

DOCUMENT SOUS EMBARGO

JUSQU'À L'ISSUE DU CONSEIL COMMUNAL DU 19 MARS 2020



**REPONSE DE LA MUNICIPALITE DE CHÂTEAU-D'OEX AU
POSTULAT RAYMOND VUADENS ET CONSORTS**

**ETUDE SUR L'AVANCEMENT DE LA
REFLEXION AU SUJET D'UNE
FUSION DES COMMUNES DU PAYS-
D'ENHAUT**

Château-d'Œx, le 28 janvier 2020

RESUME

Etat des lieux des collaborations intercommunales

Selon la politique publique à mettre en œuvre, les communes ne peuvent produire seules les prestations demandées et doivent collaborer.

De nombreuses collaborations intercommunales ont été mises en œuvre au Pays-d'Enhaut. Les clés de répartition des coûts entre les communes membres reflètent la diversité des formes juridiques.

Avec la multiplicité des collaborations, les inconvénients prennent le pas sur les avantages : déficit démocratique, absence de responsabilité budgétaire, perte d'autonomie communale.

Le 44% des charges courantes de la commune de Château-d'Œx, soit env. CHF 8,5 millions sont des remboursements, participations et subventions aux associations intercommunales et au canton.

Perspectives d'une fusion à trois communes

L'analyse financière multicritères sur la période 2013-2017 permet de comparer la situation financière des trois communes avec la situation qui aurait prévalu si les trois communes avaient fusionné.

L'étude est basée sur les éléments financiers épurés des écritures comptables. Aucun élément exceptionnel n'a été supprimé. Elle ne tient pas compte d'une aide de l'Etat ni d'avantages financiers que la péréquation intercommunale aurait pu apporter.

L'analyse financière d'une fusion des trois communes met en exergue une situation financièrement saine. Néanmoins, l'adhésion de la population fait appel à des sentiments émotionnels et identitaires. L'aspect financier n'est pas prépondérant dans la mesure où il s'agit d'un projet de société et où les causes possibles d'un souhait de fusion reposent sur de multiples enjeux socio-politiques.

Processus de fusion (esquisse de stratégie)

Un processus de fusion se décline en quatre étapes : - réflexion – préparation – ratification – mise en œuvre. La phase de réflexion aboutit sur un préavis d'intention, la phase de préparation donne lieu à la rédaction d'un projet de convention de fusion qui doit être adopté par les municipalités, puis par les Conseils, avant d'être soumis en votation populaire.

A ce stade de la phase de réflexion, la Municipalité de Rougemont a décidé de ne pas adhérer au projet d'étude de fusion des Communes. Les Municipalités de Rossinière et de Château-d'Œx ont, quant à elles, émis le vœu de continuer dans cette voie.

Table des matières

1	Etat des lieux des collaborations intercommunales	5
1.1	Les différentes formes de collaborations intercommunales	5
1.2	Les collaborations intercommunales au Pays-d'Enhaut	5
1.3	Financement des collaborations intercommunales	6
1.4	Autonomie communale et collaborations intercommunales	7
1.5	De la collaboration intercommunale à la fusion	8
2	Perspectives d'une fusion à trois communes	9
2.1	Analyse financière multi-critères	9
2.2	Données utilisées	9
2.3	Méthode	9
2.4	Concept de résultat	9
2.4.1	Le solde fonctionnement épuré	10
2.4.2	La marge d'autofinancement	10
2.4.3	Le solde financier	10
2.4.4	Matrice d'interprétation des concepts de résultats	11
2.5	Indicateurs	13
2.5.1	Indicateurs de la gestion financière « Pays-d'Enhaut »	14
2.5.2	Indicateur de la fiscalité « Pays-d'Enhaut »	14
2.5.3	Indicateur de l'endettement « Pays-d'Enhaut »	14
2.5.4	Représentation graphique des indicateurs « Pays-d'Enhaut »	15
2.6	Les enjeux socio-politiques	16
2.7	Préserver l'identité et l'autonomie villageoise	17
2.8	Fusion administrative	17
3	Processus de fusion	18
3.1	Les étapes	18
3.2	Réflexion, échange d'idées, vision	19
4	Conclusion	20
5	Références	21

1 Etat des lieux des collaborations intercommunales

1.1 Les différentes formes de collaborations intercommunales

En Suisse, le principe de subsidiarité (verticale), inscrit à l'article 5a de la Constitution fédérale, suppose que les tâches publiques soient allouées au plus petit niveau de gouvernement, à savoir les communes, pour autant qu'elles puissent les réaliser elles-mêmes. Ceci signifie également que les compétences communales sont identiques quelle que soit la taille de la commune (en nombre d'habitants ou en superficie). Selon la politique publique à mettre en œuvre, les communes sont trop petites pour produire seules les prestations demandées. Elles doivent collaborer.

La collaboration intercommunale revêt en principe les formes suivantes :

- a. Contrat de droit administratif ;
- b. Entente intercommunale ;
- c. Association de communes ;
- d. Fédération de communes ;
- e. Agglomération ;
- f. Personnes morales de droit privé (Associations de droit privé ou public)

1.2 Les collaborations intercommunales au Pays-d'Enhaut

Il n'existe pas une « meilleure » forme de collaboration intercommunale, l'essentiel est de choisir le type institutionnel qui répond le mieux aux besoins locaux, tenant compte des enjeux en matière juridique, politique et économique. Ainsi, pratiquement l'ensemble des différentes formes de collaboration intercommunales ont été mises en œuvre au Pays-d'Enhaut.

Formes de collaboration	Entités
Association de communes	ARASAPE (<i>Association régionale d'action sociale district d'Aigle et le Pays-d'Enhaut</i>) ASIPE
Entente intercommunale	SDISPE
Association de droit public	GFPE
Contrat de droit administratif	ASR (<i>Association Sécurité Riviera</i>)
Conventions	DECHPE Décharge intercommunale de la Chaudanne Déneigement Ciernes Picat CCDC (<i>Centre Collecteur Déchets Carnés</i>) ...Diverses conventions dès le 20.10.1921

1.3 Financement des collaborations intercommunales

Trois critères généraux sont envisageables dans le cadre d'une clé de répartition des coûts d'une collaboration intercommunale, applicables à n'importe quelle forme institutionnelle.

