

**Reprise du processus d'encouragement
aux fusions de communes**

Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 10 octobre 2006 (BGC p. 2361), les motionnaires Denis Boivin et Charly Haenni soulignent l'importance de poursuivre les mesures d'encouragement aux fusions de communes. Selon eux, le processus n'est pas abouti et certaines communes n'atteignent pas la taille critique qui leur permettrait d'être plus autonomes dans les tâches qu'elles accomplissent. La fusion, en créant des synergies et donc des économies d'échelles, renforcerait les structures démocratiques. Les motionnaires se réfèrent à une étude de l'Université de Fribourg¹ qui arrivait à la conclusion que le canton ne pourrait compter plus que 89 communes.

Pour y parvenir, les motionnaires proposent de mettre en place des mesures d'incitation financières, sous la forme de subventions, sur le modèle du décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes (RSF 141.1.1), ou d'agir par la péréquation, la participation à celle-ci pouvant être dépendante de la taille critique de la commune. L'objectif fixé est d'atteindre le nombre de 89 communes d'ici l'année 2011.

Réponse du Conseil d'Etat

Le décret du 11 novembre 1999 instituait une nouvelle forme d'encouragement aux fusions de communes. Il comportait deux importantes mesures, soit une aide financière forfaitaire de 400 francs par habitant pondérée par la capacité financière et un délai de 5 ans qui courait jusqu'au 30 avril 2005. A cette date, les assemblées communales et les conseils généraux devaient s'être prononcés sur la convention de fusion.

Ces mesures devaient non seulement permettre d'encourager les fusions, mais également et surtout les accélérer. Les résultats furent les suivants :

- Au 31 décembre 1999, le canton comptait 245 communes. Au 1^{er} janvier 2007, ce nombre de communes était de 168, soit une réduction de 77 communes.
- En terme de taille, on notera qu'au 31 décembre 1999, la population moyenne d'une commune était de 954 habitants et que cette taille moyenne est passée à 1512. Certains districts ont même vu la population moyenne de leur commune doubler.
- Aujourd'hui, les ¾ des communes ont des tailles supérieures à 500 habitants, alors qu'elles n'étaient encore que 44 % à fin 1999.

Le nombre de communes a ainsi diminué d'un tiers en 5 ans, la taille moyenne augmentant de moitié environ.

On relèvera enfin que 22 609 806 francs ont été versés aux communes qui ont fusionné à partir du 1^{er} janvier 2000. Auparavant, 20 775 906 francs ont été versés.

¹ Bernard Dafflon, Fusions de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence, Université de Fribourg, Faculté des sciences économiques et sociales, Working paper 327, version du 31 juillet 2003

Le Conseil d'Etat constate que les buts visés par le décret ont ainsi été en très grande partie atteints et que les résultats peuvent être qualifiés de satisfaisants. Le dispositif mis en place a été efficace. La prorogation du décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes a permis à toutes les communes intéressées de mener leurs réflexions sur l'opportunité d'une fusion et les moyens mis à disposition pour les incitations financières ont été suffisants. On doit toutefois admettre que certaines fusions peuvent encore être réalisées, plusieurs d'entre elles étant d'ailleurs à l'étude. La fin des mesures d'encouragement financier n'a pas mis un terme définitif au processus de fusion.

Les motionnaires affirment que l'effort est insuffisant et que le nombre de communes devrait être réduit à 89. Pour ce faire, et si l'on applique les mêmes mesures que le décret du 11 novembre 1999, c'est un montant d'environ 30 millions de francs qu'il faudrait prévoir.

Or, ces dernières années, à de nombreuses reprises, tant le Grand Conseil que le Conseil d'Etat ont rappelé qu'il n'y aurait aucune prolongation des échéances fixées. Les incitations financières prendraient fin au terme du décret et ne seraient pas reconduites. Cet engagement a été pris envers toutes les communes qui ont fait l'effort de la fusion, donc l'effort de respecter les délais. Les mesures d'incitation aux fusions étaient une étape annoncée vers la mise en œuvre d'un nouveau modèle de péréquation financière intercommunale et vers de nouveaux aménagements dans la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Ces nouvelles étapes ont d'ores et déjà été franchies. Un avant-projet de loi sur la péréquation financière intercommunale sera mis en consultation encore cette année. La répartition des tâches entre l'Etat et les communes a été partiellement revue à l'occasion de la mise en œuvre du réseau hospitalier fribourgeois et de la loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Durant la présente législature, le Conseil d'Etat se propose de revisiter également les structures territoriales. Ces travaux concernent également les communes qui y sont d'ailleurs d'ores et déjà associées. Il s'agira essentiellement de repenser les limites des districts et de réexaminer les tâches des préfets et les relations entre le district et ses communes. Le Conseil d'Etat a mandaté le comité de pilotage des structures territoriales de procéder à des propositions novatrices dans ce domaine. D'autres mesures pourraient suivre ces prochaines années, notamment dans les domaines des cercles scolaires, de la scolarité obligatoire, des établissements pour personnes âgées, voire des forêts. Le Conseil d'Etat entend poursuivre l'examen de la répartition des tâches entre le canton et les communes, n'excluant d'ailleurs pas que certaines tâches puissent être confiées par délégation de tâches aux seules communes qui seront en mesure de les assumer et qui auront pour ce faire une certaine taille critique.

Il faut enfin rappeler que l'article 135 al. 4 de la Constitution cantonale prévoit que lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Le Conseil d'Etat n'hésitera pas à proposer une telle mesure si des communes, de par leur trop petite taille, devaient ne plus pouvoir reconstituer leurs autorités. Dans ces seules circonstances, une aide financière pourrait se justifier. Il s'agirait en quelques sortes de dédommager la commune se voyant forcée d'en accueillir une autre, et ce pour autant que ce fait entraîne une nette dégradation de la situation financière de la nouvelle commune. La mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle passera par ailleurs par une modification de la loi sur les communes.

Les motionnaires proposent également de faire dépendre l'aide provenant de la péréquation financière intercommunale de la taille critique de la commune bénéficiaire. Cet objectif n'a pas été retenu dans l'avant-projet de loi sur la péréquation financière intercommunale. Il serait incompatible avec les effets attendus de la péréquation. Le Conseil d'Etat ne l'envisage pas.

Si le Conseil d'Etat est bien conscient que certaines communes connaîtront ces prochaines années des difficultés dues à leur petite taille, il est d'avis que la prise de conscience de cet état de fait ne doit plus dépendre d'incitations financières. L'Etat poursuivra sa politique d'encouragement en conseillant les communes et en les accompagnant dans le processus de fusion tel que cela s'est pratiqué jusqu'à aujourd'hui. Les préfets seront également priés d'étudier à nouveau la situation dans leur district et de susciter les réflexions nécessaires à ce sujet. Il appartient désormais aux communes elles-mêmes de se donner les moyens d'assumer leurs missions. Le Conseil d'Etat avait suivi avec beaucoup d'intérêt l'enquête de l'Association des communes fribourgeoises sur le degré de rémunération des élus communaux et il souhaite que ce travail de réflexion se poursuive et aboutisse à des propositions concrètes. L'Etat restera toujours à leur disposition pour appuyer leurs démarches.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à l'objectif chiffré des motionnaires concernant le nombre des communes, mais il est d'avis que ce but doit être atteint sans nouvelles incitations financières en suivant au demeurant la procédure prévue par la loi sur les communes.

En conclusion, et pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat vous recommande de rejeter la motion.

Fribourg, le 4 septembre 2007