69% et 55% de non. Seul Chexbres a plébiscité la fusion avec 72,5% de oui.

La deuxième votation populaire s'est déroulée le dimanche 30 novembre 2014 et concernait pas moins de six projets de fusions : Echallens (6 communes), Sauteruz (8 communes), Haut-Talent (4 communes), Lucens (6 communes), Jorat-Mézières (3 communes) et enfin Les Ormonts (2 communes). Jamais le canton de Vaud n'avait connu autant de projets de fusions soumis à votation le même jour. Les résultats ont été sans appel. Sur les six projets, deux seulement ont passé la rampe (Lucens et Jorat-Mézières) alors que les quatre autres ont été très nettement refusés par la population d'une ou de plusieurs communes.

Le récapitulatif des résultats des 26 octobre 2014, 30 novembre 2014, 25 janvier 2015 et 13 septembre 2015 est présenté ci-dessous :

### 26 octobre 2014

#### **Saint-Saphorin Résultats (%Participation de oui)**

Chexbres	72.5%	53.5%
Rivaz	31% : refusée	82.4%
Saint-Saphorin (Lavaux)	45% : refusée	69.55%

### 30 novembre 2014

#### **Echallens Résultats (% de oui) Participation**

Bettens	67.5%	54.8%
Bioley-Orjulaz	51.7%	64.2%
Echallens	77.5%	42.7%
Oulens-sous-Echallens	63.0%	62.5%
Penthéréaz	83.7%	70.1%
Villars-le-Terroir	35.4% : refusée	74.6%

#### **Haut-Talent Résultats (% de oui) Participation**

Bretigny	59.9%	52.5%
Cugy	71.9%	55.8%
Froideville	28.8% : refusée	71.2%
Morrens	41.2% : refusée	71.8%

#### **Sauteruz Résultats (% de oui) Participation**

Bercher	83.2%	54.7%
Essertines-sur-Yverdon	28.3% : refusée	64.0%
Fey	48.1% : refusée	69.1%
Oppens	73.8%	72.5%
Orzens	65.6%	63.5%
Pailly	34.5% : refusée	72.9%
Rueyres	68.3%	68.3%
Vuarrens	48.7% : refusée	51.5%

**Les Ormonts      Résultats (% de oui)      Participation**

Ormont-Dessus	64%	68.4%
Ormont-Dessous	33% : refusée	67.8%

**Jorat-Mézières      Résultats (% de oui)      Participation**

Carrouge	66.6%	60.75%
Ferlens	58.1%	74.6%
Mézières	58%	55.4%

**Lucens      Résultats (% de oui)      Participation**

Brenles	74.6%	70%
Chesalles-sur-Moudon	68%	56.8%
Cremin	67.74%	78.57%
Forel-sur-Lucens	57.4%	84.55%
Lucens	80.7%	38.54%
Sarzens	70.8%	77.77%

**25 janvier 2015**

**Chavornay      Résultats (% de oui)      Participation**

Belmont	40.1% : refusée	70%
Ependes	48.25% : refusée	67.98%
Chavornay	60.29%	46.62%
Corcelles	75.7%	70.7%
Essert-Pittet	89.39%	64.42%

**Montélaz      Résultats (% de oui)      Participation**

Cronay	72%	72%
Cuarny	75%	63%
Ursins	34.78% : refusée	70%
Valeyres	54.1%	76%

**Asse-et-Boiron      Résultats (% de oui)      Participation**

Arnex	75.5%	72.3%
Borex	74.3%	65%
Chéserey	19.5% : refusée	76.9%
Crassier	71.8%	65%

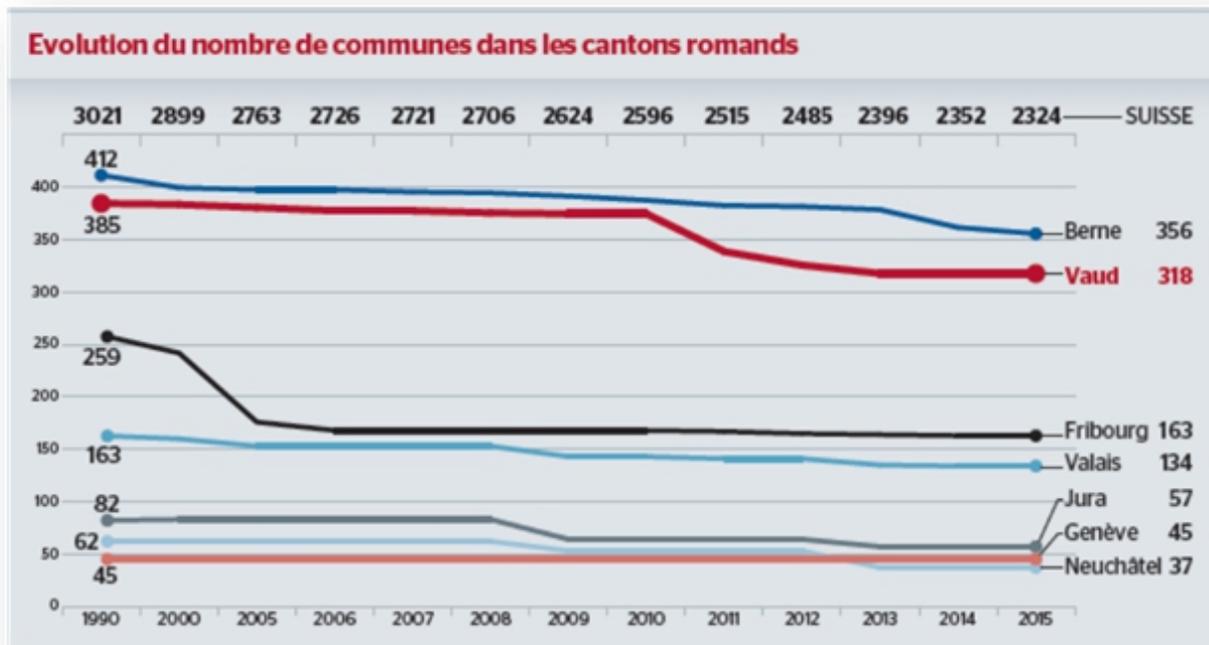
Eysins	75.1%	54.8%
Gingins	32.6% : refusée	75.5%
Grens	83.5%	75.8%
La Rippe	42.8% : refusée	73.4%
Signy-Avenex	65.3%	63.8%

### 13 septembre 2015

Aubonne	Résultats (% de oui)	Participation
Aubonne	38.8% : refusée	59.2%
Montherod	72%	57.5%
Saint-Oyens	60%	76.63%
Saubraz	73.94%	59.8%

Chavornay	Résultats (% de oui)	Participation
Chavornay	77.15%	32.84%
Corcelles-sur-Chavornay	80.14%	62%
Essert-Pittet	85.71%	57.27%

## 2.5 La situation dans les autres cantons



*La situation dans les autres cantons*

Comme le montre l'infographie ci-dessus parue dans le quotidien " 24 heures " au mois de juin 2015, les projets de fusions ont subi un certain tassement dans tous les cantons romands (hormis le canton de Berne qui a été intégré à l'infographie pour sa partie francophone), depuis 2013. Le canton de Fribourg demeure celui qui a réalisé le plus grand nombre de fusions depuis 1999, avec à la clé une diminution de près d'une centaine de communes.



*Réduction du nombre de communes en Suisse*

Le graphique ci-dessus, paru dans le quotidien " 24heures " en août dernier, montre que le canton de Vaud se situe dans la moyenne basse à l'échelle nationale en termes de réduction du nombre de communes depuis l'an 2000.

## **2.6 Un bilan favorable des fusions de communes**

Les fusions des communes ont incontestablement connu un coup d'arrêt en 2014 et en 2015 puisque 9 projets sur 12 ont échoué en votations populaires. Ces échecs ont marqué les esprits, mais ne doivent pas occulter qu'en un peu plus de 10 ans 25 fusions impliquant 98 communes ont abouti. Force est donc de constater que le bilan des fusions de communes est favorable durant la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la nouvelle Cst-VD et de la LFusCom. Il faut aussi souligner que la fusion des communes est un sujet relativement récent dans la vie politique vaudoise, car ces dernières n'ont réellement pris de l'ampleur que depuis une dizaine d'années. Elles représentent un changement important et profond, qui demande nécessairement un temps d'adaptation sur le plan de l'évolution des mentalités de la population vaudoise. Ce constat ne doit en revanche pas conduire l'Etat à l'inaction, et des adaptations législatives visant à faciliter les fusions de communes doivent être entreprises.

D'autres projets de fusions de communes vont très certainement se développer durant la législature communale 2016-2021. L'évolution de leur nombre est évidemment difficile à évaluer, mais plusieurs préavis d'études de fusions ont d'ores et déjà été acceptés ou le seront prochainement par les Conseils de plusieurs communes vaudoises. En l'état, plusieurs projets de fusions en sont à des stades divers. Ils devraient aboutir dans le courant ou pour la fin de la législature communale 2016 - 2021.

Il s'agit des communes suivantes :

1. Rolle (6'142 hab.), Essertines-sur-Rolle (695 hab.) et Tartegnin (236 hab.). Le préavis d'intention de fusion a été accepté par les trois organes délibérants en décembre 2015.
2. Blonay (6'116 hab.) et Saint-Légier (5'130 hab.). Le préavis relatif au financement d'une étude portant sur un rapprochement voire éventuellement une fusion a été accepté par les deux organes délibérants le 15 février 2016.
3. Apples (1'412 hab.), Bussy-Chardonney (369 hab.), Cottens (483 hab.), Pampigny (1'116 hab.), Reverolle (368 hab.) et Sévery (243 hab.). Le préavis sur l'étude de fusion entre ces communes a été accepté par les organes délibérants le 20 janvier 2016. En juin 2017, la commune de Clarmont s'est retirée du projet de fusion, le projet se poursuivant à six communes.
4. Aubonne (3'272 hab.) et Montherod (522 hab.). Le préavis d'intention de fusion a été accepté par les deux organes délibérants à la fin de l'année 2017.
5. Oron (5'397 hab.) et Essertes (335 hab.). Les deux municipalités ont annoncé début octobre 2017 une volonté de rapprochement.

## **2.7 Les principales raisons de fusionner**

Les communes fusionnent pour créer un cadre politique et administratif adapté aux exigences actuelles et futures de la gestion publique. L'augmentation du volume de travail et la spécialisation des tâches communales, la difficulté de renouveler les autorités communales et les exigences toujours plus importantes de la population en termes de prestations sont autant de raisons qui incitent les communes à fusionner. La multiplication des associations intercommunales ces dix dernières années a aussi constitué une raison supplémentaire de fusionner pour nombre de communes. En effet, le nombre croissant de collaborations intercommunales charge le fonctionnement des organes politiques et administratifs des communes, le plus souvent dans des dossiers complexes et importants, tandis que le pouvoir décisionnel échappe en partie aux communes pour se retrouver dans l'association.

La fusion permet ainsi de renforcer l'autonomie communale, en donnant à la nouvelle entité la faculté de pouvoir à nouveau assumer les tâches et compétences qu'elle avait dû déléguer auprès d'associations intercommunales.

## **2.8 Les causes d'échecs**

Chaque fusion est différente et les raisons d'un échec diffèrent souvent d'un projet à l'autre, même si certaines causes d'échec se retrouvent, à des degrés divers, dans tous les projets de fusions.

### *2.8.1 La perte de l'identité communale*

L'identité communale est un élément d'ordre émotionnel très important dans tous les processus de fusions. La municipalité, le conseil général ou communal, le rapport de proximité avec ces mêmes autorités, le nom de la commune, son histoire, son territoire, ses armoiries ou encore la bourgeoisie sont pour un grand nombre de personnes des éléments constitutifs de l'identité communale. La fusion est ressentie comme destructrice de l'identité villageoise ou communale. Elle entraînerait une perte de tous ces éléments au profit d'une nouvelle structure administrative et politique sans âme et identité définies. En d'autres termes, l'élargissement par une fusion des frontières politiques et administratives d'une commune est parfois perçu comme une perte d'identité.

