

# « Entre soleil et passion, une commune d'exception »

Stratégie de développement de la commune issue de la fusion des communes de La Heutte, Orvin, Péry, Plagne, Romont et Vauffelin

Groupe de convergence Développement  
CIP, Tramelan, 17-18 nov. 2006

## 1. Introduction

Le présent rapport a pour but de poser un *diagnostic clair sur la situation stratégique actuelle* des communes de La Heutte, Orvin, Péry, Plagne, Romont et Vauffelin. Il se propose d'identifier leurs forces et leurs faiblesses et développe le *profil stratégique* d'une nouvelle entité résultant de la fusion desdites communes. Ces éléments servent de *lignes directrices à la construction d'une future commune du Bas-Vallon*.

## 2. Situation stratégique initiale

Globalement, l'évolution récente des communes sous revue montre un *dynamisme faible, ceci plus particulièrement en termes démographique* avec une quasi stagnation de la population sur les trente dernières années<sup>1</sup>. Cette stagnation est pour partie subie, pour partie choisie. Elle ne constitue bien évidemment pas un mal en soi, mais elle n'apparaît peu stimulante, peu porteuse (cf. « gérer la décroissance ») d'avenir et comporte un évident risque de marginalisation. Elle engendre notamment plusieurs *évolutions négatives* : difficulté à maintenir l'offre de services publics (écoles, postes, administration communale, etc.), disparition d'aménités diverses (commerces, restaurants, etc.), difficultés financières (rétrécissement de l'assiette fiscale), affaiblissement de la vie locale ou encore difficultés à recruter du personnel politique.

Or ce ne sont *ni le manque d'opportunités de développement, ni la présence de menaces particulières* qui expliquent cette stagnation. La proximité de l'agglomération biennoise offre en effet plusieurs potentiels en termes de *croissance de la population* et/ou de

---

<sup>1</sup> Entre 1970 et 2003, la population des six communes est passée de 3'963 habitants à 4'094 habitants (+3.3%), donc une quasi stagnation en termes démographique (ceci avec bien évidemment des différences entre communes allant d'une croissance de 38.6% pour la Commune de Plagne à une diminution de 9.1% pour la Commune de Péry). A des degrés divers, ce faible dynamisme peut également être constaté au niveau du développement de l'artisanat, de l'industrie, des activités commerciales ou touristiques ainsi que dans le domaine immobilier.

*développement des activités économiques et touristiques* (loisirs, détente)<sup>2</sup>. Le potentiel le plus prometteur pour les communes sous revue semble nettement se situer au niveau démographique avec la possibilité de développer l'habitat. La future commune du Bas-Vallon exploiterait ainsi son intégration fonctionnelle à l'agglomération biennoise, et plus généralement sa position par rapport aux villes du Pied du Jura.

C'est plutôt *une difficulté à saisir les opportunités* qui est ici en cause. Cette incapacité résulte de *plusieurs faiblesses*, parmi lesquelles il convient de citer :

- **Autorités politiques communales.** La conduite politique des communes sous revue souffre de diverses faiblesses : manque de vision stratégique, manque de stabilité (cf. taux de rotation des élus), désintérêt de la population (cf. taux de participation aux assemblées communales), existence d'autres corps constitués influents. Ces faiblesses ont des incidences négatives, notamment en termes de prise de décision, de défense d'intérêts ou encore de contrôle sur les zones à bâtir ;
- **Administration communale.** Les administrations communales des communes sous revue sont de petite taille, ce qui induit divers manques (compétences spécialisées, professionnalisme, routine, standardisation) et engendre des coûts fixes proportionnellement importants. Le coût de production des prestations publiques est donc plus élevé dans les communes sous revue que dans des entités de taille plus importante (rapport qualité-prix des prestations publiques peu favorable) ;
- **Prestations publiques et autres aménités.** Du fait de leur taille et de la dispersion de la population, les communes sous revue offrent un panier de prestations publiques relativement restreint (culture, écoles, ouverture des guichets, etc.). L'offre de services à la population (commerces, magasins, etc.) est également restreinte ;
- **Fiscalité et situation financière.** Les coefficients d'imposition des communes sous revue sont globalement peu attractifs, surtout si on les compare avec celui de la Ville de Bienne<sup>3</sup>. Malgré cette fiscalité lourde, on constate un certain manque de moyens financiers aggravé par le morcellement desdits moyens. Une des communes sous revue dépend par ailleurs de manière importante des contributions d'une seule personne morale<sup>4</sup> ;