1. Le nombre d'habitants de chaque commune ;
2. La quantité de prestations délivrées par la collaboration intercommunale ;
3. Le potentiel fiscal de chaque commune.

Trois considérations méritent d'être soulignées :

- Le critère du nombre d'habitants provoque un décalage entre le prix et la prestation délivrée, puisque la quantité de prestation délivrée n'est pas nécessairement proportionnelle au nombre d'habitants.
- L'utilisation du potentiel fiscal comme critère comporte le risque de superposer le système de financement de l'entente intercommunale à la péréquation intercommunale.
- Enfin, lorsque d'autres critères sont utilisés, ils doivent être à jour et facilement contrôlables par l'ensemble des communes concernées, ce qui n'est pas toujours évident, en particulier dans le domaine du tourisme. (p.ex. nuitées touristiques)

Les clés de répartition des coûts entre les communes membres des différentes collaborations intercommunales reflètent la diversité des formes juridiques mises en œuvre au Pays-d'Enhaut :

Liste des différentes clés de répartitions en vigueur au 01.01.2020 (liste non exhaustive)

- 1/3 – 1/3 – 1/3
- 50% nombre d'habitants - 50% valeur ECA des bâtiments
- 50% nombre d'habitants – 50% nombre d'élèves
- Nombre d'habitants
- 6/9^{ème} – 2/9^{ème} – 1/9^{ème}
- 6/7^{ème} – 1/7^{ème}
- 2/3^{ème} – 1/3^{ème}
- PNR = Nbre d'habitants + arrondi inf. (nuitées touristiques / 100)
- CITAV = (commission touristique)
- Nombre de protestants – nombre de catholiques
- Système péréquatif

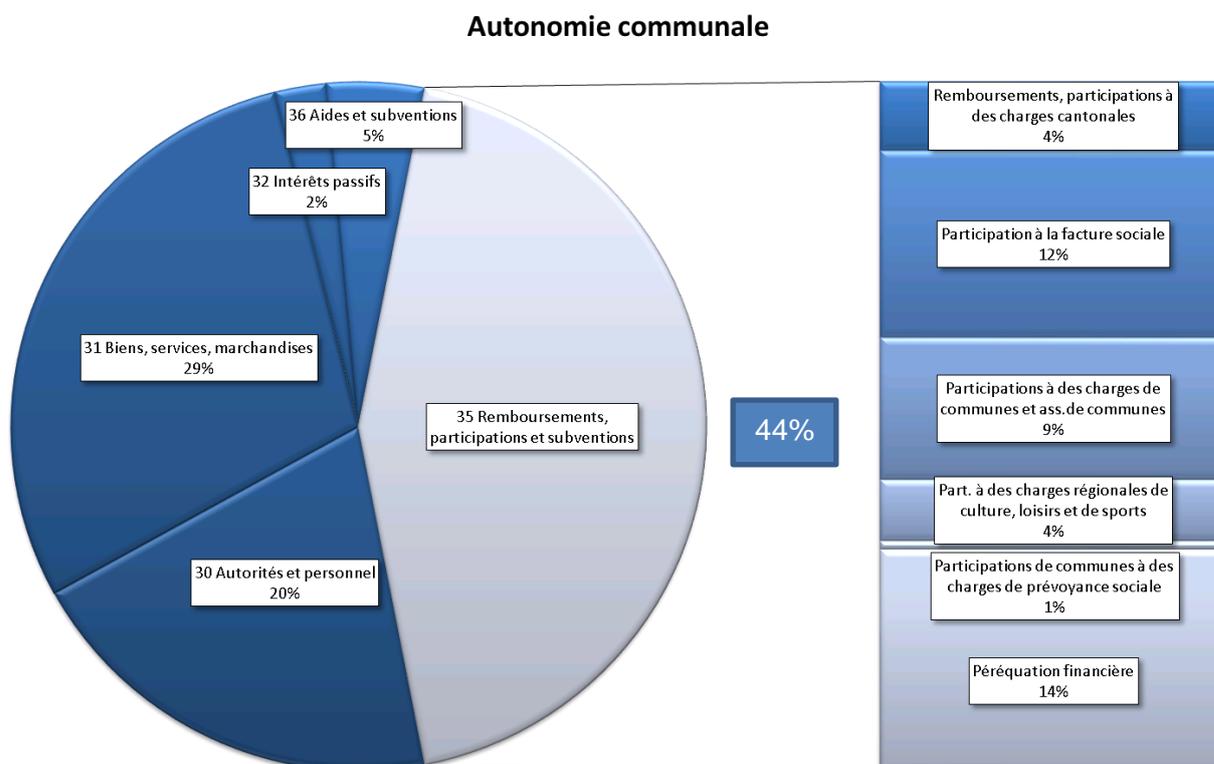
1.4 Autonomie communale et collaborations intercommunales

L'autonomie communale est garantie par la constitution fédérale et par la constitution cantonale. Dans ce cadre, les communes peuvent édicter des règles de droit sous la forme de règlements. L'autonomie communale n'est cependant pas absolue et les communes doivent respecter les principes constitutionnels, la hiérarchie des normes et le principe de subsidiarité.

Selon ce principe, la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. Si une commune n'est pas en mesure de s'acquitter d'une tâche, l'entité supérieure, par exemple une association intercommunale ou le Canton, devrait s'en charger.

Paradoxalement, la volonté de maintenir à tout prix une indépendance communale en multipliant les collaborations engendre une perte d'autonomie. Les communes voient ainsi une grande partie de leur budget leur échapper par le biais de transferts financiers aux organisations intercommunales ou au Canton.

Les remboursements, participations et subventions aux associations intercommunales et au canton pour la commune de Château-d'Œx représentent un montant de CHF 8'451'735.-, soit le 44% de ses charges courantes.