La question identitaire n'est pas nouvelle et a toujours été présentée dans les fusions. Ce qui a changé ces dernières années, c'est son intensité, particulièrement marquée chez les jeunes citoyens, mais aussi parmi les nouveaux habitants. Le "small is beautiful" est dans l'air du temps et l'on se méfie des plus grandes structures administratives et politiques qui éloignent la population de la démocratie et de la gestion de proximité.

### *2.8.2 Un environnement économique et politique perçu comme favorable par la population*

Aux yeux de la majorité de la population, les communes vaudoises sont en relativement bonne santé financière et parviennent à renouveler leurs autorités sans trop de difficultés. Cette perception que tout va bien ou "pas si mal" n'est pas forcément celle des exécutifs, conscients qu'il faut anticiper les problèmes, mais bien le sentiment qu'ont la majorité des citoyens de ces communes. Les citoyens qui ont refusé la fusion n'ont pas l'impression qu'un changement à terme soit nécessaire, ni qu'il y a péril en la demeure au point où la fusion serait pour une commune l'unique solution pour éviter de graves difficultés. Les services communaux et ceux assurés par les associations intercommunales (eau, épuration, déchets etc.) semblent fonctionner à satisfaction et les autorités finissent quand même par être renouvelées. Pour les membres des exécutifs, la tâche est donc difficile pour faire comprendre que la fusion est un changement nécessaire à moyen terme afin de garantir le maintien et le développement des prestations.

### *2.8.3 Un message politique et une communication trop techniques*

La réussite ou l'échec d'un projet de fusion ne repose pas uniquement sur un message politique, mais cela demeure néanmoins un élément déterminant. Une fusion n'est pas seulement un regroupement d'administrations communales, c'est aussi et même surtout un projet de société, un projet politique. Les exécutifs communaux sont en première ligne pour délivrer ce message, avant l'Etat. Le message des autorités communales a souvent été ressenti par la population comme étant trop technique, trop rationnel, trop factuel pour véritablement atteindre les habitants. La composante émotionnelle dans la communication politique a probablement été sous-estimée pour expliquer l'enjeu des fusions à la population.

Elle a souvent été considérée comme superflue, car les arguments rationnels, techniques ou administratifs étaient jugés suffisamment solides pour convaincre des habitants.

#### *2.8.4 L'intégration de la proportionnelle dans les élections*

On peut encore citer un facteur qui a pénalisé certains projets de fusions : le passage au système proportionnel pour les élections dans les Conseils communaux des communes de plus de trois mille habitants. Ce sujet est doublement problématique car il est obscur pour la majorité de la population et il engendre un changement sur la manière de choisir les représentants au législatif. Ce n'est pas l'argument principal qui influence le vote lors d'une fusion, mais il n'aide pas lors de la pesée des intérêts.

#### *2.8.5 La rupture de collégialité*

Dans quatre communes impliquées dans trois projets de fusions, la rupture de collégialité a pesé lourdement dans le vote final sur le projet de fusion. La cohésion municipale est un élément essentiel dans la réussite d'un projet de fusion. Il convient de rappeler qu'une Municipalité fonctionne de manière collégiale, conformément à l'art. 65b de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; RSV 175.11). Il appartient ainsi à ses membres de soutenir les décisions prises par l'Exécutif communal auprès de sa population, même en cas d'avis divergent. Toutefois, les membres de l'Exécutif communal restent libres de convaincre le collège de se retirer d'un projet de fusion durant la phase d'étude. En revanche, exprimer publiquement un désaccord après l'adoption par la majorité de la Municipalité du préavis relatif à la convention de fusion constitue une rupture non appropriée du principe de collégialité. Ce principe s'applique à tout traitement d'objets devant l'organe délibérant, à l'instar de toute proposition ou projet de la municipalité.

Il convient cependant de rappeler que dans l'immense majorité des projets de fusions, les autorités communales étaient unies tout au long du processus de rapprochement.

#### *2.8.6 Les aspects financiers*

A l'évidence, il est toujours plus difficile de conduire un projet de fusion, et partant de le faire accepter par la population, lorsque les communes fusionnantes présentent des différences concernant leur endettement et /ou leur taux d'imposition. Les explications données par les exécutifs des communes concernées ne suffisent pas toujours à apaiser les craintes parmi la population concernant une hypothétique hausse d'impôt en cas de fusion. Dans trois projets de fusions récents, ces différences de capacité financière ont pesé lourdement dans le refus de la population du projet de convention de fusion.

#### *2.8.7 Le découpage territorial de la future commune*

Il s'agit d'un élément central dans tout projet de fusion. La cohérence territoriale d'un projet doit être "évidente" pour le plus grand nombre d'habitants des communes concernées par un projet de fusion. Le regroupement d'un nombre important de communes demande une réflexion approfondie sur cet enjeu constitutif de l'identité de la nouvelle commune. Dans l'un des projets du Gros-de-Vaud et dans celui aux portes de Nyon, la question s'est invitée dans le débat. Les nombreuses collaborations intercommunales au sein de ce même périmètre n'ont pas suffi à convaincre la population de plusieurs communes d'adhérer au projet de fusion proposé.

### **3 EXAMEN DE DIVERSES MESURES SUSCEPTIBLES DE FAVORISER L'ABOUTISSEMENT DES PROCESSUS DE FUSIONS**

#### **3.1 Mesures financières**

##### *3.1.1 Cadre légal*

Le Canton de Vaud n'octroie pas d'aide financière au début du processus de fusion (aide financière au démarrage), mais uniquement une incitation financière en cas d'aboutissement de la fusion. Cette incitation financière est prévue aux art. 24, 25 et 26 LFusCom qui était concrétisée dans le décret du 25 janvier 2005 sur l'incitation financière aux fusions de communes (DIFFusCom ; RSV 175.611) dont la validité a expiré au 31 décembre 2016. Si le principe de l'incitation financière subsiste dans la loi, dans les faits elle ne peut plus être mise en œuvre puisque c'est le décret qui en fixait les montants.

Le montant de l'incitation financière était prévu à l'art. 2 de l'ancien DIFFusCom. Les art. 3 et 4 DIFFusCom renvoyaient aux dispositions de la LFusCom (art. 26 et 28) concernant le coefficient multiplicateur lié au nombre de communes qui fusionnent et à l'incitation financière complémentaire (prime à la fusion). L'art. 5a de l'ancien DIFFusCom précisait quant à lui qu'un fonds destiné à l'incitation financière aux fusions de communes est créé au bilan de l'Etat de Vaud et que le Conseil d'Etat décide du montant affecté au fonds lors du bouclage annuel.

Le calcul était le suivant :

- un montant de **250 francs par habitant** ;
- multiplié par le nombre d'habitants des communes qui fusionnent (ce paramètre a un double plafond : **1'500 habitants** par commune qui fusionne et **3'000 habitants** pour l'ensemble des communes qui fusionnent) ;
- multiplié par un facteur ayant pour but d'encourager les fusions de plus de deux communes (1 pour deux communes ; 1,1 pour trois communes ; 1,2 pour quatre communes ; 1,3 pour cinq communes ; etc.).

L'incitation financière complémentaire (prime à la fusion) était limitée aux 10 années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LFusCom. Cette prime était valable jusqu'au 31 décembre 2015 et consistait en une majoration de l'incitation financière de base en multipliant par 2 le montant octroyé lors des 7 années qui suivirent l'entrée en vigueur de la loi et par 1,5 dès la 8<sup>ème</sup> année (art. 28 LFusCom). Cette prime avait pour but d'encourager les communes qui souhaitaient se lancer rapidement dans un processus de fusions suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Les montants globaux suivants ont été versés aux communes fusionnées durant la législature 2011-2016 et en début d'année 2017:

2012

- **CHF 16'487'300** pour 16 nouvelles communes fusionnées.

2013

- **CHF 1'977'950** pour 1 nouvelle commune fusionnée.

2014

- **CHF 295'500** pour 2 dissolutions de fraction de commune.

2017

- **CHF 1'965'837** pour 3 nouvelles communes fusionnées.

##### *3.1.2 Situation dans les autres cantons romands*

#### **Neuchâtel**

- Dans le canton de Neuchâtel, l’octroi d’une aide au démarrage se fait à bien plaisir par le biais d’un fonds d’aide aux communes. Le canton peut librement déterminer le montant et les conditions de cette aide (art. 3 de la Loi sur le fonds d’aide aux communes).
- Le calcul de l’incitation financière en cas d’aboutissement de la fusion est le suivant :
  - un montant de **800 francs par habitant** jusqu’à fin 2016, pondéré par le coefficient d’impôt et du revenu fiscal relatif moyen de l’ensemble des communes fusionnées ;
  - multiplié par le nombre d’habitants des communes qui fusionnent. Le plafond d’habitants par commune qui fusionne s’élève à **2’500** et **5’000** pour les communes de plus de 10’000 habitants.

### **Fribourg**

- Il n’existe pas d’aide au démarrage dans le canton de Fribourg.
- Le calcul de l’incitation financière en cas d’aboutissement de la fusion prévoit :
  - un montant de base de **200 francs par habitant** multiplié par le nombre d’habitants des communes qui fusionnent ;
  - majoration du montant de base de 0,1 dès la troisième commune. Le montant de base est ainsi multiplié par 1,2 si 4 communes fusionnent, et par exemple 1,5 si 7 communes fusionnent.

### **Berne**

- Ce canton octroie une aide au démarrage pouvant aller jusqu’à 70’000 francs. En cas de fusion de plus de deux communes, cette aide est majorée de 10’000 francs au plus par commune supplémentaire, mais elle est plafonnée à 120’000 francs au maximum.
- Le calcul de l’incitation financière en cas de réussite de la fusion est le suivant :
  - un montant de base de **400 francs par habitant**. La population de chacune des communes qui fusionne est prise en compte jusqu’à concurrence de 1’000 habitants ;
  - lorsque deux communes fusionnent, le multiplicateur est de 1. Il est majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire participant à la fusion.

### **Jura**

- L’aide au démarrage dans ce canton est réglée à l’art. 8 du Décret sur la fusion de communes. Selon cette disposition, les frais de fonctionnement des comités intercommunaux sont financés à parts égales par l’Etat et les communes intéressées, sur la base d’un budget approuvé au préalable par le Service des communes. Le principe est donc un financement à parts égales entre l’Etat et les communes. Le versement se fait sur la base des frais effectifs déboursés.
- Le calcul de l’incitation financière en cas d’aboutissement de la fusion est le suivant :
  - un montant de base de **500 francs par habitant** multiplié par le nombre d’habitants des communes qui fusionnent, pondéré par l’inverse de l’indice des ressources ;
  - lorsque le nombre d’habitants d’une des communes qui fusionne est supérieur à 1’000, le subsidie pour cette commune se calculera sur une population de 1’000 habitants.

### **Valais**

- En Valais l’art. 8 de l’Ordonnance sur les fusions de communes prévoit que le Canton prend en charge les frais d’étude jusqu’à concurrence de 30’000 francs par commune au maximum.
- L’incitation financière aux fusions de communes se compose d’un montant de base pour chaque commune :
  - jusqu’à concurrence et y compris 100 habitants : 300’000 francs ;
  - et en sus de 101 à 500 habitants : 500 francs par habitant, (maximum 500’000 francs) ;
  - et en sus de 501 à 1’000 habitants : 400 francs par habitant, (maximum 700’000 francs) ;

- et en sus de 1'001 à 2'000 habitants : 100 francs par habitant, (maximum 800'000 francs) ;
- et en sus de 2'001 à 5'000 habitants : 33 1/3 francs par habitant, (maximum 900'000 francs) ;
- et en sus de 5'001 à 10'000 habitants : 20 francs par habitant, (maximum 1'000'000 francs) ;
- et en sus au-delà de 10'000 habitants : 10 francs par habitant.

