

LES FUSIONS DE COMMUNES DANS LE CANTON DE FRIBOURG

BILAN ÉCONOMIQUE INTERMÉDIAIRE ET
ÉTUDE DE LA FUSION DE LA COMMUNE DE HAUT-INTYAMON



Travail de maturité professionnelle
commerciale

Anne Schwitter 3R

Service des communes
Place Notre-Dame 4
Case Postale
1700 Fribourg

Octobre 2006



TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
2. Les fusions en général	2
2.1. Les différentes formes de collaboration intercommunale.....	2
2.2. Qu'est-ce qu'une fusion de communes ?.....	3
2.3. Le processus de fusion.....	5
3. Historique des fusions de communes	7
3.1. Dans le monde.....	7
3.2. En Suisse.....	8
3.3. Dans le canton de Fribourg.....	9
4. Le décret du 11.11.1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes	10
4.1. Les principes.....	10
4.1.1. Système de subvention forfaitaire basée sur la capacité financière des communes ..	10
4.1.2. Simplification de la procédure.....	11
4.2. Les objectifs.....	12
4.3. Le bilan.....	13
4.3.1. Nombre et grandeur des communes.....	13
4.3.2. Rythme des fusions.....	14
4.3.3. Coefficients d'impôts.....	16
4.3.4. Classification et indice de la capacité financière des communes.....	17
4.3.5. Administration communale.....	18
4.4. Conclusion.....	19
5. Analyse du processus de la fusion de la commune de Haut-Intyamon	20
5.1. Historique.....	20
5.2. Convention de fusion.....	22
5.2.1. Nom de la nouvelle commune.....	22
5.2.2. Les armoiries.....	22
5.2.3. Le Conseil communal.....	23

5.2.4. Le subside d'encouragement à la fusion.....	24
5.3. Les effets de la fusion.....	24
5.3.1. Les effets économiques.....	24
5.3.1.1. Les économies de fonctionnement.....	24
5.3.1.2. Le rendement fiscal.....	25
5.3.1.3. Les investissements.....	25
5.3.1.4. L'aide financière à la fusion.....	26
5.3.2. Les effets opérationnels.....	26
6. Conclusion.....	28
7. Annexes.....	29



BIBLIOGRAPHIE

- ✓ COTTING Karine, *Système de pilotage pour fusion de communes*, Travail de diplôme à la Haute Ecole de Gestion de Neuchâtel, 2004
- ✓ DAFFLON Bernard, *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Genève, 1994
- ✓ DAFFLON Bernard, *Analyse socio-économique de trente fusions de communes dans le canton de Fribourg*, Working Paper Nr 265, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, 1996
- ✓ GAUDARD Gaston; PIVETEAU Jean-Luc, *Rapport sur le regroupement des communes du canton de Fribourg*, Etat de Fribourg, 1971
- ✓ HORBER-PAPAZIAN Katia, *L'espace local en mutation*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR), Lausanne, 2001
- ✓ Message accompagnant le projet de décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes n°188, Etat de Fribourg, 1999
- ✓ Office fédéral de la statistique, *Annuaire statistique de la Suisse 2005*, Ed. Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2005
- ✓ STEINER Reto, *Collaboration intercommunale et fusions de communes en Suisse - Résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion*, Université de Berne, 2000

1. INTRODUCTION

Ce chapitre représente la dernière, mais surtout la partie la plus importante de mon travail de maturité professionnelle. Je me suis penchée sur le sujet des fusions de communes dès l'automne 2005 et ce travail a occupé de nombreuses heures durant ma dernière période de stage. Je ne regrette en aucun cas le temps investi pour les recherches car il m'a permis de mieux me rendre compte des problèmes rencontrés par les communes et donc de mieux saisir le sens du travail du Service des communes.

Le choix du sujet spécifique m'a été proposé par le conseiller économique et le chef de service et m'a tout de suite plu. En effet, la problématique des fusions de communes intéresse plusieurs cantons et j'étais motivée à étudier une des forces du canton de Fribourg qui est une référence en la matière. Par ailleurs, ce sujet me laissait un relativement grand champ d'action puisque je pouvais choisir librement les points que je voulais aborder et la façon dont je voulais le présenter.