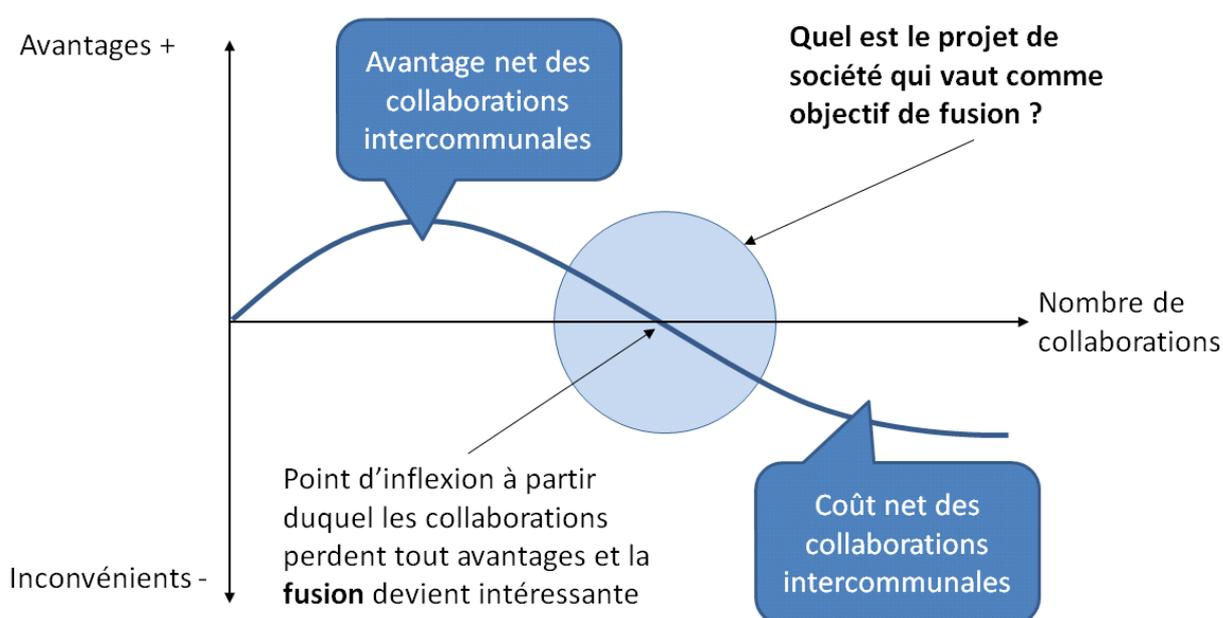


1.5 De la collaboration intercommunale à la fusion

Le développement des collaborations intercommunales en suisse est la conséquence d'un fractionnement communal excessif. En effet, les communes ont la possibilité de s'organiser et d'adopter des formes de collaboration leur permettant malgré tout la gestion de certains services publics qui débordent les limites de leur territoire politique. Mais la multiplication de ces collaborations engendre des difficultés et des coûts pour s'informer, comprendre et participer à autant de systèmes de décision qu'il y a de collaborations intercommunales. Apparaissent aussi autant de possibilités de négociations et de marchandages. Cette situation est encore renforcée par l'absence de responsabilités budgétaires. En effet, les collaborations intercommunales ne pouvant être financées que par des transferts financiers, (elles ne peuvent prélever des impôts ou des taxes), leurs organes ne répondent jamais directement de la gestion envers le citoyen-contribuable, au contraire de ce qui vaut pour l'autorité communale.

En outre, les organes des associations intercommunales peuvent ne pas être élus mais désignés par l'autorité exécutive. Il y donc perte de substance démocratique. Dès lors, avec l'augmentation du nombre de collaborations, les inconvénients prennent le pas sur les avantages.

En fusionnant, les citoyens participent à nouveau aux décisions communales. Partant de l'idée qu'il vaut mieux participer aux décisions d'une collectivité plus grande que d'abandonner le pouvoir de décision à une assemblée de délégués désignés (et non élus) par les communes, la fusion devient intéressante.



2 Perspectives d'une fusion à trois communes

2.1 Analyse financière multi-critères

Dans le cadre du projet de fusion des communes de Château-d'Œx, Rougemont et Rossinière, une analyse financière comparative a été réalisée. L'analyse multicritères en finances publiques a été développée par la Chaire de finances publiques de l'Université de Fribourg et complétée par l'expertise de l'UCV.

2.2 Données utilisées

Afin de réaliser cette analyse, les trois communes ont fourni les données relatives aux cinq dernières années, c'est-à-dire de 2013 à 2017. Il s'agit des comptes de fonctionnement, des comptes du bilan, des résumés des comptes, de l'évolution de la population, des coefficients d'impôts.

2.3 Méthode

Les comptes ont été épurés des écritures comptables de façon à baser l'analyse financière sur des éléments financiers correspondant à la réalité économique. Aucun élément exceptionnel n'a été supprimé. Il n'y a pas d'éléments d'analyse prospective sujets à une remise en question introduits dans l'étude. Une fois cette étape réalisée, l'ensemble des indicateurs ont été calculés séparément. L'analyse multicritères est construite à partir de 12 indicateurs regroupés en trois catégories : gestion financière, situation financière et endettement.

2.4 Concept de résultat

Les différents concepts de résultats, appelés également « soldes budgétaires », permettent d'évaluer la situation financière d'une collectivité publique en tenant compte des activités de fonctionnement et d'investissement.

Les concepts de résultats suivants sont présentés ci-après : le solde de fonctionnement épuré, la marge d'autofinancement et le solde financier.