Si la population de la commune fusionnée dépasse les 500 habitants, il lui est alloué un montant additionnel de :

- a. 300 francs par habitant pour les 1'000 premiers habitants (maximum 300'000 francs) ;
- b. et en sus 600 francs par habitant entre 1'001 et 1'500 habitants (maximum 600'000 francs) ;
- c. et en sus 800 francs par habitant entre 1'501 et 2'000 habitants (maximum 1'000'000 francs) ;
- d. 1'000'000 francs pour la commune fusionnée de plus de 2'000 habitants.

Lorsque la fusion concerne plus de trois communes, le montant total de l'incitation de base est multiplié par le coefficient suivant:

- a. quatre communes : coefficient de 1,5 ;
- b. cinq communes : coefficient de 1.75 ;
- c. six communes : coefficient de 2 ; etc. jusqu'à concurrence de 3.

On constate à la lumière de ce comparatif qui prend en compte des données de 2015, que les autres cantons romands prévoient des mesures financières plus généreuses que le canton de Vaud.

### *3.1.3 Propositions concernant les mesures financières*

Même si le montant des mesures financières n'est pas un argument central dans la réussite ou l'échec d'un projet de fusion, il n'en demeure pas moins un des dispositifs importants dans le soutien que l'Etat apporte aux fusions de communes. Les autorités communales ont besoin de ce soutien qui permet, notamment, de financer les études préalables ainsi que les frais inhérents à la mise en place de la nouvelle commune. Il est du reste intéressant de constater que les mesures financières constituent l'essentiel du soutien prévu dans les autres cantons.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose d'introduire une nouvelle mesure financière sous forme d'aide au démarrage, servant à soutenir les projets de fusions avant leur entrée en vigueur et permettant le financement d'une partie de l'étude de fusion. Il estime par ailleurs que l'incitation financière en cas d'aboutissement de la fusion doit être reconduite et même revue sur certains points.

#### *3.1.3.1 Introduction d'une aide financière au démarrage*

Nous l'avons vu plus haut, certains cantons romands (Neuchâtel, Valais, Jura et Berne) octroient une aide financière au démarrage.

Cette aide est en général accordée par les cantons au début du processus de fusion à proprement parler, c'est-à-dire après l'étape de réflexion se terminant, en principe, par l'acceptation d'un préavis demandant un crédit d'étude de fusion.

Dans le canton de Vaud, l'aide financière au démarrage est principalement demandée par de petites communes qui expliquent ne pas avoir les liquidités nécessaires pour financer l'étude de fusion.

Il est d'usage dans les cantons romands qui connaissent cette aide financière de ne pas la financer au-delà du 50% du montant nécessaire à l'étude de fusion. En pratique, un montant entre 70'000.- et 120'000.- correspond en moyenne au 50% des montants engagés par les communes pour la réalisation de leur étude de fusion, étant précisé que certaines communes font appel à un mandataire externe, tandis que d'autres réalisent ce travail à l'interne.

Le Conseil d'Etat propose de reprendre le mécanisme du canton de Berne et d'introduire le principe d'une aide financière au démarrage destinée à couvrir jusqu'à la moitié des frais liés à l'étude de

fusion. Cette aide au démarrage pourrait aller jusqu'à un montant de 70'000 francs. En cas de fusion de plus de deux communes, l'aide au démarrage serait majorée de 10'000 francs au plus par commune supplémentaire. Dans tous les cas, elle ne pourrait pas excéder 120'000 francs.

En termes financiers, si le forfait maximal de CHF 70'000.- (majoré de CHF 10'000.- par commune supplémentaire en cas de fusion de plus de deux communes avec un plafond à CHF 120'000) avait été octroyé pour chaque projet de fusion depuis l'entrée en vigueur de la LFusCom en 2005, le montant dépensé aurait été de CHF 3'430'000.-. Ce calcul se base sur 38 projets de fusions de communes aboutis ou écartés durant les dix dernières années. Par ailleurs, si l'on tient compte des 5 projets de fusions existants à ce jour dans le canton, l'aide au démarrage représenterait un montant maximal de CHF 400'000.-.

### 3.1.3.2 Calcul de l'incitation financière en fonction de la capacité contributive des habitants de la commune

Dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, il est tenu compte de la capacité financière des communes parties à un projet de fusion dans le calcul du montant de l'incitation financière. A Neuchâtel, le montant du subside est pondéré par le coefficient d'impôt et le revenu fiscal des communes fusionnantes.

La LFusCom ne prévoit pas un tel système. Toutes les communes qui fusionnent, quelle que soit leur capacité financière, ont droit à un montant en francs par habitant (qui était fixé à l'art. 2 DIFFusCom à 250 francs). Or, dans un processus de fusion, les communes ne sont pas toujours sur un pied d'égalité en matière de capacité financière. Les communes les moins attractives peuvent provoquer la réticence des autres communes à accepter la fusion.

La différence de capacité financière des communes peut constituer un frein important au rapprochement de communes. Une incitation financière adaptée et calculée en fonction de la valeur du point d'impôt par habitant de chaque commune peut être un élément déterminant pour qu'une fusion nécessaire et souhaitée puisse se concrétiser. C'est donc un complément utile dans les mesures d'accompagnement aux fusions.

Il est ainsi proposé que le montant de l'incitation financière soit calculé de la manière suivante : l'incitation financière de base est fixée à 200 francs par habitant. Elle est portée à 300 francs, respectivement à 400 francs, si la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant, calculée sur les trois années qui précèdent le vote sur la fusion, est inférieure d'au moins 20%, respectivement de 40%, à celle de toutes les communes du canton.

A titre d'exemple et si l'on se réfère à la moyenne de la valeur des points d'impôt par habitant des années 2014, 2015 et 2016 des communes vaudoises, 95 d'entre elles pourraient bénéficier d'un montant de 300 francs et 83 d'un montant de 400 francs par habitant. Les quelques 131 communes restantes bénéficieraient quant à elles d'un montant de 200 francs par habitant. Evidemment, toutes ces communes ne vont pas fusionner au cours de la législature communale 2016 - 2021.

### 3.1.3.3 Multiplicateur pour encourager les fusions de plus de deux communes

Ce facteur multiplicateur, prévu à l'art. 26 LFusCom, a pour but d'encourager les fusions de plus de deux communes.

Le Conseil d'Etat estime qu'il devrait être maintenu dans sa teneur actuelle.

#### 3.1.3.4 Suppression de l'incitation financière complémentaire (prime à la fusion)

La prime à la fusion figurant à l'art. 28 des dispositions transitoires et finales de la LFusCom était valable pour une période de 10 ans dès l'entrée en vigueur de la loi (2005-2015) et visait à encourager les premières fusions. Il s'agissait d'une mise en œuvre de l'art. 179 ch. 4 Cst-VD. Cette prime était donc unique et proposée pendant une période limitée. Le montant versé durant ces 10 années au titre de prime à la fusion représente un total de CHF 10'560'412.-.

Le Conseil d'Etat considère que les nouvelles mesures proposées remplacent avantageusement la prime à la fusion en ce sens qu'elles prennent en compte le besoin de liquidités nécessaire au financement de l'étude de fusion (3.1.3.1) ainsi que la capacité contributive des habitants des communes fusionnantes (3.1.3.2). Il n'estime dès lors pas nécessaire de reconduire la prime à la fusion et constate que le dispositif de l'art. 28 LFusCom a rempli sa mission conformément à l'art. 179 ch. 4 Cst-VD.

#### 3.1.3.5 Exemples de calcul de l'aide financière au démarrage et de l'incitation financière cantonale avec les différentes modifications proposées

##### Calcul de l'incitation financière avec les critères prévus dans l'ancienDIFFusCom. Fusion avec cinq communes.

Commune A : 300 habitants.

Commune B : 400 habitants.

Commune C : 600 habitants.

Commune D : 1'200 habitants.

Commune E : 5'000 habitants ; ce nombre est ramené à 1'500 habitants (1er plafond).

Total = 300 + 400 + 600 + 1'200 + 1'500 = 4'000 habitants ; ce nombre est ramené à 3'000 habitants (second plafond).

##### ***Multiplicateur en fonction du nombre de communes***

Le multiplicateur dépend du nombre de communes fusionnées : 5 communes  
 $= 1 + 0,1 + 0,1 + 0,1 = 1,3$

##### ***Calcul final de l'incitation financière :***

250 francs x 3'000 habitants x multiplicateur 1,3 = **975'000 francs.**

##### Calcul des nouvelles mesures financières (aide au démarrage et incitation financière) avec les nouveaux critères. Fusion avec cinq communes.

- L'aide au démarrage dans un cas de fusion à cinq communes peut se monter au maximum à un montant de CHF 100'000.-.
- S'agissant de l'incitation financière, les calculs sont les suivants :

Commune A : 300 habitants (moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant inférieure de **40%** à celle de l'ensemble des communes vaudoises)

Commune B : 400 habitants (moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant inférieure de **20%** à celle de l'ensemble des communes vaudoises)

Commune C : 600 habitants (moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant inférieure de **40%** à celle de l'ensemble des communes vaudoises)

Commune D : 1'200 habitants (moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant inférieure de **10%** à celle de l'ensemble des communes vaudoises)

Commune E : 5'000 habitants (moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant inférieure de **10%** à

celle de l'ensemble des communes vaudoises) ce nombre est ramené à 1'500 habitants.

Total = 300 + 400 + 600 + 1'200 + 1'500 = 4'000 habitants ; ce nombre est ramené à 3'000 habitants (second plafond).

***Multiplicateur en fonction du nombre de communes***

Le multiplicateur dépend du nombre de communes fusionnées : 5 communes  
 $= 1 + 0,1 + 0,1 + 0,1 = 1,3$

***Calcul final de l'incitation financière :***

Commune A : 300 habitants x 400 francs = 120'000 francs

Commune B : 400 habitants x 300 francs = 120'000 francs

Commune C : 600 habitants x 400 francs = 240'000 francs

Commune D : 1'200 habitants x 200 francs = 240'000 francs

Commune E : 1'500 habitants x 200 francs = 300'000 francs

Soit un total de 1'020'000 francs pour 4'000 habitants ramené à **765'000 francs** pour 3'000 habitants ( $1'020'000/4'000 \times 3'000$ ).

765'000 francs x multiplicateur 1,3 = **994'500 francs**

**Le montant total versé au titre des nouvelles mesures financières proposées (y compris l'aide au démarrage) se monterait ainsi à 1'094'500 francs.**

Le tableau ci-dessous récapitule les mesures financières en fonction de la loi actuelle et de la loi proposée pour les communes dont les projets ont abouti, ont été écartés ou sont à l'état de projet.