---

<sup>2</sup> Les communes sous revue sont fonctionnellement intégrées à l'agglomération biennoise. Cette intégration se manifeste à de multiples niveaux : emplois (rapport emplois/population de 26.9% pour les six communes, chiffres 2000), achats (commerces, etc.), détente et loisirs (cinémas, etc.). Elle est facilitée par le développement des voies de communication (autoroute, etc.) et des possibilités de transport (publics, etc.). De ce fait, la proximité de l'agglomération biennoise, et plus généralement des villes du Pied du Jura, offrent un potentiel de déconcentration de l'habitat (sub-urbanisation, péri-urbanisation) ainsi qu'un potentiel d'entraînement au travers de leur dynamique économique (emploi -> habitat), notamment avec le développement de la zone industrielle des Champs de Boujean.

<sup>3</sup> Les quotités d'une partie des communes sous revue figurent en effet parmi les plus élevées du Canton de Berne (Vauffelin, Plagne, etc.). Cette situation est d'autant plus préoccupante que les communes sous revue sont « plus chères » que la principale ville de la région, soit la Ville de Bienne (quotité de 1.58 en 2005).

<sup>4</sup> Pour l'ensemble des communes sous revue à l'exception de la Commune de Péry, les revenus fiscaux proviennent pour une part très largement majoritaire de l'imposition des personnes physiques. Ceci est un gage de stabilité. Par contre, pour la Commune de Péry, les revenus fiscaux provenant des personnes morales comptent pour une proportion proche de 50% de la totalité des revenus fiscaux. Ainsi pour 2005, les impôts sur le bénéfice des personnes morales ont rapporté à la commune CHF 1'907'393.- alors que l'imposition sur le revenu des personnes physiques a rapporté CHF 1'956'659.- ! Compte tenu de la mobilité des personnes morales et du fait que ces revenus proviennent pour une très large part d'une seule entreprise... la situation financière de ladite commune peut être qualifiée de délicate.

- **Situation géographique et organisation du territoire.** Les communes sous revues sont « partagées » entre leur appartenance au Jura bernois (frontière linguistique, administrative et sentimentale/affective) et leur proximité par rapport à l'agglomération biennoise (« entre Bienne et le Jura bernois » – cf. prix des terrains et locations, etc.). Entre montagnes et vallées, lesdites communes ne sont par ailleurs pas, du point de vue spatial, organisée de manière confluyente ;
- **Déficit d'image et de communication.** Les communes sous revue souffrent par ailleurs d'un déficit en termes d'image et de communication. Ainsi, pour les promoteurs immobiliers, elles semblent constituer un « no man's land » !

Cette difficulté à saisir les opportunités qui se présentent est d'autant plus regrettable que les communes du Bas-Vallon disposent *d'atouts indéniables*, parmi lesquels il convient de mentionner :

- **Cadre de vie agréable.** Toutes les communes sous revue offrent un cadre de vie agréable (forêts, espaces de détente, calme, campagne, aspect villageois). Pour d'autres aspects (ensoleillement, vue et dégagement, conditions climatiques, etc.), les atouts sont plus inégalement répartis entre les divers villages ;
- **Proximité de la ville centre.** Les villes du Pied du Jura (Bienne, Granges) sont très proches des communes sous revue. Il est donc possible d'habiter dans un cadre villageois... tout en ayant à disposition les aménités d'une ville (services à la population, etc.)<sup>5</sup> ;
- **Espace francophone à la frontière linguistique.** Les communes sous revues sont toutes francophones mais situées à proximité immédiate de la frontière linguistique. Elles peuvent ainsi constituer une alternative intéressante pour la population de l'agglomération biennoise ;
- **Zones constructibles.** Les communes sous revue disposent de zones constructibles (habitat, industrie, etc.). Le prix des terrains est attractif par rapport à ce qui se pratique sur le Plateau.