CONCEPTS DE RESULTATS SUR 5 ANS

Concepts de résultats [CHF]	Chax	Rou	Ross	PdE
Charges épurées sans les Domaines Autofinancés [CFE]	86'982'596	59'484'185	12'170'111	158'636'892
Revenus épurés sans les DA [RFE]	90'772'192	57'801'660	11'547'236	160'121'089
Solde de fonctionnement épuré sans les DA [MNA]	3'789'596	-1'682'525	-622'875	1'484'197
Solde de fonctionnement épuré des DA (45 OM; 46 EU; 81 EAU)	953'316	-326'559	-503'374	123'383
Solde de fonctionnement épuré avec les DA [MNADA]	4'742'913	-2'009'083	-1'126'249	1'607'580
Amortissements comptables	8'337'624	4'684'258	925'648	13'947'529
Marge d'autofinancement [MBA]	13'080'537	2'675'174	-200'601	15'555'110
Solde financier (MBA - DIN)	-3'068'425	-11'894'971	-2'723'696	-17'687'093

2.4.1 Le solde fonctionnement épuré

Le solde de fonctionnement épuré, pour autant qu'il soit positif, peut être utilisé pour supporter le coût de fonctionnement de nouveaux investissements, augmenter l'offre de service public ou encore diminuer les impôts. Il est à la fois un objectif de gestion dans le cadre du respect de l'équilibre budgétaire, et un instrument de mesure de la situation économique communale. C'est le concept de résultat le plus important.

Une commune peut investir autant que nécessaire, du moment que le solde de fonctionnement épuré reste positif ou nul. En effet, lorsqu'une commune doit faire face à une politique d'investissement soutenue, l'essentiel est d'assurer l'équilibre budgétaire et, du même coup, l'équité intergénérationnelle.

Le solde de fonctionnement épuré des domaines autofinancés est négatif pour les communes de Rougemont et Rossinière. Cela signifie que les taxes communales pour les ordures ménagères (45 OM), les eaux usées (46 EU) et l'eau potable (81 EAU) ne couvrent pas les charges et que la différence est prise sur les impôts.

2.4.2 La marge d'autofinancement

La marge d'autofinancement, parfois appelée cash flow de fonctionnement, permet d'apprécier les moyens financiers résiduels qui pourront être utilisés pour financer de nouveaux investissements, rembourser une dette ou reconstituer des capitaux propres. Une politique d'amortissement adéquate et des domaines autofinancés équilibrés permettent de créer une marge d'autofinancement en proportion des investissements effectués.

Une marge d'autofinancement négative signifie que la commune doit emprunter ou puiser dans ses capitaux propres pour financer le ménage courant. Elle n'est pas en mesure de rembourser sa dette, d'autofinancer une partie de l'investissement net ou de reconstituer ses capitaux. Elle est en situation de surendettement.

La marge d'autofinancement devrait au minimum correspondre au montant des amortissements obligatoires ainsi que des mouvements sur les réserves des domaines autofinancés reflétant ainsi l'équilibre budgétaire. Dans le cas contraire, les amortissements obligatoires ne permettent pas de « réserver » la quantité de recettes courantes adéquate.

2.4.3 Le solde financier

Le solde financier prend en compte l'activité d'investissement de la commune. Il correspond à la marge d'autofinancement moins les dépenses d'investissement net. Le solde financier d'une commune est très souvent négatif, ce qui signifie que son activité d'exploitation (fonctionnement), ne permet pas de financer la totalité de ses investissements. Un tel résultat n'est pas forcément signe de mauvaise santé financière, au contraire, cela signifie généralement que la commune investit.

2.4.4 Matrice d'interprétation des concepts de résultats

SOLDE DE FONCTIONNEMENT ÉPURÉ	POSITIF		NUL		NEGATIF						
	POSITIF		POSITIF		POSITIF OU NUL		NEGATIF				
MARGE D'AUTOFINANCEMENT	POSITIF		POSITIF		POSITIF OU NUL		NEGATIF				
SOLDE FINANCIER	POSITIF OU NUL	NEGATIF	POSITIF OU NUL	NEGATIF	POSITIF OU NUL	NEGATIF	POSITIF OU NUL	NEGATIF			
	Respect de l'équilibre budgétaire, pas d'emprunt ni de prélèvement sur les capitaux propres Excellente situation financière		Respect de l'équilibre budgétaire, emprunt ou prélèvement sur les capitaux propres Bonne situation financière		Respect de l'équilibre budgétaire, pas d'emprunt ni de prélèvement sur les capitaux propres Excellente situation financière		Respect de l'équilibre budgétaire, emprunt ou prélèvement sur les capitaux propres Bonne situation financière		Non respect de l'équilibre budgétaire, pas d'emprunt ni de prélèvement sur les capitaux propres Situation financière critique à moyen et long termes	Non respect de l'équilibre budgétaire, emprunt ou prélèvement sur les capitaux propres Situation financière critique à moyen et long termes	Non respect de l'équilibre budgétaire, pas d'emprunt ni de prélèvement sur les capitaux propres Situation financière critique à court ou moyen termes
	1	2	3	4	5	6	7	8			

Château-d'Œx - 2

Le solde de fonctionnement épuré est positif, par conséquent la marge d'autofinancement également. Le solde financier est négatif, ce qui signifie que la commune a financé une partie de ses investissements par le biais d'emprunts ou en prélevant sur ses capitaux propres.

La situation financière est bonne malgré la nécessité de financement externe.

Rougemont - 7

Le solde de fonctionnement épuré est négatif, par conséquent l'équilibre budgétaire n'est pas respecté. La marge d'autofinancement n'est pas suffisante pour réserver le montant des amortissements comptables obligatoires, qu'elle soit positive ou nulle. En d'autres termes, malgré une situation financière stable à court terme, puisque les recettes courantes couvrent les dépenses courantes, la partie réservée par les amortissements n'est pas assurée, ce qui posera des difficultés financières à moyen et long termes. Le financement approprié des nouveaux investissements et/ou le remboursement des emprunts et/ou la reconstitution des capitaux propres ne sont plus garantis. Le solde financier est négatif, ce qui signifie que la commune a financé une partie de ses investissements de l'année par le biais d'emprunts ou en prélevant sur ses capitaux propres.

La situation financière est donc critique à moyen et long termes, puisque la commune continue d'investir, mais ne se donne pas les moyens financiers de supporter ses investissements dans le temps.