Simulations mesures financières lors de fusions de communes																							
Communes	Fusion acceptée en	Pts d'impôt moyen sur 3 ans	Diff en % avec pts d'impôt moyen des communes	Nb habitants SCRIS*	Proposition				Selon méthode actuelle					Ecart I (positif = nouvelle méthode favorable)	Aide au démarrage	Ecart II (positif = nouvelle méthode favorable)							
					Montant alloué par habitant	Nb habitants pris en compte	Montants	Coefficient	Montants alloués	Montant alloué par habitant	Nb habitants pris en compte	Montants	Coefficient				Montant intermédiaire	Prime de fusion	Montants alloués				
31.12.2014																							
A	Carrouge	2014	23.5	41.4%	1103	400	1'103	441'200															
	Ferlens	2014	25.1	37.4%	330	300	330	99'000	1.1	987'580	250	330	82'500	1.1	721'875	1.5	1'099'312	-111'732	80'000	-31'732			
	Mézières	2014	31.7	20.9%	1192	300	1'192	357'600			250	1'192	298'000										
						2'625	897'800					656'250											
31.12.2014																							
B	Lucens	2014	21.8	45.6%	400	400	-	-			250	-	-										
	Brenles	2014	22.6	43.6%	144	400	144	57'600			250	144	36'000										
	Chesalles-sur-Moudon	2014	18.8	53.1%	160	400	160	64'000			250	160	40'000										
	Cremin	2014	16.1	59.9%	51	400	51	20'400	1.4	311'780	250	51	12'750	1.4	208'250	1.5	311'850	-70	110'000	109'930			
	Forel-sur-Lucens	2014	24.6	38.7%	153	300	153	45'900			250	153	38'250										
	Sarzens	2014	14.9	62.8%	87	400	87	34'800			250	87	21'750										
						595	222'700					148'750											
31.12.2015																							
C	Chavornay	2015	24.9	39.6%	4156	300	1'500	450'000			250	1'500	375'000										
	Corcelles-sur-Chavornay	2015	21.7	47.3%	352	400	352	140'800	1.1	722'040	250	352	88'000	1.1	554'400	1	554'675	167'365	80'000	247'365			
	Essert-Plittet	2015	22.8	44.7%	164	400	164	65'600			250	164	41'000										
						2'016	656'400					504'000											
31.12.2015																							
D	Ormont-Dessus		39.4	4.4%	1481	200	1'481	296'200			250	1'481	370'250										
	Ormont-Dessous		25.9	37.1%	1119	300	1'119	335'700	1	631'900	250	1'119	279'750	1	650'000	1	650'000	-18'100	70'000	51'900			
						2'600	631'900					650'000											
31.12.2015																							
E	Chexbres		42.8	-3.9%	2218	200	1'500	300'000			250	1'500	375'000										
	Rivaz		44.8	-8.7%	360	200	360	72'000	1.1	493'460	250	360	90'000	1.1	616'825	1	616'825	-123'365	80'000	-43'365			
	Saint-Saphorin (Lavaux)		52.2	-26.7%	383	200	383	76'600			250	383	95'750										
						2'243	448'600					560'750											
31.12.2015																							
F	Bercher		27.1	34.2%	1148	300	1'148	344'400			250												
	Essertines		27.5	33.3%	945	300	945	283'500			250												
	Fey		24.9	39.6%	635	300	635	190'500			250												
	Oppens		21.6	47.6%	182	400	182	72'800			250												
	Orzens		23.5	43.0%	211	400	211	84'400	1.6	1'597'528	250	3'000	750'000	1.6	1'200'000	1	1'200'000	397'528	120'000	517'528			
	Pailly		26.6	35.4%	533	300	533	159'900			250												
	Rueyres		22.4	45.6%	265	400	265	106'000			250												
	Vuarrens		21.4	48.1%	935	400	935	374'000			250												
						4'854	1'615'500																
						Plafonnement	3'000	998'455															
31.12.2015																							
G	Bretigny		26.5	35.7%	797	300	797	239'100			250												
	Cugy		36.3	11.9%	2755	200	1'500	300'000			250												
	Morrens		35.3	14.3%	1055	200	1'055	211'000	1.2	890'429	250	3'000	750'000	1.2	900'000	1	900'000	-9'571	90'000	80'429			
	Froideville		28	32.0%	2422	300	1'500	450'000			250												
						4'852	1'200'100																
						Plafonnement	3'000	742'024															
31.12.2015																							
H	Echallens		28.7	30.3%	5606	300	1'500	450'000			250												
	Bettens		28.3	31.3%	557	300	557	167'100			250												
	Bioley-Orjulaz		53	-28.6%	471	200	471	94'200	1.2	1'024'588	250	3'000	750'000	1.2	900'000	1	900'000	124'588	90'000	214'588			
	Oulens-sous-Echallens		31.1	24.5%	532	300	532	159'600			250												
						3'060	870'900																
						Plafonnement	3'000	853'824															
Taux moyen des communes 2014 à 2016 42.06																							
31.12.2016																							
I	Aubonne		68.2	-62.1%	3272	200	-	-			250	-	-										
	Montherod		31.4	25.3%	522	300	522	156'600	1	156'600	250	522	130'500	1	130'500	1	130'500	26'100	70'000	96'100			
						522	156'600					130'500											
31.12.2016																							
J	Blonay		51.1	-21.5%	6116	200	1'500	300'000			250	1'500	375'000										
	St-Légier-La Chiésaz		59.6	-41.7%	5130	200	1'500	300'000	1	600'000	250	1'500	375'000	1	750'000	1	750'000	-150'000	70'000	-80'000			
						3'000	600'000					750'000											
31.12.2016																							
K	Oron		25	40.6%	5397	400	-	-			250	-	-										
	Essertes		27	35.8%	335	300	335	100'500	1	100'500	250	335	83'750	1	83'750	1	83'750	16'750	70'000	86'750			
						335	100'500					83'750											
31.12.2016																							
L	Rolle		91.8	-118.3%	6142	200	1'500	300'000			250	1'500	375'000										
	Essertines-sur-Rolle		40.9	2.8%	695	200	695	139'000	1.1	534'820	250	695	173'750	1.1	668'525	1	668'525	-133'705	80'000	-53'705			
	Tartegnin		33.9	19.4%	236	200	236	47'200			250	236	59'000										
						2'431	486'200					607'750											
31.12.2016																							
M	Apples		36.2	13.9%	1412	200	1'412	282'400			250												
	Bussy-Chardonay		35	16.8%	369	200	369	73'800			250												
	Cottens		29.7	29.4%	483	300	483	144'900			250												
	Pampigny		28.7	31.8%	1116	300	1'116	334'800	1.4	1'033'846	250	3'000	750'000	1.4	1'050'000	1	1'050'000	-16'154	110'000	93'846			
	Reverolle		38.5	8.5%	368	200	368	73'600			250												
	Sévery		27.8	33.9%	243	300	243	72'900			250												
						3'991	982'400																
						Plafonnement	3'000	738'462															
<b>Totaux</b>												9'085'071		8'434'125		8'915'437		169'634		1'120'000		1'289'634	

Simulations mesures financières lors de fusions de communes

### 3.1.3.6 Dotation d'un nouveau fonds destiné à l'aide financière au démarrage et à l'incitation financière aux fusions de communes

Le fonds destiné à l'incitation financière aux fusions de communes trouvait sa base légale dans l'ancien DIFFusCom et dans l'ancien règlement sur le fonds d'incitation financière aux fusions de communes (RF-IFFusCom ; RSV 175.611.1).

Le fonds a été alimenté une première fois lors du bouclage des comptes 2009 à hauteur de

CHF 18'384'950.- (art. 3 al. 1 de l'ancien RF-IFFusCom). Par la suite, il a été alimenté dans le cadre du bouclage des comptes annuels de l'Etat au moyen de l'excédent comptable qui émargeait aux dits comptes et sur la base d'un inventaire des projets de fusions connus (art. 3 al. 2 RF-IFFusCom), soit à concurrence de CHF 12'433'850.- en 2012 et CHF 376'500.- en 2013. Si le fonds n'a pas été alimenté annuellement c'est qu'il était suffisamment approvisionné en fonction des différents projets de fusions en cours.

Le fonds " destiné à l'incitation financière aux fusions des communes " figurait au bilan de l'Etat de Vaud selon les dispositions de l'art. 48 al. 2 de la Loi sur les finances (LFin ; RSV 610.11).

Il se montait, après le versement en 2017 de CHF 1'965'837.- aux trois nouvelles communes fusionnées récemment (Jorat-Mézières, Lucens et Chavornay), à CHF 10'468'663.-. Ensuite de l'abrogation du DIFFusCom et du RF-IFFusCom à fin 2016, ce fonds qui existe toujours sur un plan comptable n'a plus de base légale. Le Conseil d'Etat souhaite donc créer un nouveau fonds dont l'existence serait désormais ancrée dans la loi. Comme par le passé, ce fonds figurera désormais au bilan de l'Etat de Vaud et son fonctionnement sera réglé par voie de décret. Il sera alimenté dans le cadre du budget de fonctionnement du service en charge des communes. La première dotation de ce nouveau fonds sera égale au solde encore disponible de l'ancien fonds, soit CHF 10'468'663.-.

La dotation de ce fonds reste donc conséquente et probablement suffisante pour financer l'incitation financière aux fusions de communes qui tiendrait compte des nouveaux éléments de calcul susmentionnés ainsi que de l'introduction de l'aide au démarrage.

### **3.2 Les autres actions à mettre en œuvre pour favoriser les fusions de communes**

#### *3.2.1 Une meilleure intégration des municipalités*

Dans certains projets récents, il a été constaté que le degré d'information sur l'étude de fusion n'était pas le même dans toutes les municipalités des communes fusionnantes. Pour le Conseil d'Etat, la réunion de l'ensemble des municipalités, et non pas uniquement du comité de pilotage, tout au long du processus de fusion est une démarche essentielle pour une meilleure communication et implication de tous les membres des différents collèges. Comme cela a été dit précédemment, la cohésion municipale est fondamentale dans la réussite d'un projet de fusion.

#### *3.2.2 Une communication moins technique, plus précoce et mieux adaptée aux différents publics*

La communication est très importante tout au long d'un processus de fusion pour expliquer aux citoyens les objectifs de l'étude, l'organisation du projet et *in fine* les avantages et les inconvénients de la fusion. Elle est d'autant plus nécessaire que le sujet des fusions revêt une charge émotionnelle pour une grande partie de la population. Si tous les exécutifs engagés dans un processus de fusion ont déployé des efforts dans la communication, force est de constater que celle-ci était souvent trop tardive et pas toujours dimensionnée à l'enjeu de la fusion. Comme cela est par ailleurs mentionné dans le "Guide pour les fusions de communes", le Conseil d'Etat encourage dès lors les autorités communales à élaborer, dès le début du processus de fusion, une véritable stratégie en matière de communication avec le concours de professionnels de la branche.

### 3.2.3 Mettre en avant l'expérience positive des autres fusions

Le Conseil d'Etat considère que les nombreuses expériences réussies en matière de fusions de communes doivent être davantage valorisées. Concrètement, cela signifie pour les communes qui souhaitent s'engager dans un processus de fusion d'inviter systématiquement les autorités de ces nouvelles entités pour qu'elles fassent part de leur expérience. Des contacts en ce sens ont d'ores et déjà été pris avec la commune d'Oron. Ces témoignages sont importants non seulement pour les autorités, mais aussi pour la population dont les interrogations sont nombreuses sur ce sujet. Le partage d'expériences, et ce dès le début du processus de rapprochement, est un facteur susceptible de favoriser les fusions.

Le Conseil d'Etat effectuera, au cours de la législature communale, une analyse des fusions qui ont été réalisées depuis l'entrée en vigueur de la LFusCom. Ce bilan permettra d'évaluer les fusions qui ont été réalisées et les expériences vécues par les communes sur la base de différents critères afin d'en tirer des enseignements utiles pour l'ensemble des communes vaudoises. Cette tâche serait confiée à un organisme indépendant de l'Etat pour garantir une neutralité dans cette démarche.

### 3.2.4 Une population davantage associée

Les membres des groupes de travail dans un processus de fusion sont issus très majoritairement des municipalités et des conseils généraux ou communaux. Les citoyens devraient être davantage associés aux réflexions des groupes de travail afin de les impliquer plus concrètement dans l'étude d'une fusion. Cela permettrait non seulement d'entendre plus en amont les craintes, les critiques et les interrogations des citoyens mais aussi de réduire le déficit de connaissances et d'informations concernant le fonctionnement d'une commune.

Toutefois, une démarche plus participative n'est pas si simple à mettre en pratique car la "construction" d'une nouvelle commune administrative et politique reste une démarche relativement abstraite pour la population, contrairement à des projets visant à réaliser un nouveau plan de quartier, le réaménagement d'un centre-ville ou la construction d'une grande salle.

### 3.2.5 Rôle du Service des communes et du logement dans l'accompagnement des processus de fusions

Jusqu'à fin 2015, le Conseil d'Etat pouvait s'appuyer sur son délégué aux fusions de communes pour assister les communes dans leurs démarches. Celui-ci ayant quitté l'Etat de Vaud, s'est posée la question de savoir comment le remplacer.

Comme cela a été relevé dans le bilan des fusions présenté dans ce document, les problèmes et les questions sont multiples et les compétences nécessaires pour y faire face pluridisciplinaires. C'est la raison pour laquelle une nouvelle approche a été mise en place pour répondre aux besoins des communes poursuivant une réflexion sur un processus de fusion.