Compte tenu des éléments ci-dessus, il apparaît donc évident que le *principal défi* auquel est confrontée la future commune du Bas-Vallon peut s'énoncer comme suit :

*Réussir à valoriser ses atouts, respectivement à compenser/contourner ses faiblesses pour exploiter le potentiel de déconcentration des villes du Pied du Jura pour accroître sa population et, accessoirement, ses emplois (artisanat, industrie, services, tourisme).*

### 3. Profil stratégique de la future commune du Bas-Vallon

Pour relever avec succès le *défi* mentionné ci-dessus, les communes sous revue doivent modifier leur *profil stratégique*. Leur fusion et la construction d'une nouvelle commune offre dans cette perspective une opportunité idéale.

<sup>5</sup> Il est donc possible d'habiter, de travailler et de s'amuser dans un espace géographiquement différencié mais restreint. Notons cependant que les transports publics ne sont pas disponibles le soir et la nuit (sauf pour Péry, La Heutte et Frinvillier). Il est donc relativement difficile de « s'amuser en ville » (théâtre, cinéma, etc.) sans disposer de moyens de locomotion privés.

## a. Mission

D'une manière générale, la *mission* ou *raison d'être* de la future commune du Bas-Vallon peut s'énoncer comme suit :

*Offrir à ses citoyens un cadre leur permettant de vivre, de se construire et de s'épanouir dans les conditions les meilleures possibles, ceci en :*

- *répondant à leurs besoins et attentes fondamentaux (cf. champ d'activité communal) ;*
  - *organisant la vie en commun sur le territoire communal ;*
  - *préservant les intérêts communs et collectifs (interface avec l'extérieur, entre citoyens de la commune, etc.) ;*
  - *organisant et structurant le développement à long terme de la commune ;*
  - *mettant à disposition des activités économiques et touristiques sises sur le territoire communal des conditions cadres et des prestations adéquates ;*
- ...ceci à un coût acceptable pour lesdits citoyens.*

## b. Valeurs et comportements attendus

Dans son action, la future commune du Bas-Vallon (et ses divers organes) promeut les *valeurs* et favorise les *comportements attendus* suivants : ***Engagement, Collégialité, Respect, Courage et Honnêteté.*** Elle s'engage activement pour le respect de ces valeurs et comportements qui sont garants de son bon fonctionnement.

## c. Intention stratégique

Sur la base de la situation stratégique initiale décrite ci-dessus, la future commune du Bas-Vallon a pour *intention stratégique* ou pour ambition de devenir:

*« Un lieu d'habitat, de loisirs et, accessoirement, de travail, avantageusement positionné aux portes du Jura bernois, entre les villes du plateau (Bienne, Granges) et l'arrière-pays jurassien », ce qui signifie concrètement (par ordre de priorité)...*

- Un *pôle de développement résidentiel attractif et dynamique* situé à proximité immédiate de l'agglomération biennoise, respectivement aux portes du Jura bernois (cibles : famille à revenu moyen et moyen-supérieur et population résidente)<sup>6</sup> -> Positionnement : *cadre résidentiel agréable, campagnard et villageois à proximité immédiate de la ville* (services communaux de base avec quelques points forts orientés sur les deux cibles ci-dessus, transports performants avec la villes centre et entre les villages, vie locale et associative dynamique, cadre villageois agréable, fiscalité dans la moyenne régionale) ;
- Une *zone de loisirs et de détente* orientée sur les activités sportives et de plein air (promenades, etc.) au service de l'agglomération biennoise dans son ensemble, voire d'un espace plus large (tourisme) ;

<sup>6</sup> Volonté d'augmentation de la population de 10% (scénario conservateur), de 15-20% (scénario médian) ou de 25% (scénario agressif) dans les 10 prochaines années (soit un objectif de 4'500 à 5'000 habitants), ceci en ciblant principalement des familles disposant d'un revenu moyen à moyen-supérieur (cf. habitat groupé) tout en soignant la population actuelle résidente (population vieillissante). La spécificité et la vocation naturelle de chaque village, voire de chaque site sont respectées.

