



Municipalité

Au Conseil communal de L'Abbaye

L'Abbaye, le 31 mars 2022

Préavis municipal n° 05/2022
CONCERNANT LA PRISE EN CONSIDÉRATION
DU RAPPORT SUR L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ DE
LA FUSION DES TROIS COMMUNES DE LA VALLÉE DE JOUX,
L'APPROBATION DES COÛTS FINANCIERS ET
LA SUITE À DONNER CONCERNANT
LE PROCESSUS DE FUSION

Madame la Présidente,
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers,

INTRODUCTION

La Municipalité a pris connaissance du rapport final sur l'étude de faisabilité de la fusion des trois communes de la Vallée de Joux ainsi que les réflexions émises dans le cadre des groupes thématiques et de la démarche participative. Ces documents dans leur intégralité sont joints en annexe du présent préavis.

Le préavis de la Municipalité comporte les éléments suivants :

1. Bref historique de la démarche
2. Structure organisationnelle
3. Principaux résultats de l'étude de faisabilité
4. Réflexions des groupes thématiques et de la démarche participative
5. Décompte des coûts financiers de l'étude de faisabilité
6. Suite du processus de fusion : calendrier et budget prévisionnels pour la deuxième étape
7. Conclusions générales

1. BREF HISTORIQUE

En 2011, une motion intitulée « Etude de faisabilité de la fusion des Communes de la Vallée » est déposée auprès des Conseils communaux de L'Abbaye, du Chenit et du Lieu. Cette motion est restée sans suite car le Conseil communal de l'Abbaye a refusé le crédit d'étude en septembre 2012.

En juin 2017, une nouvelle motion est déposée dans les trois Conseils communaux. Les motionnaires ont déposé un texte similaire, à savoir « Je demande que la Municipalité (de l'Abbaye, du Chenit ou du Lieu) en étroite collaboration avec les Municipalités (de l'Abbaye, du Chenit ou du Lieu) réétudie la possibilité de réunir, par fusion, les 3 communes de la Vallée. » En automne 2018 et au printemps 2019, les trois Conseils communaux ont accepté cette motion et partant de réaliser une étude de faisabilité sur la fusion des communes de la Vallée de Joux.

Un comité de pilotage (COPIL) s'est constitué en juin 2020. Les mandats pour conduire l'étude ont été attribués en février 2021. Les travaux ont démarré au mois de mars 2021 pour se terminer au début du mois de février 2022 avec les réunions liées à la démarche participative.

Enfin, la présentation des principaux résultats de l'étude de faisabilité, des groupes thématiques et de la démarche participative a été faite auprès des autorités communales et de la population des trois communes les 9 février et 9 mars 2022.

2. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

La structure suivante a été mise en place pour conduire l'étude de faisabilité :

Maître d'ouvrage

- Municipalités et Conseils communaux.

Direction de projet

- Comité de pilotage (COPIL) constitué de 9 membres dont deux représentants des fractions de communes. En soutien, le délégué cantonal aux fusions de communes.

Groupes de travail

- 5 groupes de travail composés d'élus, de collaborateurs communaux et de membres de sociétés et entreprises locales.

Groupes thématiques et démarche participative

- Composé d'élus principalement, deux groupes thématiques complétaient l'étude de faisabilité. La rencontre citoyenne, au travers d'une démarche participative, a réuni majoritairement des personnes qui n'exerçaient aucune fonction au sein des autorités des communes et des villages de la Vallée.

Mandataires externes

- Compas Management Services Sàrl à Neuchâtel. Société spécialisée dans l'accompagnement de collectivités publiques, en particulier pour les projets de fusion de communes. FTC communication SA à Lausanne, agence de communication et de relations publiques.

3. PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ETUDE DE FAISABILITE

L'étude de faisabilité a été réalisée durant l'année 2021 par la société Compas Management Services Sàrl de Neuchâtel. Les principaux objectifs de cette étude étaient les suivants :

- Identifier et comparer les avantages et désavantages d'une fusion au regard de la situation actuelle.
- Etablir un rapport de synthèse qui présente de manière méthodique et structurée la faisabilité d'une fusion des communes de L'Abbaye, du Chenit et du Lieu.
- Intégrer une proposition quant à la suite du processus qui sera soumise aux municipalités et aux conseils.
- Donner aux autorités les moyens de se prononcer en toute connaissance de cause, sur la base d'une appréciation objective, en dehors de tout parti pris.