Actuellement, l'art. 2 LFusCom prévoit que

*" 1 Le département en charge des relations avec les communes (ci-après : le département) et les préfets appuient les communes en matière de fusion. Ils peuvent notamment collaborer avec elles à la préparation d'une fusion et leur adresser des recommandations.*

*2 Le département:*

- a. coordonne l'activité des autres départements lors de fusions de communes ;*
- b. conduit les procédures de préavis et d'approbation auprès des autorités fédérales et cantonales compétentes ;*
- c. informe les autres départements des fusions de communes allant entrer en vigueur."*

Le Service des communes et du logement sera l'entité administrative de référence en matière de

fusions de communes. Le but va être de fédérer toutes les compétences présentes au sein du service et d'apporter du savoir-faire en matière financière (simulation de péréquation, analyses financières comparatives par exemple) et juridique (convention de fusion notamment). Il jouera également un rôle transversal avec les autres services de l'Etat afin de simplifier les démarches des comités de pilotage. Le rôle des préfets, dont la connaissance approfondie du tissu local et de leur district et, partant, de leur besoin en matière de fusion est un atout supplémentaire, sera également renforcé. De plus, il est prévu de confier un mandat à une personne dont le rôle sera exclusivement dédié à l'accompagnement des communes engagées dans un processus de fusion. Ce pôle de compétence sera placé sous la coordination de la Cheffe de service. Il va sans dire que la Cheffe du Département s'impliquera également dans les moments-clés pour apporter son soutien aux autorités communales.

Par ailleurs, le service des communes et du logement met déjà en ligne depuis quelques années un guide pour les fusions de communes qui est régulièrement mis à jour de façon à tenir compte des modifications légales et des expériences réussies en matière de fusions de communes. Ce guide offre une aide à la décision aux communes qui désirent entamer un processus de fusion et un fil conducteur identifiant les contraintes légales et la marge de manœuvre dont elles disposent tout au long du processus.

### **3.3 Mesures non retenues**

#### *3.3.1 Obligation pour la municipalité d'établir un préavis d'intention de fusion*

Le préavis d'intention n'est pas exigé par la loi. Si l'une des communes souhaite en présenter un à son conseil, les autres communes n'y sont pas tenues. Toutefois, le " Guide pour les fusions de communes " recommande de présenter un préavis d'intention pour l'étude d'une fusion afin d'obtenir un soutien de son Conseil communal ou général. La municipalité expose les raisons qui fondent son intention d'entreprendre des démarches avec telle ou telle autre commune en vue d'une fusion. Il relève de l'opportunité politique, et n'a aucun effet juridique, ni contraignant pour la municipalité. La décision du Conseil communal sur un préavis d'intention n'est pas sujette à référendum, car il ne s'agit que d'un vote consultatif ne modifiant pas la situation juridique existante et qui porte sur une intention de faire, entrant dans la compétence de la municipalité.

Dans les faits, un préavis d'intention est soumis aux Conseils communaux et généraux par le 95 % des communes qui s'engagent dans un processus de fusion. Dans l'immense majorité des cas, les organes délibérants approuvent les préavis d'intention des municipalités pour engager une étude de fusion.

Quant aux préavis d'intention qui ont été refusés par les organes délibérants, la situation ne s'est produite qu'à deux reprises ces dernières années, soit dans le projet des communes de Villars-Ste-Croix et Bussigny (refus du Conseil général de Villars-Ste-Croix) et dans celui concernant les communes de Daillens, Lussery-Villars, Penthaz et Penthalaz (refus à deux reprises du Conseil communal de Daillens).

En définitive, les communes sont donc parfaitement conscientes qu'un préavis est essentiel, même s'il n'est pas obligatoire. Le rendre obligatoire ne va donc pas changer la situation actuelle.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat n'estime pas opportun de rendre l'adoption de ce préavis obligatoire.

### 3.3.2 Soumettre le préavis d'intention de fusion au corps électoral des communes concernées

Les communes dont les organes délibérants ont accepté un préavis pour l'étude d'un projet de fusion ne consultent que rarement leur population sur cet objet. L'explication tient au fait que l'immense majorité des communes qui s'engagent dans une étude de fusion disposent d'un Conseil général, jugé suffisamment représentatif de la population. De plus, comme son nom l'indique le préavis d'intention ne contient pas suffisamment d'informations pour avoir un poids décisif dans le processus de fusion. Rendre obligatoire un vote populaire sur ce même préavis après le vote des organes délibérants alourdirait la procédure et ne donnerait au surplus pas une indication fiable de succès ou d'échec. Encore une fois, un préavis d'intention est par essence peu précis sur le projet de fusion et ne donne que peu de renseignements à la population sur les tenants et aboutissants de la démarche.

Une telle mesure ne permettrait pas non plus de responsabiliser davantage les élus durant toute la phase du processus d'étude.

Fort de ces éléments, le Conseil d'Etat est d'avis de laisser les municipalités libres de juger opportun ou non d'organiser un vote consultatif sur le préavis d'intention auprès de la population.

### 3.3.3 Permettre aux communes, dont le corps électoral a approuvé la convention de fusion, de poursuivre le processus et, cas échéant, de soumettre les modifications nécessaires à la convention au Conseil général ou communal concerné avec la possibilité de référendum facultatif ou toute autre solution alternative permettant de poursuivre le processus

L'art. 151 al. 4 Cst-VD prévoit que " *Aucune fusion ne peut intervenir sans le consentement du corps électoral de chacune des communes concernées. Les scrutins ont lieu simultanément*", tandis que l'art. 7 LFusCom dispose que " *La convention de fusion est adoptée simultanément par le conseil général ou communal de chacune des communes concernées*".

C'est la règle de la double unanimité (acceptation de tous les organes délibérants et des corps électoraux) qui prévaut pour qu'une fusion de communes aboutisse dans le canton de Vaud. En cas de refus de l'un des organes délibérants (ou de plusieurs) ou de l'un des corps électoraux (ou de plusieurs), les autorités sont libres de rédiger une nouvelle convention de fusion. Cette dernière doit ensuite recevoir à nouveau l'aval de tous les organes délibérants et des corps électoraux. *In fine*, aucune fusion ne peut donc intervenir sans le consentement du corps électoral de chacune des communes concernées.

Permettre aux communes dont le corps électoral a approuvé la convention de fusion de poursuivre le processus et de soumettre le nouveau projet de fusion (la nouvelle convention) uniquement au vote des Conseils, avec possibilité de référendum facultatif, demanderait une modification de la Cst-VD, de la LFusCom et enfin de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSV 160.01) puisque le référendum, même facultatif, n'existe pas dans les communes à Conseil général. Il faut également préciser que l'instauration d'un référendum facultatif ne simplifierait ni n'accélérerait le processus car il risquerait d'être systématiquement utilisé.

En définitive, si un projet de fusion est redimensionné uniquement avec les communes qui l'ont accepté, il ne s'agit plus de la même fusion. Cela implique nécessairement de soumettre un nouveau projet de convention aux organes délibérants puis aux corps électoraux, compte tenu des conséquences souvent importantes de ce changement (financières, administratives, électorales, territoriales, etc.).

Il faut rappeler que deux fusions ont été redimensionnées à la suite du refus des corps électoraux d'une ou de plusieurs communes et que la seconde votation sur la convention de fusion a abouti positivement dans un délai très raisonnable (Valbroye et Chavornay). Le Conseil d'Etat est dès lors d'avis de ne pas modifier cette procédure.

### *3.3.4 Validation de fusions simplifiées, uniquement par le législatif dans les communes à conseil général*

Cette mesure consiste à ne pas soumettre au peuple, dans les communes à conseil général, la convention de fusion si le législatif l'a adoptée. Cette solution n'a pas été retenue par le Conseil d'Etat puisque l'art. 151 Cst-VD prévoit qu'aucune fusion ne peut intervenir sans le consentement du corps électoral de chacune des communes concernées. Outre le fait que cette mesure nécessiterait une modification de la Cst-VD, le Conseil d'Etat estime que la convocation d'un conseil général où la décision d'approbation de la convention de fusion est prise n'a pas la même valeur qu'une convocation des citoyens aux urnes.

### *3.3.5 Fusions forcées pour les communes qui disent non au milieu du périmètre de fusion*

Il s'agit ici d'imposer une fusion à des communes dont les citoyens auraient refusé la fusion. Cette solution n'a pas été retenue par le Conseil d'Etat dans la mesure où elle est contraire à l'art. 151 Cst-VD qui prévoit le consentement de tous les corps électoraux des communes parties au projet de convention de fusion. D'autre part, elle a été considérée comme étant une ingérence dans l'autonomie communale garantie également par l'art. 139 Cst-VD.

### *3.3.6 Assouplir la règle de l'unanimité lors du vote devant le peuple si tous les législatifs ont dit oui*

Cette mesure consiste à supprimer " l'effet de veto " que peut avoir le vote d'une seule commune si tous les législatifs ont approuvé la convention, de même qu'une majorité (absolue ou qualifiée) de la population à l'échelle de toutes les communes.

Différents scénarii (majorité absolue ou qualifiée de 2/3 respectivement 3/4) ont été étudiés sur la base des résultats des scrutins de 2014 et 2015 (9 échecs). Il en résulte qu'un assouplissement de la règle de l'unanimité n'aurait de véritable portée que si l'on se satisfaisait d'une majorité de 50,1% : 7 des 9 conventions de fusions en échec lors des scrutins de 2014 et 2015 auraient alors été acceptées. Les projets du Haut-Talent et d'Aubonne auraient en revanche dans tous les cas échoué, tandis que 14 communes sur 38 se seraient vues imposer une fusion malgré un refus populaire.

Avec une majorité qualifiée de 2/3, seule la convention de fusion d'Echallens (Bettens, Biolay-Orjulaz, Echallens, Oulens-sous-Echallens, Penthéraz, Villars-le-Terroir), acceptée par 66,7% des votants, aurait passé la rampe, tandis qu'aucune convention de fusion en échec lors des scrutins de 2014 et 2015 n'a été approuvée par 3/4 de la population.

En définitive, un assouplissement de la règle de l'unanimité n'augmenterait pas de façon significative le nombre de fusions acceptées, sauf à se satisfaire de la majorité absolue à l'échelle de toutes les communes. Cela pourrait toutefois s'avérer contre-productif, car l'organe délibérant pourrait être incité à s'opposer à un projet de fusion par crainte qu'il ne soit imposé à sa population qui n'en voudrait pas.

De plus, le Conseil d'Etat estime que cette mesure, qui nécessiterait une modification de la Cst-VD, est de nature à réduire de manière considérable le droit des citoyens des communes parties au projet de convention de fusion, ce qui n'est pas acceptable dans des projets aussi importants que sont les fusions de communes.

### *3.3.7 Possibilité d'accorder des zones constructibles supplémentaires aux communes qui fusionnent*

Cette mesure reviendrait à permettre, lors de la modification d'un PGA en suite de fusion de communes, la constitution ou le maintien d'une zone à bâtir plus conséquente pour la commune fusionnée que pour les anciennes communes.

Actuellement, il n'y a pas de base légale permettant d'accorder des avantages en matière d'aménagement du territoire aux communes qui fusionnent. Selon le Service du développement territorial, l'introduction d'un bonus sous forme de zone à bâtir serait contraire au plan directeur

cantonal (mesure A1 et A11 notamment). De plus, si ce dernier devait être modifié, il ne respecterait pas non plus le scénario démographique. Finalement, une modification de la loi vaudoise en matière d'aménagement du territoire dans le sens visé reviendrait très vraisemblablement à violer le droit fédéral.

### *3.3.8 Nouveau plafond d'habitants pour l'incitation financière*

Actuellement, l'incitation financière est plafonnée à 1'500 habitants par commune qui fusionne et à 3'000 habitants pour l'ensemble des communes qui fusionnent. Le premier plafond de 1'500 habitants désavantage les communes dont la population est supérieure à ce plafond (pour la plupart des centres régionaux) et qui fusionnent avec des petites localités. Le second plafond de 3'000 habitants désavantage quant à lui les projets de fusions comportant un nombre important de communes dont la population pour chacune d'entre elles est inférieure à 1'500 habitants mais qui, une fois regroupées, dépasse les 3'000 habitants. Plusieurs projets de fusions par le passé présentaient ces caractéristiques, ce qui est également le cas de projets actuellement en cours (voir ci-dessus les projets d'étude de fusion pour la législature 2016-2021).