Rossinière - 8

Le solde de fonctionnement épuré et la marge d'autofinancement sont négatifs : l'équilibre budgétaire n'est pas respecté et les moyens financiers pour l'activité de fonctionnement sont insuffisants. Les dépenses courantes sont plus importantes que les recettes courantes. La commune doit emprunter ou prélever dans ses capitaux propres pour le ménage courant. Les liquidités « réservées » par les amortissements comptables sont inexistantes. La situation financière est critique à court terme, la commune doit rapidement corriger la tendance. Etant donné qu'elle n'est pas en mesure de financer le ménage courant, aucun financement approprié des nouveaux investissements et/ou le remboursement des emprunts et/ou la reconstitution des capitaux propres n'est possible. Le solde financier est négatif, ce qui signifie que l'activité d'investissement de la commune vient encore péjorer la situation financière. Cette dernière n'est viable ni pour l'activité d'exploitation de la commune, ni pour son activité d'investissement, à court, moyen ou long termes.

Pays-d'Enhaut - 2

Le solde de fonctionnement épuré est positif, par conséquent la marge d'autofinancement également. Le solde financier est négatif, ce qui signifie que la commune a financé une partie de ses investissements par le biais d'emprunts ou en prélevant sur ses capitaux propres.

La situation financière est bonne malgré la nécessité de financement externe (ou par des prélèvements sur des capitaux propres). D'un point de vue de gestion, la commune doit s'assurer que ses investissements ne viendront pas provoquer un solde de fonctionnement épuré négatif, notamment par la charge en amortissements comptables qu'ils engendrent.

2.5 Indicateurs

	Chax	Rou	Ross	PdE	Evaluation
Gestion financière					
Solde de fonctionnement épuré par habitant (<i>MNA / h</i>)	222.00	-378.00	-226.00	61.00	0=équilibre budgétaire
Capacité économique d'autofinancement (<i>MNA / RFE</i>)	4.2%	na	na	0.9%	☹️ <0; ☹️ 0-10; 😊 >10
Degré de couverture des domaines autofinancés (<i>Revenus DA / Charges DA</i>)	112%	93%	78%	105%	☹️ <100%; 😊 >100%
Points d'impôts PP et PM utilisés pour l'équilibre DA	0.0	-0.8	-7.8	0.0	☹️ <0; 😊 >0
Fiscalité					
Coefficient fiscal nécessaire pour l'équilibre en points d'impôt	72.6	74.7	98.4	75.4	
Coefficient fiscal en points d'impôt	83.0	69.6	81.0	77.1	
Différence de coefficient en francs par habitant	278.00	-450.00	-409.00	66.42	
Valeur du point d'impôt en francs par habitant	26.80	87.70	24.00	37.60	ØVD = CHF 42.00
Endettement					
Poids de la dette en années (<i>Dette nette / Recettes fiscales & taxes</i>)	2.8	1.4	1.3	2.2	😊 <2; ☹️ 2-2.5; ☹️ >2.5
Effacement de la dette en années (<i>Dette nette / MBA</i>)	13	24	∞	16	😊 <20; ☹️ 20-30; ☹️ >30
Capacité économique d'endettement par habitant (<i>MBA capitalisée à 30 ans</i>)	22'960.00	18'031.00	0.00	19'208.00	
Poids des intérêts passifs (<i>IP / RF&T</i>)	4.8%	1.5%	2.7%	3.4%	😊 <5; ☹️ 5-10; ☹️ >10
Poids de la fortune comptable (<i>FC / RF&T</i>)	-17.1%	21.3%	16.0%	0.2%	

2.5.1 Indicateurs de la gestion financière « Pays-d'Enhaut »

- Le solde de fonctionnement épuré par habitant est pratiquement à l'équilibre.
- La capacité économique d'autofinancement est considérée comme moyenne. La capacité de la commune à générer des moyens financier par sa propre activité de fonctionnement n'est ainsi pas très élevée.
- Les charges des domaines autofinancés sont couvertes par les revenus des domaines autofinancés (45 OM, 46 EU, 81 Eau)
- Un prélèvement dans les impôts PP et PM pour couvrir les charges des domaines autofinancés n'est par nécessaire.