Par l'entremise de plusieurs groupes et sous-groupes de travail, une analyse multicritère a permis d'examiner de manière objective et systématique les différentes dimensions d'une fusion de communes. L'ensemble de l'étude de faisabilité s'est inscrite dans une démarche participative incluant les exécutifs communaux et les organes délibérants (législatifs), les employés communaux ainsi que la société civile (corps constitués, population). Une chartre de projet a précisé l'état d'esprit de l'étude et les règles de travail. Les principaux résultats sont les suivants :

Développement et rayonnement

Les trois communes présentent des notations plutôt favorables à un rapprochement pouvant aller jusqu'à une fusion de communes. Globalement, les appréciations indiquent une communauté de destin certaine.

Finances et fiscalité

Ces résultats, légèrement en dessous du seuil d'indifférence, montrent une compatibilité en demi-teinte du point de vue strictement financier. La compatibilité entre les trois communes est jugée relativement faible au niveau du coefficient d'impôt communal, de la dette nette par habitant et de l'autofinancement. Il convient cependant de relativiser ces appréciations, puisque la commune la plus solide en termes financiers est la plus grande des trois communes, soit celle du Chenit. Cet état de fait permet, par « effet de gravité », de résorber relativement facilement les différences en termes financiers (alignement du coefficient d'imposition, etc.). Il faut toutefois relativiser l'écart d'impôt entre les trois communes du fait d'une imposition villageoise relativement conséquente dans la commune du Chenit.

Opinion publique et identité locale

Les résultats montrent que, dans l'ensemble, les communes votent et élisent de manière similaire et qu'elles font partie d'une forte communauté de vie.

Tableau 2-22 Centre de gravité politique – synthèse des résultats des élections au Conseil national du 20 octobre 2019 et au Grand Conseil du 30 avril 2017

Commune	Critères		
	Centre de gravité politique		
	Élections CH	Élections VD	Moyenne
L'Abbaye	53.3%	53.7%	53.5%
Le Chenit	52.5%	52.1%	52.3%
Le Lieu	50.8%	51.4%	51.1%
Moy. pond. VDJ	52.4%	52.3%	52.4%

Source : Site internet du canton de Vaud, « Votations et élections »

Les résultats des élections cantonales 2022, par liste, diffèrent que très peu entre les trois communes pour l'élection au Grand Conseil et un peu plus concernant l'élection au Conseil d'Etat (1^{er} tour).

Tissu communal

Les notes indiquent qu'une fusion des trois communes fait tout à fait sens du point de vue du tissu communal vaudois. Le périmètre se caractérise en particulier par sa très forte cohérence territoriale et le fait qu'il épouse bien les contours des intercommunalités existantes.

Prestations communales

Pour la plupart des prestations, il existe des avantages à décider ensemble et à se regrouper pour produire lesdites prestations. Il apparaît en particulier que les besoins des populations des trois communes en termes de prestations sont très largement similaires. Une diminution de la proximité dans la fourniture des prestations ne paraît enlever qu'une faible partie de l'utilité desdites prestations.

Quant aux principaux avantages et inconvénients d'une fusion des trois communes, ils peuvent être synthétisés de la manière suivante :