Il a été envisagé de relever le premier plafond de 1'500 à 2'500 habitants par commune qui fusionne et de supprimer le second plafond de 3'000 habitants pour l'ensemble des communes qui fusionnent. Il s'agissait en fait de reprendre partiellement le système appliqué dans le canton de Neuchâtel. Cette solution n'a pas été retenue pour des raisons financières. En effet, le déplafonnement de l'incitation financière aurait conduit à une augmentation significative des coûts pour l'Etat, ce qui n'est pas souhaitable.

### *3.3.9 Maintien du calcul de l'incitation financière en cas de nouvelle fusion*

L'art. 25 al. 4 LFusCom précise qu'en cas de nouvelle fusion dans les dix ans qui suivent l'entrée en vigueur d'une fusion précédente, la population des communes pour lesquelles l'incitation financière a été versée lors de la fusion précédente n'est pas prise en considération pour le calcul de la nouvelle incitation financière. Le but de cette limitation était d'éviter des abus à l'incitation financière en cas de fusions rapprochées. Une mesure envisagée consistait à supprimer l'art. 25 al. 4 LFusCom. Finalement, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas la retenir pour des motifs financiers.

### *3.3.10 Elaboration par l'Etat de plans de fusions*

Le canton de Fribourg a introduit dans sa législation l'obligation pour les préfets d'établir, en collaboration avec les communes, un projet de plan de fusion soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Ce plan contraignant a pour objectif d'illustrer la meilleure façon de lier les forces et les faiblesses des communes, ce qui se traduit par l'attribution de périmètres de fusion. Le plan est le résultat d'une pondération des intérêts communaux, des districts et du canton.

Le Conseil d'Etat ne souhaite pas introduire cette mesure dans le Canton de Vaud. Il estime que les fusions sont avant tout l'affaire des communes, liées à la sensibilité du terrain et à la volonté d'entités locales partageant les mêmes préoccupations de s'unir. Le Conseil d'Etat estime que le canton ne doit pas déterminer les fusions qu'il estime opportunes ou non.

### *3.3.11 Maintien temporaire des conseils généraux lorsque la commune fusionnée compte plus de 1'000 habitants*

Il a été constaté, lors de certains projets de fusions regroupant plusieurs communes dont la population dépasserait de peu le seuil des 1'000 habitants, que l'obligation d'élire un conseil communal (conformément à l'art. 1a LC) pouvait engendrer des craintes chez les conseillers généraux, voire constituer un frein à la fusion.

Une solution envisagée serait de permettre à la nouvelle commune fusionnée de conserver un conseil

général jusqu'à la fin de la législature suivante. Cependant, une réflexion globale sur les conseils généraux et leur fonctionnement est actuellement menée par le Département dans le cadre de la révision complète de la LEDP. Cette proposition sera donc examinée dans le cadre de la révision en cours.

Il convient de relever qu'une solution de ce type ne pourrait être envisagée s'agissant du passage au système proportionnel (cf. point 2.8.4) étant donné qu'elle nécessiterait une révision constitutionnelle (art. 144 al. 3 Cst-VD).

## **4 PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 7 DÉCEMBRE 2004 SUR LES FUSIONS DE COMMUNES (LFUSCOM) ET DE DÉCRET SUR L'INCITATION FINANCIÈRE AUX FUSIONS DE COMMUNES (DIFFUSCOM)**

### **4.1 Contexte et enjeux**

Nous l'avons indiqué précédemment, le Conseil d'Etat, dans son programme de législature 2017 – 2022, s'est fixé comme objectif de " prolonger le soutien aux fusions de communes, notamment par le biais d'incitations financières revues et d'autres mesures d'accompagnement ".

Suite aux différents échecs de fusions de communes dès la fin 2014, il était indispensable d'effectuer une analyse complète des moyens mis en œuvre pour inciter les communes vaudoises à fusionner afin qu'elles demeurent des entités fortes et administrativement solides. En effet, les communes fusionnent pour créer un cadre politique et administratif adapté aux exigences actuelles et futures de la gestion publique. L'augmentation du volume de travail, la spécialisation des tâches communales et le recours de plus en plus grand aux associations intercommunales sont autant de raisons qui doivent constituer des raisons de fusionner. La fusion doit permettre de renforcer l'autonomie communale en leur redonnant la taille nécessaire à assumer les nombreuses tâches de proximité qui leur sont confiées. Il est également dans l'intérêt du Canton de pouvoir s'appuyer sur des communes fortes.

Le Conseil d'Etat propose d'introduire une nouvelle mesure financière sous la forme d'une aide au démarrage servant à financer les études de fusions et de revoir le calcul de l'incitation financière en cas d'aboutissement de la fusion.

### **4.2 Rappel du cadre légal**

Actuellement, le Canton de Vaud ne connaît pas le principe d'une aide financière au démarrage.

Quant à l'incitation financière concernant les fusions de communes, son principe est prévu aux art. 24, 25 et 26 LFusCom tandis que les montants alloués étaient fixés dans le DIFFusCom dont la validité a expiré au 31 décembre 2016.

### **4.3 Aide financière au démarrage**

Le Conseil d'Etat propose de reprendre le mécanisme du canton de Berne et d'introduire le principe d'une aide financière au démarrage à l'art. 24 LFusCom :

*"Les communes qui souhaitent fusionner ont droit à une aide financière au démarrage et, en cas d'aboutissement de la fusion, à une incitation financière."*

Un nouvel art. 24b LFusCom définit les contours de l'aide financière au démarrage dont les modalités de calcul et de versement sont fixées par un décret du Grand Conseil :

*"Sur requête commune des municipalités désireuses d'entrer dans un processus de fusion, le Conseil d'Etat peut accorder une aide financière au démarrage destinée à couvrir jusqu'à la moitié des frais liés à l'étude de fusion. Les modalités de calcul et du versement de cette aide financière sont fixées par un décret du Grand Conseil."*

Le décret du Grand Conseil, à son art. 3, précise que :

*"1. L'aide financière au démarrage est destinée à couvrir jusqu'à la moitié des frais liés à l'étude de fusion.*

*2. La requête commune des municipalités doit être accompagnée d'un budget détaillant les frais liés à l'étude de fusion.*

*3. L'aide au démarrage est plafonnée comme suit :*

*- Pour deux communes, elle ne peut excéder CHF 70'000.- ;*

*- Ce plafond est augmenté de CHF 10'000.- par commune supplémentaire ;*

*- Dans tous les cas, l'aide ne peut excéder CHF 120'000.-.*

*4. Le Conseil d'Etat se prononce sur la base du projet de budget présenté par les municipalités requérantes. L'aide au démarrage n'est versée qu'à condition que les conseils généraux/communaux aient accepté la demande de crédit pour l'étude de fusion.*

*5. Le département détermine les modalités du versement de cette aide en tenant compte des besoins des communes désireuses de fusionner."*

#### **4.4 Calcul de l'incitation financière en fonction de la capacité contributive des habitants de la commune**

Le Conseil d'Etat propose que le montant de l'incitation financière soit calculé de la manière suivante : l'incitation financière de base est fixée à 200 francs par habitant. Elle est portée à 300 francs, respectivement à 400 francs, si, sur les trois années qui précèdent le vote sur la fusion, la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant dans la commune considérée est inférieure d'au moins 20%, respectivement de 40%, à celle de toutes les communes du canton.

L'art. 4 al. 1 du décret prévoit ce qui suit :

*" L'incitation financière consiste en un montant en francs par habitant des communes qui fusionnent. Il s'établit comme suit :*

*a. lorsque la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant pour la commune considérée calculée sur les trois années civiles qui précèdent le vote sur la fusion est inférieure d'au moins 40% à la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant pour l'ensemble des communes sur la même période, le montant est fixé à 400 francs ;*

*b. lorsque cette moyenne est inférieure d'au moins 20% à la moyenne cantonale, le montant est fixé à 300 francs ;*

*c. dans les autres cas, il est fixé à 200 francs. "*

#### **4.5 Création d'un fonds cantonal pour l'aide financière au démarrage et pour l'incitation financière**

Le solde de l'ancien fonds cantonal destiné à l'incitation financière des fusions se monte à CHF 10'468'663.-. Ce fonds qui existe toujours sur un plan comptable n'a toutefois plus de base légale depuis fin 2016 par suite de l'abrogation des anciens DIFFusCom et RF-IFFusCom. L'idée est donc de reprendre le même mécanisme avec des adaptations. Le fonds aura sa base légale dans la loi et figurera au bilan de l'Etat de Vaud. Son fonctionnement sera précisé dans un nouveau décret du Grand Conseil (DIFFusCom). Il est ainsi prévu de recréer ce fonds et de l'alimenter une première fois par le montant équivalent au solde encore disponible de l'ancien fonds. La première dotation de ce fonds est donc conséquente et probablement suffisante pour financer l'aide financière au démarrage ainsi que l'incitation financière aux fusions de communes conformément aux nouvelles prescriptions.

Il est proposé d'introduire un nouvel art. 24a LFusCom dont la teneur est la suivante :

*"1. Les aides au démarrage et incitations financières sont financées au moyen d'un fonds.*

*2. Celui-ci figure au bilan de l'Etat. Son fonctionnement est réglé par un décret du Grand Conseil."*

## **4.6 Commentaires article par article des modifications législatives proposées**

### **Article 24**

Cet article est modifié pour introduire formellement le principe de l'aide financière au démarrage. De même que l'incitation financière, il s'agit d'une sorte de subvention, soumise à la loi sur les subventions du 22 février 2005 pour autant que la LFusCom n'y déroge pas.

### **Article 24a nouveau**

L'alinéa 1er ancre dans la LFusCom un (nouveau) fonds cantonal destiné à financer l'aide financière au démarrage et l'incitation financière aux fusions de communes. Jusqu'à fin 2016, les incitations financières et la prime à la fusion étaient financées par un fonds au bilan de l'Etat de Vaud, créé sur la base de l'ancien DIFFusCom.

L'alinéa 2 précise que, comme par le passé, le fonds figure au bilan de l'Etat. En revanche, son fonctionnement, c'est-à-dire sa gestion et son alimentation, est réglé par un nouveau décret du Grand Conseil (DIFFusCom).

### **Article 24b nouveau**

Le Conseil d'Etat propose d'introduire une aide financière au démarrage, soit un soutien financier apporté par l'Etat en début d'un processus de fusion pour aider les communes à financer l'étude de fusion, laquelle est primordiale avant que les communes ne s'engagent dans le processus proprement dit. Pour certaines petites communes, cette aide peut devenir capitale dans la décision de se lancer dans une telle démarche. Le but recherché est que le canton prenne en charge jusqu'à la moitié des frais liés à l'étude de fusion afin d'empêcher que certaines communes renoncent à toutes démarches si les liquidités leur font défaut pour financer cette étude. Les modalités de calcul de cette aide ainsi que les modalités de versement sont fixées dans un décret du Grand Conseil.

## **4.7 Commentaires par articles du projet de décret proposé**

### **Article 1**

Cet article définit le but du décret qui est de fixer les modalités des mesures financières prévues dans la loi sur les fusions de communes.

### **Article 2**

Cet article rappelle le principe de l'art. 27 LFusCom qui prévoit que le Conseil d'Etat décide du montant de l'incitation financière. Ce principe vaut également pour la nouvelle aide financière au démarrage.

### **Article 3**

L'alinéa 1 prévoit que les municipalités désireuses de fusionner peuvent présenter une requête commune d'aide financière au démarrage auprès du Conseil d'Etat. Ce dernier sera donc saisi et décidera du principe de l'octroi de l'aide ainsi que du montant.