- Un *site d'implantation* offrant aux activités économiques des conditions cadres adéquates sur les espaces ayant vocation à les accueillir<sup>7</sup>.

#### **d. Domaines d'activités stratégiques et prestations communales**

Afin de concrétiser *l'intention stratégique* ci-dessus, la future commune du Bas-Vallon doit vouer une attention particulière aux *domaines d'activités stratégiques* et aux *prestations* suivants :

- **Ecoles.** Le domaine d'activités stratégiques lié à l'éducation est prioritaire pour la nouvelle commune puisqu'il a un impact très important sur la vie des familles. Il est prévu une seule organisation scolaire, mais répartie sur plusieurs sites (max. 2 degrés par classe, disponibilité d'une cantine scolaire) ;
- **Aménagement et urbanisme.** Ce domaine d'activités stratégiques est important tant pour le développement immobilier (-> implantation des familles) que pour l'entretien et la rénovation du patrimoine existant (-> cadre de vie) ;
- **Affaires sociales et assurances sociales (Santé).** Ce domaine d'activités stratégiques est important pour la population résidente (ex. Agence AVS pour la population âgée) ;
- **Culture, sport et jeunesse.** Ce domaine d'activités stratégiques est prioritaire pour la nouvelle commune tant en au niveau de la dynamique démographique (-> cadre de vie, donc attractivité) que pour la constitution d'une zone de loisir et de détente (cf. intention stratégique ci-dessus).

La priorité mise sur les domaines d'activités stratégiques ci-dessus peut s'exprimer en *termes quantitatifs* (volume de prestation) ou *qualitatif*. Elle doit être accompagnée par des *activités de promotion et d'animation* (-> image, etc.) et *d'interconnexion entre les différents villages et avec la ville* (-> transport, etc.). Le fait que d'autres domaines d'activités stratégiques ne soient pas mentionnés ici ne signifie pas qu'ils doivent être délaissés. Ils ne revêtent simplement pas une importance capitale dans la perspective du développement de la future commune du Bas-Vallon (-> maintien à un niveau qualitatif et quantitatif en ligne avec la pratique régionale).

#### **e. Organisation et fonctionnement**

Afin de concrétiser *l'intention stratégique* ci-dessus, la future commune du Bas-Vallon doit remodeler son *fonctionnement* et son *organisation* de la manière suivante :

- **Renforcer sa capacité de conduite politique** en intégrant l'ensemble des forces en présence et en respectant à la fois l'identité et le poids démographique de chaque village<sup>8</sup>. Pour ce faire sont prévus un conseil communal de sept membres et une assemblée législative élue de 31 membres ;

<sup>7</sup> Volonté d'implanter 75 nouveaux emplois dans les 10 prochaines années, ce qui correspond à une augmentation de 6.5% (base 2000/2001 : 1'086 emplois pour les six communes). Ledit développement se concentre sur trois zones : Péry/Rondchâtel, Orvin et Vauffelin (parc technologique). La spécificité et la vocation naturelle de chaque site sont respectées.

<sup>8</sup> La conduite politique de la future commune du Bas-Vallon pourrait prendre la forme suivante : le pouvoir exécutif de la nouvelle commune est assumé par un collège composé de 7 membres (1 représentant par commune, 1 président). Le pouvoir législatif est pour sa part assumé par une assemblée élue composée de 31 élus (soit 7 élus pour Péry, 6 élus pour Orvin, 5 élus pour La Heutte, 5 élus pour Plagne, 5 élus pour Vauffelin et 3 élus pour Romont). Cette assemblée siège de manière « itinérante ». La répartition des sièges tient compte des poids démographiques tout en accordant une « prime » aux petites entités. Le nombre de

- **Concentrer la localisation de l'administration tout en maintenant une fourniture décentralisée des prestations.** Dans un premier temps, l'administration de la nouvelle commune est regroupée sur deux sites (Orvin et Péry), en privilégiant l'utilisation des infrastructures et sites existants (-> pas d'investissements)<sup>9</sup>. La fourniture des prestations dans les autres communes est assurée par un *bus itinérant* qui garantit pour chaque village les heures d'ouvertures actuelles du bureau communal. A terme, la localisation sur un seul site est envisageable, avec maintien ou non de la fourniture décentralisée en fonction de la demande (cf. évolution de l'administration via internet) ;
- **Rechercher systématiquement le niveau de productivité le plus élevé.** Afin de développer l'attractivité en termes d'habitat, il convient d'atteindre une fiscalité « en ligne » par rapport à l'agglomération biennoise et aux autres espaces contigus. Pour ce faire, il est indispensable de privilégier dans la construction de la nouvelle commune les manières de faire les plus productives, respectivement les moins coûteuses<sup>10</sup>.