Avantages

- **Cohérence territoriale** formée par le périmètre d'une fusion des trois communes de la Vallée de Joux, avec une forte identité combière ;
- **Communauté de destin**, avec des perspectives de développement de nouvelles infrastructures, de financement de projets plus conséquents et d'exploitation des synergies pour réaliser des économies d'échelle ;
- **Consolidation des situations financières des communes**, avec une assiette fiscale plus large et un taux d'imposition identique pour tous les citoyens de la Vallée de Joux. Cela doit toutefois être mis en perspective avec les taux d'imposition de certaines fractions de communes.
- **Gain au niveau de la péréquation intercommunale**, avec une baisse de la contribution d'environ CHF 640'000.- pour la commune fusionnée ;
- **Réalisation d'économie d'échelle en termes, d'achats de biens, de services ou de marchandises** (internalisation des sous-traitances, prix de gros, etc.) et d'équipements mobiliers et immobiliers (élimination des doublons en cas de centralisation sur un site) ;
- **Renforcement de l'identité combière, vis-à-vis du reste du canton de Vaud**, avec un poids économique plus intéressant et la possibilité de « parler d'une voix » au nom de la région. Cet avantage est attesté par des opinions publiques proches et un sentiment d'appartenance à la région de la Vallée de Joux déjà existant ;
- **Renforcement de la capacité de conduite politique** de la commune et vision régionale en termes de décision politique.

Inconvénients

- **Centralisation des prestations et des services communaux sur un seul pôle de la Vallée de Joux**, avec un éloignement potentiel des lieux de production ;
- **Perte d'identité locale** et démotivation des citoyens à s'engager bénévolement pour la communauté (moins d'investissement citoyen, recrutement politique difficile, etc.). L'identité villageoise est toutefois préservée par son maintien.
- **Coûts supplémentaires relatifs à l'augmentation des prestations communales en termes quantitatifs et qualitatifs** (engagement de ressources humaines complémentaires, augmentation des compétences des ressources actuelles, besoin de professionnaliser certaines prestations avec des outils plus performants, etc.). Ce coût est à mettre en relation avec une professionnalisation de l'administration ;

- **Perte de l'autonomie des communes**, en particulier pour la commune du Chenit qui perdrait une partie de son poids décisionnaire sur les divers projets entrepris sur le territoire de la Vallée (par rapport à sa force financière et son nombre d'habitants) ;
- **Divergence en termes de finances et de fiscalité, notamment concernant les coefficients d'impôts perçus par les fractions de communes.** En outre, Le Chenit est une commune plus « riche » que ses voisines, car elle bénéficie d'une assiette fiscale plus large (nombreuses entreprises sises sur son territoire) ;
- **Disparité en termes d'infrastructures communales**, avec de possibles retards en matière d'entretien ou de développement, avec pour corollaire un besoin de rattrapage en termes d'investissement.

Commune de... Périmètre trois communes	L'Abbaye		Le Chenit		Le Lieu	
	Poids (%)	Notes (1-5)	Poids (%)	Notes (1-5)	Poids (%)	Notes (1-5)
DEVELOPPEMENT, FINANCES ET OPINION						
1) Développement et rayonnement	32.3%	3.0	30.6%	3.1	27.0%	3.3
2) Finances et fiscalité	19.4%	2.7	16.7%	3.2	27.0%	2.9
3) Opinion publique et identité locale	12.9%	4.1	30.6%	4.1	18.9%	3.8
A. Moyenne pondérée des axes 1 à 3	-	3.1	-	3.5	-	3.3
B. Nb. axes 1 à 3 < 3.0	-	1	-	0	-	1
C. Nb. axes 1 à 3 < 2.0	-	0	-	0	-	0
CONTEXTE REGIONAL						
4) Tissu communal	9.7%	4.0	5.6%	4.5	13.5%	4.4
D. Note axe 4	-	4.0	-	4.5	-	4.4
FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION						
5) Prestations - décision et production	25.8%	3.6	16.7%	3.6	13.5%	3.7
Pourcentage de prestations avec note >=3.0		87%		93%		90%
E. Note axe 5	-	3.6	-	3.6	-	3.7
F. % Prestations >= 3.0	-	87%	-	93%	-	90%
RESULTAT (forme de rapprochement)						
Résultat par commune	Fusion		Fusion		Fusion	
Résultat d'ensemble	Fusion					

En conclusion, Il résulte de l'analyse multicritère qu'une fusion des communes de L'Abbaye, du Chenit et du Lieu serait opportune, pertinente et réalisable.

4. REFLEXIONS DES GROUPES THEMATIQUES ET DE LA DEMARCHE PARTICIPATIVE

Parallèlement aux travaux des groupes de travail, le comité de pilotage de l'étude de faisabilité de la fusion a jugé nécessaire de constituer deux groupes thématiques afin d'aborder des sujets qui n'étaient pas directement traités dans le cadre du mandat confié à Compas Management Services. Enfin, une démarche participative a

également été entreprise dans le but d'associer la population de la Vallée de Joux à cette étude de faisabilité.