Selon l'alinéa 2, la requête doit être accompagnée d'un devis d'un mandataire engagé pour l'étude de fusion par exemple, ou d'un budget établi par les communes dans l'hypothèse où les travaux sont effectués à l'interne. Il doit s'agir exclusivement des frais d'étude et non de frais liés à la mise en place de la fusion en elle-même. En particulier, les frais de scrutin en sont exclus. Les documents à fournir par les communes requérantes doivent aider à définir le montant qui sera accordé par le Conseil d'Etat. Cette exigence permet de s'assurer que les communes requérantes souhaitent sérieusement s'engager dans un processus de fusion.

L'alinéa 3 fixe le montant maximum de l'aide financière. En cas de projet de fusion à deux communes, celui-ci s'élève à 70'000 francs au plus. Pour chaque commune participante supplémentaire, l'aide

maximum peut être majorée de 10'000 francs. L'aide totale ne pourra pas excéder 120'000 francs.

L'alinéa 4 précise que l'aide est accordée lorsque les conseils généraux/communaux ont autorisé la dépense extra budgétaire pour l'étude de fusion selon l'art 4 al. 1 ch. 3 LC. Le Conseil d'Etat rend une décision préalable et conditionnelle aux décisions des organes délibérants de communes. Les communes peuvent donc commencer leur démarche pour l'obtention de l'aide financière au démarrage en amont de manière à pouvoir assurer au conseil général/communal qu'une partie du crédit d'étude de fusion sera financé par cette aide.

L'alinéa 5 permet au Département de fixer les modalités de versement de l'aide financière au démarrage. Ainsi, sur la base d'une appréciation des différents paramètres entourant la situation des communes demandeuses (manque de liquidités par exemple), le Département pourra décider du montant des tranches ainsi que des conditions de leur versement. Ainsi par exemple, en cas d'avortement prématuré du projet de fusion en cours d'étude ou de revue du budget à la baisse, le Département pourra interrompre le versement de l'aide au démarrage ou adapter son montant.

#### **Article 4**

L'alinéa 1er pose les nouveaux éléments de calcul de l'incitation financière aux fusions en prenant en compte la capacité contributive des habitants de chaque commune qui fusionne. Le montant de l'incitation financière passe de 200 francs par habitant à 300 francs, respectivement à 400 francs, si, la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant dans la commune considérée, calculée sur les trois années civiles qui précèdent le vote sur la fusion, est inférieure d'au moins 20%, respectivement 40%, à celle de toutes les communes du canton.

Il est précisé que pour déterminer la moyenne de la valeur du point d'impôt, seuls les impôts qui dépendent du taux (revenu, bénéfice, capital) sont pris en compte.

Par ailleurs, l'année de référence est celle où la fusion est approuvée par les corps électoraux des communes concernées conformément à l'art. 27 al. 3 LFusCom.

#### **Article 5**

Selon l'alinéa 1, le service en charge des communes assure la gestion, le contrôle et le suivi du fonds destiné au financement des mesures financières aux fusions de communes.

Selon l'alinéa 2, ce fonds est alimenté une première fois avec le montant correspondant au solde de l'ancien fonds destiné à l'incitation financière aux fusions de communes. Ce solde se monte à CHF 10'468'663.- et il représente la première alimentation de ce fonds.

Selon l'alinéa 3, le fonds est alimenté annuellement dans le cadre du budget de fonctionnement du service en charge des communes. Cela se fera sur la base d'un inventaire des projets de fusions connus.

#### **Article 6**

Le Décret a une durée de validité de 10 ans dès son entrée en vigueur.

### **5 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT NICOLAS ROCHAT FERNANDEZ ET CONSORTS POUR UNE REFORME DU PROCESSUS ET DES MODALITES DES FUSIONS DE COMMUNES (15\_POS\_074)**

#### ***Rappel du postulat***

##### ***1. Préambule***

*Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 et la mise en œuvre de son cadre légal incitant aux fusions, 25 nouvelles communes se sont constituées par fusion. Le nombre de communes vaudoises a ainsi été ramené de 381 en 2005 à 311 à la fin de l'année 2014.*

*Or, ce mouvement d'acceptations successives depuis maintenant huit ans a été brusquement*

*interrompu lors de différents scrutins ces derniers mois. En effet, plusieurs projets de fusion n'ont pas obtenu la majorité dans chaque commune concernée.*

*Les motionnaires sont bien conscient-e-s que des explications du vote négatif peuvent être trouvées à la lumière des particularités régionales des communes concernées. Néanmoins, les résultats des derniers scrutins mettent en évidence des failles de certaines dispositions de la loi sur les fusions de communes (ci-après LFusCom)[1]. En dernier ressort, les causes des échecs des différents scrutins, nonobstant une explication purement régionale, démontrent que l'action et la stratégie du canton doivent être revues substantiellement.*

*Partant, la loi et son règlement afférent ne peuvent faire l'économie d'une modification, ou à tout le moins, d'une réflexion en vue d'améliorer le processus d'incitation à la fusion de commune voulue par le Constituant<sup>[2]</sup>.*

## **2. Modification du processus**

### **2.1 Modification 1 : rédaction d'un préavis d'intention des fusions et scrutin populaire**

*L'article 3 LFusCom donne droit de proposer une fusion avec une ou plusieurs communes à l'exécutif et au législatif communal ou à une partie du corps électoral concerné.*

*Lorsque l'idée d'une fusion vient d'une municipalité, il est recommandé, avant de se lancer dans d'importants travaux pour préparer une fusion, de présenter au Conseil général ou communal, un préavis d'intention.*

*Or, ledit préavis n'est pas exigé par la loi. Si l'une des communes souhaite en présenter un à son conseil, les autres communes n'y sont pas tenues<sup>[3]</sup>.*

*Il nous apparaît également important que la population soit consultée également en amont du processus. En effet, plusieurs préavis d'intention de fusion ont été refusés par les législatifs sans pour autant avoir consulté la population.*

*Il est donc primordial que l'ensemble des autorités se mettent d'accord sur le principe de base avant toute autre démarche avec validation du corps électoral concerné.*

*Pour le surplus, cette nouvelle disposition permettra également de davantage impliquer et responsabiliser les élu-e-s durant toute la phase du processus et d'éviter à certains de se désolidariser quelques mois avant le scrutin décisif portant sur la fusion.*

***Compte tenu de l'importance d'un processus de fusion, autant ce qui concerne sa longueur dans le temps que les montants engagés, il apparaît essentiel que la municipalité soit obligée de produire un préavis d'intention — et donc une décision collégiale — à son conseil et que le corps électoral soit également consulté.***

### **2.2 Modification 2 : Incitations financière des communes**

*Les dispositions des articles 25 et 26 LFusCom et du décret afférent prévoient deux types d'aide financière :*

—

*CHF 250.- par habitant-e des communes qui fusionnent. Cette aide est plafonnée à l'500 habitant-e-s par commune, respectivement 3'000 pour l'ensemble des communes fusionnantes. Afin d'encourager les fusions de plus de deux communes un multiplicateur est appliqué au calcul de l'incitation financière de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire à la fusion ;*

—

*Une incitation financière supplémentaire à la fusion est prévue à l'article 28 de la loi. Cette prime à la fusion se concrétise par une multiplication de 1,5 du montant de l'incitation financière. Cette disposition est valable dix ans suivant l'adoption de la loi, soit jusqu'en février 2015.*

*Dans le canton de Neuchâtel, le subside octroyé pour la fusion est calculé en multipliant, pour*

chacune des communes fusionnées, le montant de 400 francs par le chiffre de leur population, pondéré par le coefficient d'impôt relatif moyen et l'inverse du revenu fiscal relatif moyen de l'ensemble des communes fusionnées<sup>[4]</sup>.

Le plafond d'habitants par commune s'élève à 2'500 (contre 1'500 sur Vaud). Enfin, un plafond plus élevé de 5'000 habitants au maximum est possible pour des communes de plus de 10'000 habitants.

Il n'est, en revanche, pas prévu de plafond sur le nombre total des habitant-e-s des communes fusionnées (contrairement à Vaud qui plafonne à 3'000 habitant-e-s pour l'ensemble des communes).

Le canton de Neuchâtel a connu, depuis le début des années deux mille, une vague successive de grandes fusions. En effet, les deux fusions des Val-de-Travers (10'000 habitant-e-s et 9 communes) en 2009 et Val-de-Ruz en 2013 (15 communes pour 16'000 habitant-e-s) font figure de pionnières tant pour le nombre d'habitant-e-s que le nombre de communes fusionnées.

Pour 2015, un autre projet ambitieux de réunir sept communes et 17'300 habitant-e-s du Grand Entre-deux-Lacs (communes de l'est de la Ville de Neuchâtel).

Bien évidemment, l'incitation financière n'est pas une fin en soi. Il faut avant tout un projet de société rassembleur et soutenu par les autorités communales. Et nous l'avons observé, la question de l'identité demeure importante dans le processus. A cette fin, un postulat de notre collègue Neyroud avait été déposé.

Toutefois, on ne peut faire l'économie d'une modification des moyens financiers pour que ces projets aboutissent. En effet, des recherches effectuées par l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) démontrent, après consultation des autorités de communes fusionnées de plusieurs cantons, que l'incitation financière demeure le type d'incitation le plus important pour l'incitation à la fusion, aux yeux des autorités communales<sup>[5]</sup>.

**Partant, une modification des plafonds d'aides en francs par habitant-e-s prévus à l'article 25 de la loi apparaît nécessaire. De même que la continuation de l'incitation financière supplémentaire prévue à l'article 28.**

### 2.3 Modification 3 : processus de ratification de la Convention de fusion

Une fois la convention adoptée par les Conseils généraux, un vote populaire a lieu. La convention doit être acceptée par la majorité de chaque corps électoral respectif. En d'autres termes c'est la règle de l'unanimité qui fait foi.

Dans certains cas, il peut paraître quelques fois un peu décevant aux yeux des autorités concernées — et de la population — qu'un projet de fusion échoue suite à un vote négatif d'une seule commune. Compte tenu de la complexité technique requise pour construire un tel projet, il apparaît logique qu'une convention de fusion ne puisse s'établir avec plusieurs scénarios à la carte.

**Toutefois, la loi doit donner la possibilité aux communes dont le corps électoral s'est majoritairement prononcé en faveur de la fusion de poursuivre le projet et de le soumettre, cette fois-ci, uniquement au Conseil communal. Un référendum facultatif serait dans tous les cas possible.**

## 3. Conclusion

Au vu de ce qui précède, les soussigné-e-s ont l'honneur de proposer au Conseil d'Etat :

1. d'effectuer un état des lieux et un bilan sur les différents projets de fusion depuis l'entrée en vigueur de la loi ;

et

d'étudier l'opportunité des modifications constitutionnelles, légales et réglementaires suivantes :

1. obligation pour la municipalité d'établir un préavis d'intention de fusion ;
2. soumettre le préavis d'intention de fusion au corps électoral des communes concernées ;

3. poursuivre l'incitation financière supplémentaire prévue à l'article 28 LFusCom ;
4. modifier l'incitation financière de base à la hausse de l'article 25 LFusCOM, plus précisément, le plafond du nombre d'habitant-e-s ;
5. permettre aux communes, dont le corps électoral a approuvé la Convention de fusion, de poursuivre le processus et, cas échéant, de soumettre les modifications nécessaires à la convention au Conseil général ou communal concerné avec possibilité de référendum facultatif.

Pour le Groupe socialiste au Grand Conseil vaudois, (Signé) Nicolas Rochat Fernandez et 37 cosignataires.