2.5.2 Indicateur de la fiscalité « Pays-d'Enhaut »

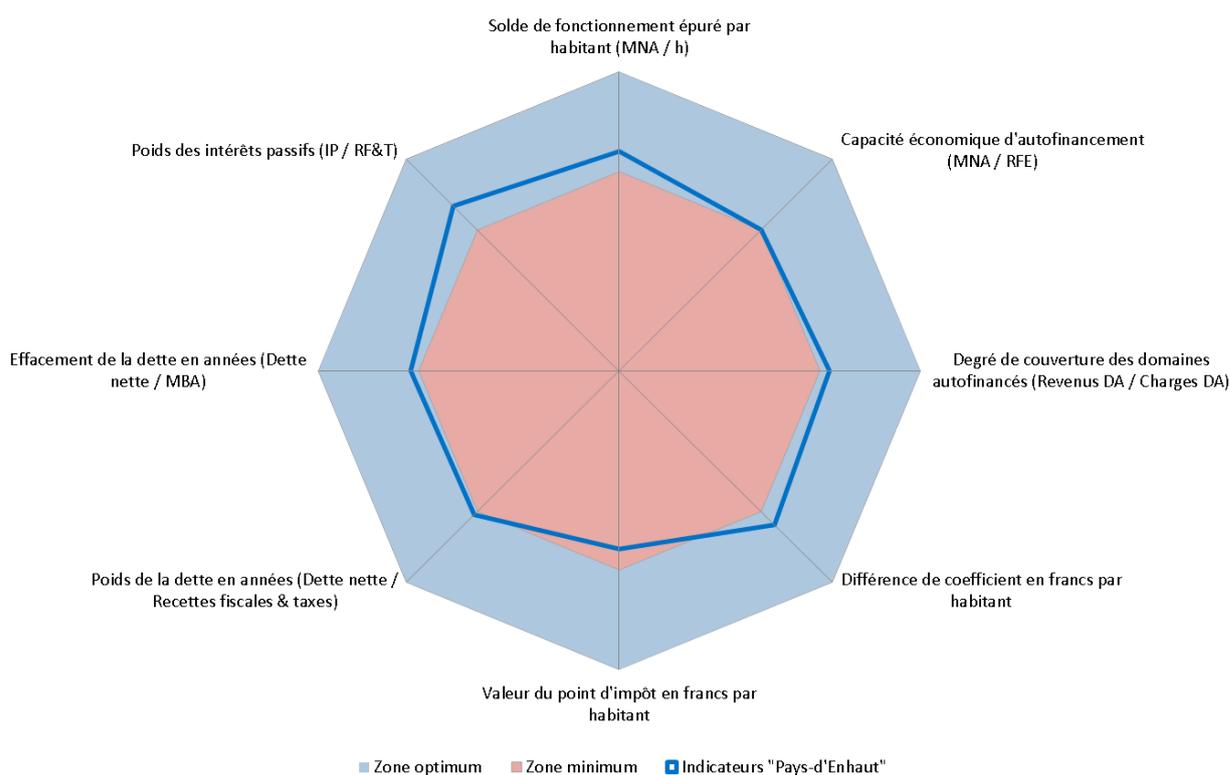
- Le coefficient fiscal d'équilibre représente le multiplicateur communal des impôts PP et PM permettant d'obtenir un compte de fonctionnement équilibré.
- Le coefficient fiscal réel est supérieur au coefficient fiscal d'équilibre. La commune dispose donc chaque année de recettes supplémentaires pour financer des investissements, accumuler des réserves, etc.
- La différence de coefficient en francs par habitant exprime la valeur en CHF que chaque habitant paie en plus de l'équilibre permettant de financer des investissements, etc.
- La valeur du point d'impôt par habitant représente la capacité contributive moyenne d'un habitant pour un point d'impôt des personnes physiques et morales. Cet indicateur représente le potentiel fiscal de la commune, sa capacité contributive. Comparé à la valeur moyenne des communes du canton, ce critère joue un rôle prépondérant dans le système péréquatif.

2.5.3 Indicateur de l'endettement « Pays-d'Enhaut »

- Le poids de la dette détermine le nombre d'années nécessaires à la collectivité publique pour rembourser sa dette, dans le cas théorique où toutes ses recettes fiscales y seraient affectées. En tenant compte de ratios similaires et des principes de finances publiques, un nombre d'années compris entre 2 et 2,5 est signe d'un endettement moyen.
- L'effacement de la dette en années détermine le nombre d'années nécessaires à la collectivité publique pour rembourser sa dette, dans le cas où toute sa marge d'autofinancement y serait affectée. En respectant une durée de vie inférieure à 25-30 ans, la dette est « renouvelée » lorsque les investissements sont arrivés à la fin de leur durée d'amortissement.
- Le poids des intérêts passifs détermine la part des recettes fiscales consacrée au financement des intérêts passifs et mesure également les risques liés à l'endettement.

- La fortune comptable met en relation la part de la dette brute par rapport aux investissements des patrimoines administratifs et financiers. Une valeur positive signifie que les investissements sont supérieurs à la dette brute. Le poids de la fortune comptable détermine la part des recettes fiscales consacrée à la fortune comptable.

2.5.4 Représentation graphique des indicateurs « Pays-d'Enhaut »



L'ensemble des indicateurs de la commune du Pays-d'Enhaut se situent au-delà de la zone minimum, à l'exception de la valeur du point d'impôt communal (VPIC) en francs par habitant, représentatif de la capacité contributive moyenne de la commune. La VPIC est un élément de calcul de la répartition du solde de la facture sociale, des dépenses thématiques, de la couche solidarité, de l'alimentation du fonds de péréquation directe et du plafonds de l'effort.

2.6 Les enjeux socio-politiques

Un projet de fusion repose principalement sur des causes rationnelles. Néanmoins, l'adhésion de la population fait appel à des sentiments émotionnels et identitaires. Chaque projet de fusion est un cas particulier, tant dans les motivations que dans les tailles des communes impliquées, que dans les sensibilités en jeu.

Le souhait d'une fusion a plusieurs causes possibles qui peuvent avoir plus ou moins d'importance :

- ***Volume et complexité des tâches***

Le volume et la complexité des tâches que les communes doivent traiter aujourd'hui nécessitent une administration plus importante et adaptée aux exigences actuelles et futures de la gestion publique.

- ***Difficulté de renouveler les autorités communales***

Les communes craignent de ne plus pouvoir s'organiser administrativement ni trouver le nombre de personnes légalement requises pour se constituer, en raison des règles d'éligibilité et d'incompatibilité.

- ***Disposer d'un certain poids politique***

L'objectif est de constituer une commune avec un certain poids politique sur le plan régional et cantonal.

- ***Taille critique : inefficace et trop onéreuse***

Trop petites, certaines communes ne peuvent fournir seules certaines prestations publiques, qui seraient trop onéreuses parce que la dimension de l'offre pour les seuls résidents ne permet pas des économies d'échelle.

La dimension de l'offre de services publics locaux va en s'agrandissant. Elle doit atteindre un seuil minimal, faute de quoi elle est inefficace et trop onéreuse.

- ***Récupérer ou garder la maîtrise de tâches ou de prestations***

La multiplication des collaborations intercommunales aboutit à une perte de substance de la démocratie directe. Ces associations ou ententes intercommunales n'ont pas de responsabilité budgétaire, leurs organes ne répondent jamais directement de la gestion envers le citoyen-contribuable.

Il serait souhaitable de récupérer ou de garder la maîtrise de certaines tâches ou prestations traitées au niveau intercommunal.

Les communes collaborent déjà pour un nombre élevé de tâches ou constituent déjà une unité socio-culturelle et économique. La fusion consacre alors un état de fait par la réunion des institutions politiques communales.

- **Marge d'autofinancement insuffisante**

Faute d'une marge d'autofinancement suffisante, la commune n'arrive pas à financer des dépenses d'investissements pourtant indispensables. La seule possibilité de retrouver une marge d'autofinancement suffisante passe par une augmentation de l'impôt.