J'ai aussi eu la chance d'avoir de la documentation utile et intéressante à disposition et de pouvoir poser mes questions à des personnes compétentes et qui partageaient volontiers leurs connaissances. Le syndic, M. Jean-Pierre Galley, et la secrétaire communale, Mme Marie-Noëlle Beaud, de la commune de Haut-Intyamont ont également eu la gentillesse de me consacrer un peu de leur temps pour me renseigner sur le processus et les effets de la fusion de leur commune. Cela m'a permis de me rendre compte concrètement du travail et des difficultés qu'une telle procédure amenait et des effets qui en découlaient.

Cette étude a donc été effectuée dans les conditions idéales et j'ai pris beaucoup de plaisir à l'élaborer.

2. LES FUSIONS EN GÉNÉRAL

En Suisse, les communes représentent « l'entité territoriale et politique de base »¹. L'instauration d'un régime communal uniforme remonte au 28 mars 1798, date à laquelle la Constitution de la République helvétique abolit les privilèges politiques des bourgeois. La Constitution du 12 septembre 1848 définit ensuite l'organisation actuelle de la Confédération, basée sur trois niveaux de gouvernement.

Les communes constituent le troisième palier de cette structure du secteur public, la Confédération et les cantons étant respectivement le premier et le deuxième échelon. La répartition des compétences entre ces trois niveaux de gouvernement varie selon les cantons mais est toujours basée sur le *principe de la subsidiarité*. « Selon ce principe, une tâche ne doit être transférée au niveau supérieur de gouvernement que si l'échelon inférieur n'est pas, ou n'est plus, en mesure de l'assumer. »²

A la suite de la redistribution des tâches entre Confédération, cantons et communes, ces dernières se voient attribuer une plus grande marge de manœuvre. Certaines communes sont alors trop petites pour assumer les tâches leur incombant. Elles se trouvent dans l'impossibilité d'offrir les prestations et les services publics adaptés aux besoins de leurs habitants, car les infrastructures nécessaires, tels que les bâtiments scolaires ou les aménagements pour l'évacuation des eaux usées, ne sont pas rentables lorsque leur utilisation est limitée aux habitants d'une seule commune. Ces problèmes liés à la dimension des collectivités publiques locales conduisent à la remise en question de la structure territoriale. En effet, les communes sont amenées à collaborer entre elles afin d'assumer l'offre publique grandissante, augmentation causée par les progrès techniques, la facilité de transport et de communication.

2.1. Les différentes formes de collaboration intercommunale

Les problèmes liés à la dimension des communes peuvent être résolus grâce à la collaboration intercommunale.

¹ DAFFLON Bernard, La gestion des finances publiques locales, Economica, Genève, 1994, p. 2

² idem

On trouve essentiellement quatre possibilités d'agir à des échelles intercommunales :

- ✓ **La collaboration de droit privé** : Une commune peut décider, pour des raisons d'économie d'échelle³, de produire un service ou un bien en quantité supérieure à ses besoins. Elle vend alors le surplus de sa production à une commune « cliente » par un contrat de droit privé. Cette forme de collaboration est la moins fréquente, car les communes ont l'obligation d'exécuter certaines tâches sur la base du droit public qui garantit une plus grande sécurité.
- ✓ **La convention intercommunale** : Cette forme de collaboration vise les mêmes objectifs que la collaboration de droit privé, à la différence qu'elle dépend du droit public. La convention définit, entre autre, le but de la collaboration, ses modalités, son organisation, la répartition de frais. Dans le cas d'une convention, une seule commune reste propriétaire de l'infrastructure concernée par la collaboration.
- ✓ **L'association de communes** : Plusieurs communes délèguent une tâche publique à une institution intercommunale qui est alors chargée de produire et de gérer un bien collectif. L'association est propriétaire des infrastructures permettant la production du bien collectif en question.
- ✓ **La fusion de communes** : Deux ou plusieurs communes fusionnent en une seule.

2.2. Qu'est-ce qu'une fusion de communes ?

La notion de fusion exprime, au sens large, une union résultant de la combinaison d'êtres ou de choses.

Dans le cadre d'une restructuration communale, la fusion aboutit à la création d'une nouvelle entité publique, plus grande, réunissant plusieurs communes voisines. Elle est basée sur une convention de fusion élaborée par les communes concernées. Lors de l'entrée en vigueur de la fusion, tous les biens, les infrastructures, les finances et l'administration sont mis en commun. Les noms des anciennes communes deviennent des noms de villages situés sur le territoire de la nouvelle commune. Les coefficients d'impôts, ainsi que les règlements communaux sont unifiés et de nouvelles armoiries sont définies pour la commune fusionnée, composées généralement d'éléments qui constituaient les armoiries des anciennes communes. En outre, le nouveau conseil communal est formé d'un certain nombre de conseillers communaux de chaque commune, selon une répartition proportionnelle à la taille de la commune (population), et ceci jusqu'aux prochaines élections communales.