Groupe thématique réunissant les Syndics

Dans le cadre des trois communes, les sujets discutés et décidés à l'échelon intercommunal sont de plus en plus nombreux, car ce niveau correspond aux besoins des trois populations. Une fusion simplifierait les nombreuses discussions et négociations afférentes à la gestion intercommunale actuelle. La chaîne décisionnelle gagnerait en rapidité et en efficacité avec une seule autorité exécutive et une unique administration. Une nouvelle administration n'apporterait pas nécessairement, selon les syndics, des économies d'échelle.

Deux associations intercommunales (ValRégIEaux et ASIVJ) n'auraient plus lieu d'être car elles regroupent uniquement les trois communes de la Vallée de Joux. En d'autres termes, la gestion et les décisions relatives aux domaines scolaires et à la gestion de l'eau reviendraient à la nouvelle commune.

La municipalité d'une nouvelle commune de 7'000 habitants s'appuierait davantage sur ses chefs de service pour la conduite opérationnelle afin de se consacrer davantage à des enjeux plus stratégiques. Il y aurait un renforcement des compétences techniques de l'administration pour la préparation des dossiers.

Enfin, la question de l'impôt que prélève certaines fractions, à savoir Les Bioux (3 pts), Le Brassus (8 pts), L'Orient (10 pts) et Le Sentier (10 pts) devrait être discuté avec les autorités de ces dernières car la question de l'imposition est une question centrale dans le cadre d'un projet de fusion à la Vallée de Joux.

Groupe thématique réunissant les représentants des fractions de communes et des deux sociétés d'intérêts publics

Une fusion des trois communes n'entraînerait pas de fait ou de droit la disparition des fractions de communes et des deux sociétés d'intérêt public. Pour la fraction de commune, la loi précise qu'elle est assimilée à une commune dans les limites de ses compétences. Les représentants des fractions de communes et des sociétés d'intérêt public ont clairement manifesté leur attachement à leur entité, à leur place dans le fonctionnement administratif et politique de la Vallée de Joux et à l'importance qu'elles ont dans l'identité combière. Si une fusion devait intervenir, les tâches publiques devraient continuer à être exercées par les fractions et les associations d'intérêts publics. Ces tâches pourraient être financées par la nouvelle commune selon un mode de répartition à définir. En contrepartie, les fractions qui prélèvent des impôts (Les Bioux, Le Brassus, L'Orient et le Sentier) s'engageraient à ne pas prélever un impôt supérieur à 3 points.

Ces éléments doivent encore être discutés et formellement avalisés par les autorités des fractions. Cette direction présenterait l'avantage de ne pas vider de leur substance les fractions car les tâches publiques justifient grandement leur existence et surtout les habitants de la Vallée de Joux bénéficieraient d'un taux d'imposition quasiment identique ou avec un minimum de différence.

Démarche participative

La démarche participative a réuni une dizaine de personnes pour l'ensemble de la Vallée de Joux. Les points suivants sont à retenir selon les participants :

Economie, tourisme et loisirs

Une fusion n'aurait pas de conséquences directes sur le plan économique, sur l'attractivité même de la Vallée de Joux. La répartition géographique actuelle des entreprises ne changerait pas. Le tourisme et les loisirs (sportifs, culturels etc.) ont déjà une dimension, un ancrage lié à la Vallée de Joux et non à telle ou telle commune ou village. Une fusion politique et administrative des 3 communes ne ferait que renforcer cet état de fait.

Vie politique et associative sous l'angle de l'identité locale et régionale

L'identité liée aux communes de l'Abbaye, du Chenit et du Lieu est relativement faible alors que celle liée à la Vallée de Joux et aux villages est ressentie comme beaucoup plus importante.

Prestations publiques

Une fusion permettrait une rationalisation et une professionnalisation des services à la population. Il y aurait en revanche une perte de proximité mais qui serait compensée par des prestations plus étendues, en particulier pour les habitants des deux plus petites communes.