2.7 Préserver l'identité et l'autonomie villageoise

Critère également important dans la perspective d'une fusion, la préservation de l'identité et de l'autonomie villageoise. A chaque nouveau projet de fusion, les mêmes réticences surgissent au sein de la population face au changement et à la crainte d'une perte d'identité.

Un soin tout particulier doit être apporté au maintien des particularités villageoises, à la préparation, à l'information et à la participation de la population dans le processus de préparation de la fusion.

Ainsi, dans certaines communes, l'identité propre de chaque village s'est même renforcée. Des sociétés d'animation s'y sont créées peu après la fusion. «Bien sûr, les racines restent un point important: lorsque l'on fusionne ! ».

2.8 Fusion administrative

L'aspect financier n'est pas prépondérant dans la mesure où il s'agit d'un projet de société. Les économies réalisées grâce à des gains de productivité, à une gestion plus efficace, à une masse plus importante seront probablement rattrapées par de nouvelles dépenses. L'incitation financière de l'Etat, bien qu'importante, sera probablement absorbée par le coût de mise en place de la nouvelle commune.

En résumé, une fusion est le fruit d'une collaboration, d'une convergence d'intérêts et d'une vision d'avenir. C'est le moyen de voir plus grand pour s'adapter aux dimensions de la société actuelle et d'être plus forts ensemble pour gérer notre développement. Le maintien de la qualité du cadre de vie villageois reste un objectif essentiel de la nouvelle commune.

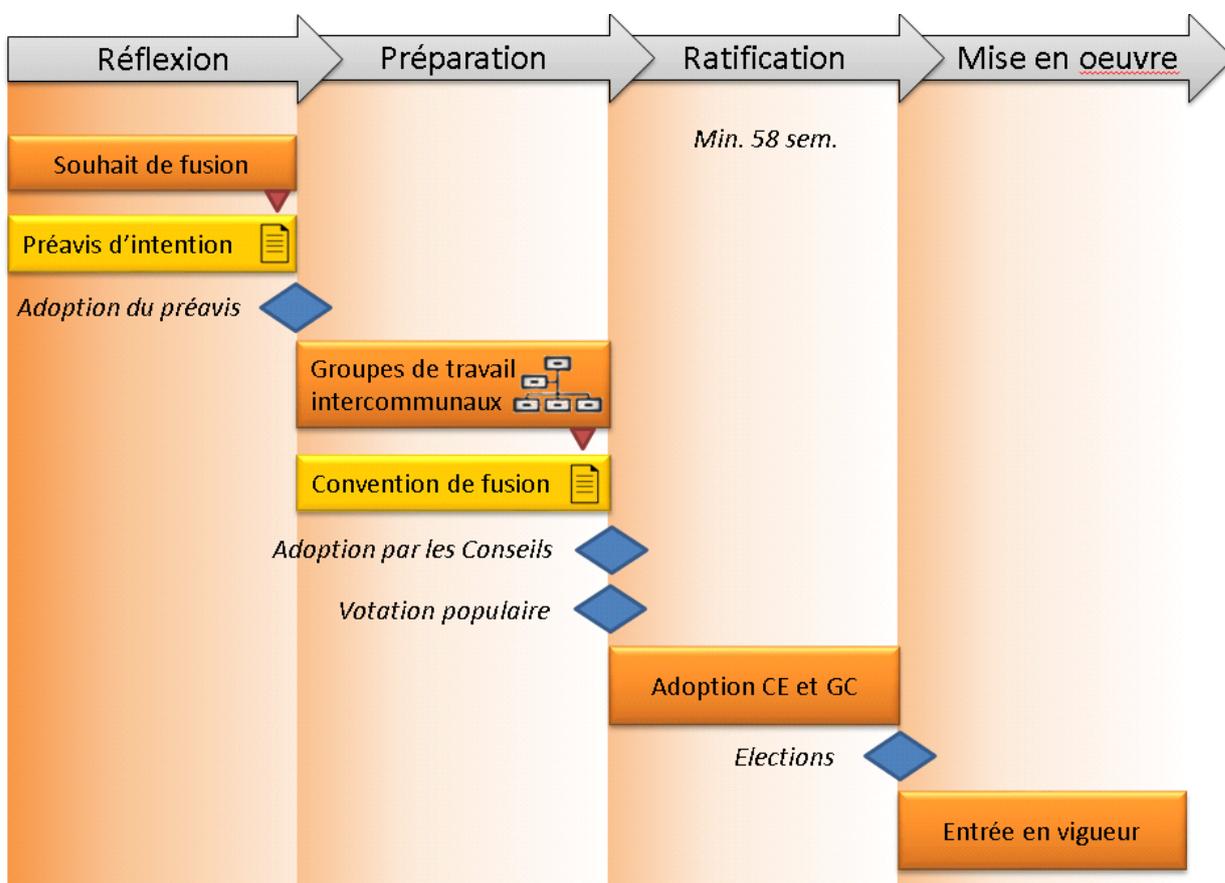
3 Processus de fusion

3.1 Les étapes

L'étape de réflexion se termine, en principe, par la rédaction d'un préavis d'intention qui concrétise le souhait des municipalités de fusionner. Ce préavis d'intention n'est pas obligatoire, mais il est fortement recommandé afin d'obtenir le soutien du Conseil communal ou général concernant le démarrage de la fusion. A noter que si le souhait de fusion provient du corps électoral par le biais d'une initiative populaire, ou du Conseil communal/général par le biais d'une motion, postulat ou interpellation, la rédaction d'un préavis d'intention n'a plus de raison d'être.

La deuxième étape consiste dans la préparation d'un projet d'étude de fusion. Plusieurs groupes de travail peuvent être créés. Les groupes de travail intercommunaux sont nommés par les municipalités et peuvent être composés de n'importe quelle personne intéressée (élue ou non). Le livrable consiste en une convention de fusion qui devra tout d'abord être adoptée par les Conseils communaux/généraux puis acceptée en votation populaire.