*Demande une prise en considération immédiate.*

**Le 16 juin 2015, le Grand Conseil a accepté le postulat dans une version amendée concernant les points 4, 5 et 6 de la conclusion dudit postulat. Ces amendements sont les suivants :**

*Les points 4 et 5 concernant les incitations financières sont fusionnés avec la formulation suivante :*

**4. Evaluer, le cas échéant, adapter les mesures d'incitation financière ;**

*Le point 6 est complété comme suit :*

**6. Permettre aux communes, dont le corps électoral a approuvé la convention de fusion, de poursuivre le processus et, cas échéant, de soumettre les modifications nécessaires à la convention au Conseil général ou communal concerné avec la possibilité de référendum facultatif *ou toute autre solution alternative permettant de poursuivre le processus.***

<sup>[1]</sup>RSV 175.61

<sup>[2]</sup>Art. 151ssde la Constitution du canton de Vaud (RSV 101.01)

<sup>[3]</sup>Service des communes et des relations institutionnelles, *Guide pour les fusions de communes du Canton de Vaud, septembre 2010, p. 10*

<sup>[4]</sup>RSN 172.410

<sup>[5]</sup>GUETL M., *Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais, Working paper de l'IDHEAP, 2011, p. 38.*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

Le postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts pour une réforme du processus des modalités de fusions de communes reproduit ci-dessus fait un certain nombre de propositions au Conseil d'Etat reprises ci-après :

*1. Effectuer un état des lieux et un bilan sur les différents projets de fusion depuis l'entrée en vigueur de la loi*

Cet état des lieux a été effectué sous le point 2 (Etat des lieux et bilan des différents projets de fusions depuis l'entrée en vigueur de la loi) du présent document. Le Conseil d'Etat y énumère les projets de fusions réussis et ceux qui n'ont pas abouti. Il examine les raisons des échecs et détaille de manière approfondie les mesures envisageables et celles qu'il ne retient pas.

Le postulat demandait aussi d'étudier les opportunités des modifications constitutionnelles, légales et réglementaires suivantes :

*2. Obligation pour la municipalité d'établir un préavis d'intention de fusion*

Comme évoqué au point 3.3.1 ci-dessus, un préavis d'intention est soumis aux Conseils communaux et généraux par le 95 % des communes qui s'engagent dans un processus de fusion. Dans l'immense majorité des cas, les organes délibérants approuvent les préavis d'intention des municipalités pour engager une étude de fusion.

Quant aux préavis d'intention pour une étude de fusion qui ont été refusés par les organes délibérants,

la situation ne s'est produite qu'à deux reprises ces dernières années.

En définitive, les communes sont donc parfaitement conscientes qu'un préavis est essentiel, même s'il n'est pas obligatoire. Le rendre obligatoire ne va donc pas changer la situation actuelle.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat n'estime pas opportun de rendre l'adoption de ce préavis obligatoire.

### *3. Soumettre le préavis d'intention de fusion au corps électoral des communes concernées*

La majorité des communes dont les organes délibérants ont accepté un préavis pour l'étude d'un projet de fusion ne consultent que rarement leur population sur ce sujet. L'explication tient au fait que l'immense majorité des communes qui s'engagent dans une étude de fusion disposent d'un Conseil général, jugé suffisamment représentatif de la population. De plus, comme son nom l'indique, le préavis d'intention ne contient pas suffisamment d'informations pour avoir un poids décisif dans le processus de fusion. Rendre obligatoire un vote populaire sur ce même préavis après le vote des organes délibérants alourdirait la procédure et ne donnerait au surplus pas une indication fiable de succès ou d'échec.

Une telle mesure ne permettrait pas non plus de responsabiliser davantage les élus durant toute la phase du processus d'étude.

Le Conseil d'Etat est d'avis, comme il l'a exposé sous point 3.3.2. ci-dessus, de laisser les municipalités libres de juger opportun ou non d'organiser un vote consultatif sur le préavis d'intention auprès de la population.

### *4. Evaluer, cas échéant, adapter les mesures d'incitations financières*

Le Conseil d'Etat, suite à l'évaluation faite notamment dans les autres cantons romands, propose une nouvelle mesure financière. Il s'agit de l'aide financière au démarrage permettant aux communes désirant entrer dans un processus de fusion d'être soutenues financièrement pour leurs études de fusions dès le départ du projet.

En outre, le Conseil d'Etat propose un nouveau mode de calcul de l'incitation financière de sorte à favoriser l'intégration, dans les projets de fusions, des communes dont la capacité contributive est moins importante. Ainsi, il est proposé une incitation financière adaptée et calculée en fonction du point d'impôt par habitant.

*5. Permettre aux communes, dont le corps électoral a approuvé la convention de fusion, de poursuivre le processus et, cas échéant, de soumettre les modifications nécessaires à la convention au Conseil général ou communal concerné avec la possibilité de référendum facultatif ou toute autre solution alternative permettant de poursuivre le processus*

Il convient de rappeler que cette mesure demanderait une modification de la Cst-VD, de la LFusCom et enfin de la LEDP puisque le référendum, même facultatif, n'existe pas dans les communes à Conseil général. Il faut également préciser que l'instauration d'un référendum facultatif ne simplifierait ni n'accélérerait le processus car il risquerait d'être systématiquement utilisé (cf. point 3.3.3 ci-dessus).

En définitive, si un projet de fusion est redimensionné uniquement avec les communes qui l'ont accepté, il ne s'agit plus de la même fusion. Cela implique nécessairement de soumettre un nouveau projet de convention aux organes délibérants puis aux corps électoraux compte tenu des conséquences, souvent importantes, de ce changement (financières, administratives, électorales, territoriales, etc.). Il faut rappeler que deux fusions ont été redimensionnées à la suite du refus des corps électoraux d'une ou de plusieurs communes et que la seconde votation sur la convention de fusion a abouti positivement dans un délai très raisonnable (Valbroye et Chavornay). Le Conseil d'Etat est dès lors d'avis de ne pas modifier cette procédure.

Le Conseil d'Etat considère qu'il a ainsi répondu au postulat par les explications qu'il a fournies et les

adaptations proposées dans les projets de loi et de décret ci-dessus (point 4).

## **6 CONSEQUENCES**

### **6.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

Les modifications proposées s'inscrivent dans la mise en application de l'art. 151 Cst-VD.

### **6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

Un fonds " destiné à l'incitation financière aux fusions des communes " figurait au bilan de l'Etat de Vaud selon les dispositions de l'art. 48 al. 2 LFin. Ce fonds n'a plus d'existence légale depuis fin 2016 par suite de l'abrogation du décret sur l'incitation financière aux fusions de communes et de son règlement sur le fonds d'incitation financière aux fusions de communes. Il est proposé de reprendre le même mécanisme et de recréer le fonds, qui est renommé fonds " destiné à l'aide financière au démarrage et à l'incitation financière aux fusions de communes " et serait alimenté initialement par un montant équivalent au solde de l'ancien fonds. Les projets de loi et de décret présentés ont pour but de fixer les modalités des mesures financières prévues et de constituer un fonds à cet effet.

Dans la mesure où le projet de loi introduit des mesures financières et qu'il s'agit de charges nouvelles, elles devront faire l'objet de compensations selon l'art. 163 al. 2 Cst-VD à l'exception de la première dotation du fonds qui proviendra du solde disponible de l'ancien fonds.

Par ailleurs le mandat qui sera confié à une personne pour accompagner les communes dans leur processus de fusion sera financé par le budget du service en charge des communes.

### **6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique**

Il n'est pas possible à ce jour de mesurer avec exactitude toutes les conséquences financières en relation avec les mesures financières liées aux projets de fusions de communes dont le SCL a connaissance. Les projets d'études de fusions peuvent être reportés dans le temps, redimensionnés ou encore ne pas aboutir.

### **6.4 Personnel**

Aucun ETP supplémentaire n'est nécessaire.

### **6.5 Communes**

Les conséquences pour les communes, en termes financiers, sont expliquées dans l'exposé des motifs.

### **6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Des communes ayant des administrations de plus grande ampleur pourront plus facilement mettre en œuvre des mesures en faveur du développement durable et de la protection de l'environnement.

### **6.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Ce projet répond à la mesure numéro 5.3 du PL actions " Soutenir activement les fusions de communes " .

### **6.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA**

La loi sur les subventions s'applique pour autant que la loi sur les fusions de communes et le décret n'y dérogent pas.

### **6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)**

Néant.

### **6.10 Incidences informatiques**

Néant.

### **6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

### **6.12 Simplifications administratives**

Néant.

### **6.13 Protection des données**

Néant.

### **6.14 Autres**

Néant.

## **7 CONCLUSION**

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes (LFusCom) ;
- d'adopter le projet de décret sur l'incitation financière aux fusions de communes (DIFFusCom) ;
- d'accepter le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts " pour une réforme du processus et des modalités des fusions de communes ".

Texte actuel

Projet

**PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes**

du 14 février 2018

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes est modifiée comme il suit :

**Art. 24**      **Principe de l'incitation financière**

<sup>1</sup> Les communes qui fusionnent ont droit à une incitation financière.

**Art. 24**      **Mesures financières**

<sup>1</sup> Les communes qui souhaitent fusionner ont droit à une aide financière au démarrage et, en cas d'aboutissement de la fusion, à une incitation financière.

**Art. 24a**      **Fonds destiné à l'aide financière au démarrage et à l'incitation financière aux fusions de communes**

<sup>1</sup> Les aides au démarrage et incitations financières sont financées au moyen d'un fonds.

<sup>2</sup> Celui-ci figure au bilan de l'Etat. Son fonctionnement est réglé par un décret du Grand Conseil.

## Texte actuel

## Projet

### **Art. 24b** Aide financière au démarrage

<sup>1</sup> Sur requête commune des municipalités désireuses d'entrer dans un processus de fusion, le Conseil d'Etat peut accorder une aide financière au démarrage destinée à couvrir jusqu'à la moitié des frais liés à l'étude de fusion. Les modalités de calcul et du versement de cette aide financière sont fixées par un décret du Grand Conseil.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 février 2018.

La présidente :

Le chancelier :

*N. Gorrite*

*V. Grandjean*

# PROJET DE DÉCRET

## sur l'incitation financière aux fusions de communes

du 14 février 2018

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Le présent décret a pour but de fixer les modalités des mesures financières prévues dans la loi sur les fusions de communes.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Les mesures financières sont versées conformément aux articles 24 à 27 de la loi sur les fusions de communes et au présent décret.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat statue sur le montant des mesures financières versées.

### **Art. 3**

<sup>1</sup> L'aide financière au démarrage est destinée à couvrir jusqu'à la moitié des frais liés à l'étude de fusion.

<sup>2</sup> La requête commune des municipalités doit être accompagnée d'un budget détaillant les frais liés à l'étude de fusion.

<sup>3</sup> L'aide au démarrage est plafonnée comme suit :

- Pour deux communes, elle ne peut excéder CHF 70'000.- ;
- Ce plafond est augmenté de CHF 10'000.- par commune supplémentaire ;
- Dans tous les cas, l'aide ne peut excéder CHF 120'000.-.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat se prononce sur la base du projet de budget présenté par les municipalités requérantes. L'aide au démarrage n'est versée qu'à condition que les conseils généraux/communaux aient accepté la demande de crédit pour l'étude de fusion.

<sup>5</sup> Le département détermine les modalités du versement de cette aide en tenant compte des besoins des communes désireuses de fusionner.

### **Art. 4**

<sup>1</sup> L'incitation financière consiste en un montant en francs par habitant des communes qui fusionnent. Il s'établit comme suit :

- a. lorsque la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant pour la commune considérée calculée sur les trois années civiles qui précèdent le vote sur la fusion est inférieure d'au moins 40% à la moyenne de la valeur du point d'impôt par habitant pour l'ensemble des communes sur la même période, le montant est fixé à 400 francs ;
- b. lorsque cette moyenne est inférieure d'au moins 20% à la moyenne cantonale, le montant est fixé à 300 francs ;
- c. dans les autres cas, il est fixé à 200 francs.

<sup>2</sup> Un coefficient multiplicateur est appliqué au montant de l'incitation financière conformément à l'article 26 de la loi sur les fusions de communes.

**Art. 5**

<sup>1</sup> Le service en charge des communes assure la gestion, le contrôle et le suivi du fonds destiné au financement des mesures financières aux fusions de communes.

<sup>2</sup> Le montant correspondant au solde de l'ancien fonds destiné à l'incitation financière aux fusions de communes alimente une première fois ce fonds.

<sup>3</sup> Ce fonds sera annuellement alimenté dans le cadre du budget de fonctionnement du service en charge des communes.

**Art. 6**

<sup>1</sup> Le présent décret est valable durant 10 ans dès son entrée en vigueur.

**Art. 7**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1 lettre a), de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 février 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*