Les villages (fractions de communes) devraient continuer à assurer certains services à la population mais avec une plus grande lisibilité pour le citoyen de « qui fait quoi » et avec quel taux d'imposition pour des prestations similaires dans chaque village.

Gouvernance

La crédibilité d'une seule grande commune serait renforcée par le professionnalisme qu'elle pourra développer dans la préparation des dossiers et lors des interactions avec les services cantonaux.

Les deux plus petites communes pourraient être représentées au sein de la nouvelle municipalité pendant la première législature au travers d'arrondissements électoraux.

Compléments d'informations concernant les arrondissements électoraux et la députation

Si la fusion devait se concrétiser, la loi sur les fusions de communes (LFusCom) permettrait la création d'arrondissements électoraux pour l'élection de la nouvelle Municipalité et/ou du Conseil communal pendant la première législature. Une représentation proportionnelle au sein des instances politiques de la nouvelle commune pourrait donc être assurée pendant la première législature au travers de 3 arrondissements électoraux. Pour la suite, cette représentation pourrait avoir lieu via des listes électorales.

Concernant la députation de la Vallée de Joux, elle est à ce jour de deux députés (une PLR et un socialiste). La Vallée de Joux est un sous-arrondissement de l'arrondissement du district du Jura-Nord Vaudois, conformément aux articles 52 et ss de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Il n'y a pas de lien entre l'éventuelle fusion et un quelconque changement concernant le sous-arrondissement de la Vallée. Par ailleurs, toute modification de cette loi est de la compétence du Grand Conseil, avec la possibilité d'un référendum populaire.

5. DECOMPTE DES COÛTS FINANCIERS DE L'ETUDE DE FAISABILITE

Prestations	Coûts
Comité de pilotage + Groupes de travail	30'300
Compas Management Services Sàrl	56'300
FTC Communication SA	20'000
Graphisme, achat d'espaces, impression	3'500
Location de salles	2'000
Divers (boissons, repas, apéritif)	1'400
TOTAL	113'500*

Participation de l'Etat	56'750**
Montant à charge des trois communes	56'750***
Montant à charge de la commune de L'Abbaye	12'382
Montant à charge de la commune du Lieu	7'172
Montant à charge de la commune du Chenit	37'195

*Ce décompte financier est en deçà de l'estimation budgétaire de CHF 125'000.- présentée devant les Conseils communaux en 2021.

**La participation est de 50% des coûts de l'étude mais au maximum de CHF 80'000.- dans le cas d'espèce.

***Ce montant est réparti entre les trois communes proportionnellement au nombre d'habitants (chiffres SCRIS Etat de Vaud au 31.12.2021)

6. SUITE DU PROCESSUS DE FUSION : CALENDRIER ET BUDGET PREVISIONNELS POUR LA DEUXIEME ETAPE

L'étude de faisabilité constitue une première étape dans le processus de fusion des trois communes de la Vallée de Joux. Les deux autres étapes sont les suivantes en cas d'acceptation de ce préavis par les 3 Conseils communaux"...

Rédaction d'une convention de fusion et établissement d'un rapport technique opérationnel

Cette étape consiste à rédiger une convention de fusion. Ce texte juridique fondamental a pour objectif de fixer un cadre juridique et politique au démarrage de la nouvelle commune. En d'autres termes, la convention de fusion définit les principaux éléments qui permettront à la nouvelle commune de fonctionner (date d'entrée en vigueur de la nouvelle commune, nom, armoiries, autorités, règlements, transfert des actifs et passifs etc...).

Parallèlement à cette démarche, un rapport technique opérationnel doit être conduit. Il concerne la construction de la nouvelle commune sur le plan du fonctionnement, des prestations et des ressources.

Votes sur la convention de fusion

La convention de fusion doit d'abord être adoptée simultanément par le Conseil communal de chacune des communes concernées. En d'autres termes, les trois Conseils communaux doivent adopter la convention de fusion le même soir pour que cette dernière puisse être soumise simultanément aux corps électoraux de L'Abbaye, du Chenit et du Lieu. Il faut donc une double unanimité (Conseils communaux + corps électoraux) pour que la fusion des trois communes devienne effective. Si l'un des Conseils communaux ou l'un des corps électoraux refuse la convention de fusion le processus s'arrête.