La phase de ratification doit voir l'adoption du projet de décret de fusion par le Conseil d'Etat puis par le Grand Conseil, avant la phase de mise en œuvre.



3.2 Réflexion, échange d'idées, vision

Analyse financière régionale

Séance des Syndics, Préfet et Députés, vendredi 9 octobre 2015, Rossinière

Analyse et situation financière des trois communes du Pays-d'Enhaut

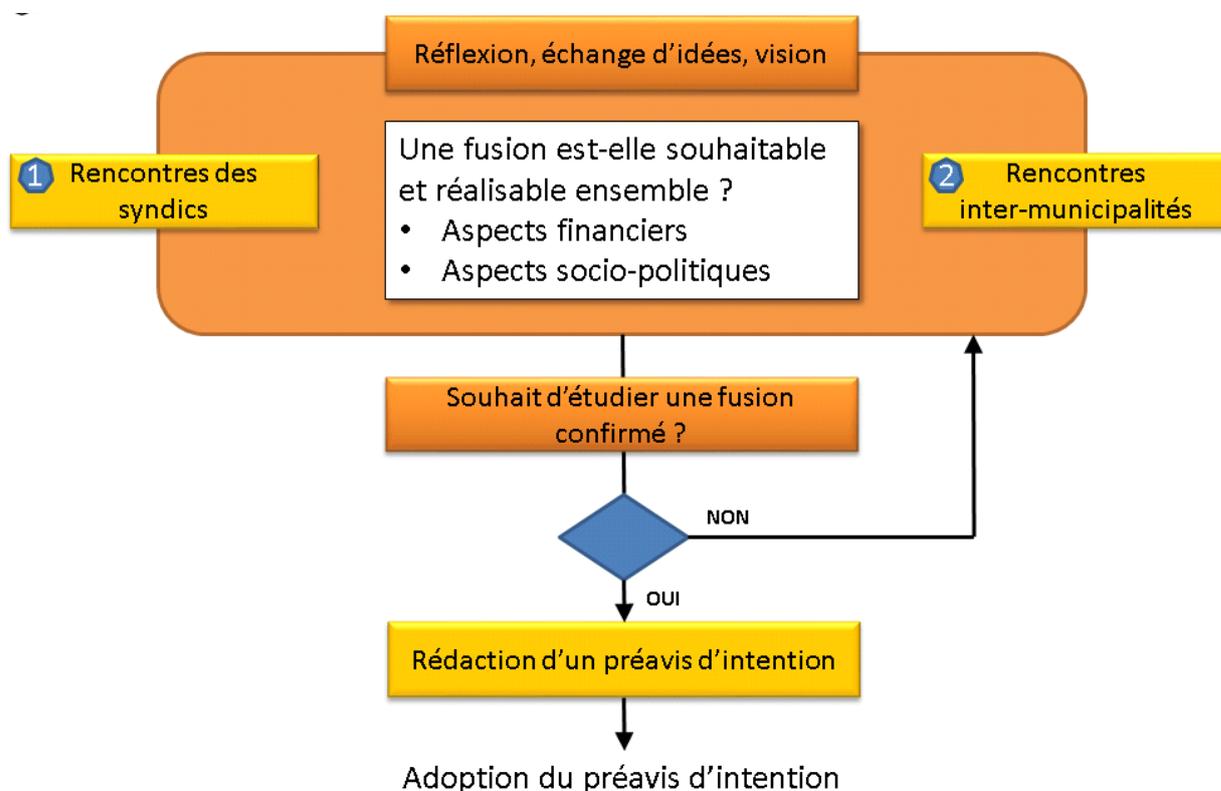
Séance des Syndics, juillet 2018, Château-d'Oex

Réflexion préalable à l'étude d'un projet de fusion des trois communes du Pays-d'Enhaut

Séance intermunicipalités, février 2019, Rougemont

Réflexion préalable à l'étude d'un projet de fusion des communes de Rossinière et Château-d'Oex

Séance intermunicipalités, novembre 2019, Rossinière



4 Conclusion

L'étape de réflexion est une phase de maturation durant laquelle les municipalités réfléchissent sur l'opportunité de fusionner, ainsi que sur le périmètre de la fusion. La réflexion porte essentiellement sur les aspects socio-politiques et, en termes généraux, sur les aspects juridiques et financiers.

Les municipalités susceptibles d'être intéressées par une fusion prennent contact entre elles, se rencontrent pour échanger leurs idées et visions, l'objectif étant de déterminer si une fusion est souhaitable et réalisable ensemble.

A ce stade, la Municipalité de Rougemont a décidé de ne pas adhérer au projet d'étude de fusion des Communes. Les Municipalités de Rossinière et de Château-d'Oex ont, quant à elles, émis le vœu de continuer dans cette voie.

Cette étape de réflexion pourrait se terminer, en principe, par la rédaction d'un préavis d'intention qui concrétise le souhait des municipalités concernées de voir leurs communes fusionner et l'adoption de ce préavis par les conseils communaux respectifs.

Ce préavis d'intention est facultatif, par contre il est fortement recommandé d'en rédiger un afin d'obtenir un soutien de son Conseil communal concernant le démarrage d'une étude de fusion. S'ouvre alors l'étape de préparation de la fusion qui rentrera dans l'analyse de questions plus concrètes.

5 Références

Dafflon, B. (1998). La gestion des finances publiques locales. Paris : Ed. Economica

Saitta, G.(2018). Gestion financière communale – Manuel d'introduction, Première édition, Union des Communes Vaudoises, Pully

Canton de Vaud, Guide pour les fusions de communes du Canton de Vaud, octobre 2015

Canton de Vaud. (s.d.). Loi du 28 février 1956 sur les communes (LC)

Union des Communes Vaudoises. (2019). Analyse multicritères dans le cadre du projet de fusion des communes de Château-d'Œx, Rougemont et Rossinière

Union des Communes Vaudoises. (2016). La collaboration intercommunale : mode d'emploi. Pully. www.ucv.ch