#### 4. Lignes directrices pour la construction de la nouvelle commune

En conséquence, la construction de la future commune du Bas-Vallon doit s'orienter, pour ce qui concerne la stratégie de développement, en fonction des *lignes directrices* suivantes :

##### a. Domaines d'activités stratégiques - prestations

- Développer de manière ciblée les domaines d'activités - prestations** permettant d'initier une dynamique résidentielle (attraction de familles disposant d'un pouvoir d'achat moyen à moyen-supérieur, rétention de la population résidente) – Ecoles, Aménagement et urbanisme, Affaires sociales et assurances sociales (Santé), Culture, jeunesse et sport, Promotion et animation, Transport ;
- Maintenir tous les autres domaines d'activités – prestations** à un niveau « en ligne » avec la pratique régionale (services communaux de base) ;
- Garantir une fourniture décentralisée des prestations** (pour les prestations où le besoin est avéré).

---

commissions prévues est de sept environ. Une attention particulière est accordée à une séparation claire entre travail politique (conseil communal, assemblée législative élue, commissions) d'une part et travail administratif d'autre part.

<sup>9</sup> Dans la redistribution géographique des activités entre les deux sites, les domaines d'activités de la future commune du Bas-Vallon peuvent être scindés en quatre groupes : domaines d'activités de type « soutien », domaines d'activités de type « administratif », domaines d'activités de type « technique » et domaines d'activités de type « conduite ». Tous les domaines d'un groupe devraient être regroupés sur un site unique.

<sup>10</sup> Ceci vaut aussi bien pour les manières de travailler (processus, etc.) que pour les différentes ressources utilisées (ressources humaines, sous-traitance, équipements mobiliers et immobiliers). Les potentiels sur lesquels on peut s'appuyer pour améliorer la productivité, respectivement réduire les coûts sont notamment : l'émulation (-> augmentation de motivation, etc.), la spécialisation et les échanges d'expériences (-> amélioration du niveau de compétences), les économies d'échelle (-> diminution des temps fixes) ou encore une gestion plus serrée (-> diminution des frais de sous-traitance, des charges des syndicats intercommunaux, etc.).

## **b. Processus/structure**

- D. **Renforcer les processus de conduite** (politique, administrative), tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel (-> stratégie de promotion – résidentiel, économique, touristique -, et renforcement des liaisons avec les autres parties prenantes – bourgeoisies, etc.) ;
- E. **Optimiser les processus opérationnels** en recherchant systématiquement le niveau de productivité le plus élevé (notamment en centralisant autant que faire se peut la production des prestations, localisation unique – objectif : gain de productivité de 20% à terme) ;
- F. **Renforcer certains processus opérationnels** (cf. domaines d'activités stratégiques ci-dessus -> processus de promotion, de développement, de marketing, image positive du Bas-Vallon) ;
- G. **Optimiser les processus de soutien** en recherchant systématiquement le niveau de productivité le plus élevé (notamment en les centralisant – localisation unique - objectif : gain de productivité de 20% à terme).

## **c. Ressources (humaines, matérielles, immatérielles, financières)**

- H. **Optimiser le coût des ressources** en recherchant les fournisseurs les moins onéreux, mais sans toucher aux rémunérations des ressources humaines (-> alignement progressif vers le haut au moyen d'adaptations ciblées) ;
- I. **Améliorer l'utilisation des ressources** en recherchant systématiquement l'adéquation entre la ressource et l'utilisation qui en est faite (compétences des ressources humaines versus tâches effectuées, adéquation des équipements, etc.).

Pour le groupe de convergence « Développement »  
GLE, le 16 janvier 2006