Calendrier prévisionnel

- Jun 2022 – automne 2023 : négociation et rédaction de la convention de fusion, élaboration du rapport technique opérationnel.
- Octobre 2023 : séances d'information des autorités et de la population sur la convention de fusion et le rapport technique opérationnel.
- Novembre 2023 : vote des trois Conseils communaux sur la convention de fusion.
- Mars 2024 : vote des trois corps électoraux sur la convention de fusion.

Budget prévisionnel

Prestations	Coûts
Comité de pilotage	20'000
Compas Management Services Sàrl	70'000
FTC Communication SA	20'000
Graphisme, achat d'espaces, impression	5'000
Location	2'000
Divers	5'000
TOTAL	122'000
Participation de l'Etat (solde du maximum de CHF 80'000.-)	23'250
Montant à charge des trois communes	98'750*
Montant à charge de la commune de L'Abbaye	21'546
Montant à charge de la commune du Lieu	12'480
Montant à charge de la commune du Chenit	64'723

*Ce montant sera réparti entre les trois communes proportionnellement au nombre d'habitants (calcul provisoire basé sur les chiffres SCRIS Etat de Vaud au 31.12.2021)

7. CONCLUSIONS GENERALES

L'étude arrive à la conclusion qu'une fusion des communes de L'Abbaye, du Chenit et du Lieu est *envisageable*. Le rapport stratégique fournit aux autorités des communes de L'Abbaye, du Chenit et du Lieu une base pour prendre une décision politique concernant la suite à donner au projet de fusion.

La Municipalité estime que ce projet peut être conduit jusqu'à son terme. A cette fin, les autorités politiques doivent pouvoir disposer de tous les éléments pour être en mesure de décider des conditions dans lesquelles une fusion pourrait avoir lieu entre les trois communes. Indépendamment des décisions qui seront prises par le Conseil communal, la population aurait, in fine, sur la base d'une convention de fusion et d'un rapport technique opérationnel, le dernier mot pour ce qui constitue la réforme territoriale la plus importante à l'échelon communal.

Compte tenu de ce qui précède, la Municipalité considère que le projet de rapprochement des trois communes peut se poursuivre par la rédaction d'une convention de fusion et l'établissement d'un rapport technique opérationnel sur le fonctionnement administratif et financier d'une nouvelle commune fusionnée. Enfin, la Municipalité invite le Conseil communal à valider le décompte des coûts financiers de la pré-étude ainsi que le budget pour la réalisation des prochaines étapes.

CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous invite, Madame la Présidente, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

Le Conseil Communal de L'Abbaye

- Vu le préavis 05/2022 du 31 mars 2022 de la Municipalité,
- Ouï le rapport de la commission chargée de l'étude,
- Considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide

- 1) **de prendre** acte du rapport sur l'étude faisabilité,
- 2) **d'adopter** le décompte des coûts financiers de l'étude de faisabilité,
- 3) **de mandater** la municipalité afin d'établir une convention de fusion entre les communes de L'Abbaye, du Chenit et du Lieu;
- 4) **d'adopter** le budget prévisionnel pour la poursuite du processus de fusion.

Le présent préavis a été adopté par la Municipalité, dans sa séance du 11 avril 2022.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic



Christophe Bifrare



La Secrétaire



Laetitia Nicod

Municipalité : Christophe Bifrare, Patrick Berktold, Carole Harlé, Luc Berney, Claude Piazzini

Délégué municipal : Christophe Bifrare

Membres de la Commission chargée de l'étude du préavis 05/2022 :

Rapporteur : Henrique Dias Mendes

Membres : Bifrare Julia
Pascale Meylan
Bifrare Jean-Noël
Bonny Jean-Victor
Genier Jean-Marc
Reymond Matthieu

Suppléants : Eloïse Golay
Berney Michel

Annexes : - Rapport stratégique sur l'étude faisabilité
- Synthèse des Groupes thématiques et de la démarche participative