³ Un bien devient rentable à partir d'une certaine quantité de production.

Les raisons les plus importantes qui poussent les communes à entamer un processus de fusion sont les suivantes :

- ✓ **La grandeur de la commune** : En raison de sa petite taille, la commune ne dispose pas d'assez d'habitants habilités à assurer les fonctions administratives et exécutives.
La question d'une dimension de référence pour les communes fait partie des discussions politiques depuis plusieurs années. De nombreux critères, tels que la taille de la population, la situation financière et géographique, la dimension de la commune, sont à prendre en compte afin de définir une dimension idéale des communes. Toutefois, un résultat absolu n'est pas envisageable puisque, pour le déterminer, des choix politiques et culturels, influençant les critères de calculs, doivent être pris. Il a été démontré que « le seuil minimal requis pour atteindre une certaine efficacité se situe toujours autour de 1'000 habitants »⁴. Cette estimation datant de 1971, elle pourrait être remise en question puisque les communes doivent actuellement être en mesure d'offrir aux habitants un plus grand nombre de prestations et de meilleure qualité. Selon des études effectuées à l'étranger, ce nombre se monte jusqu'à 10'000 habitants.
- ✓ **La marge d'autofinancement**⁵ : La commune ne réalise pas un bénéfice assez important pour financer les dépenses d'investissements nécessaires (écoles, routes, alimentation en eau potable, etc.). Elle aurait la possibilité d'augmenter les impôts communaux, mais ceci la mettrait hors concurrence avec les communes voisines.
- ✓ **La collaboration intercommunale** : Certaines communes collaborent pour une majorité de tâches avec les communes voisines et forment déjà une unité économique et culturelle. La réunion des fonctions politiques par une fusion devient presque inévitable. Les infrastructures qui faisaient l'objet d'une collaboration sont ainsi gérées par une seule et même commune.
- ✓ **Situation géographique** : Les communes situées à proximité d'un centre urbain peuvent être amenées à fusionner pour prévenir les effets de l'agglomération et assumer son développement. L'offre communale est influencée par le voisinage de la ville et les communes de l'agglomération doivent être en mesure d'offrir des prestations ajustées à la demande, tel un réseau plus important de transports publics.

⁴ GAUDARD Gaston, PIVETEAU Jean-Luc, Rapport sur le regroupement des communes du canton de Fribourg, Etat de Fribourg, 1971, p. 40

⁵ marge nette d'autofinancement (MNA) = bénéfice avant amortissements supplémentaires, qui permet de financer les investissements futurs

2.3. Processus de fusion

Une fusion de communes représente de longs mois de travail. Dès le moment où les autorités communales examinent pour la première fois la possibilité de fusionner jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle commune, un important labeur a été effectué (cf. annexe 1). Selon les études effectuées, il est important de laisser aux habitants un temps de réflexion et de préparation suffisamment long pour qu'ils acceptent l'idée d'une fusion. Durant cette procédure de fusion, les problèmes liés d'une part au sentiment de perte d'identité des habitants, d'autre part à la réorganisation des tâches publiques doivent être réglés.

Les principales phases de ce processus sont les suivantes⁶ :

- ✓ **Phase préliminaire** : Cette étape essentielle permet de se rendre compte si le principe même de la fusion peut être envisagé. La commune intéressée se renseigne sur les partenaires d'une éventuelle fusion. Les autorités communales des communes concernées se réunissent et discutent pour la première fois du projet. Par rapport à la durée totale du projet, cette phase est la plus longue, ce qui traduit l'hésitation et l'appréhension des communes à procéder à un tel changement.
- ✓ **La phase préparatoire** : A cette étape, les conséquences économiques et financières de la fusion sont étudiées sommairement. Les communes évaluent les changements qui seraient nécessaires dans chaque commune afin de les rapprocher, ce qui permet également d'estimer les futurs investissements occasionnés par la fusion. Les communes s'informent sur la possibilité d'obtenir une aide financière du canton.
- ✓ **La phase institutionnelle** : Les communes font part de leur désir de fusionner aux autorités cantonales. Celles-ci étudient le dossier, décident de l'octroi d'une aide cantonale. Le processus de fusion se termine par le décret du Grand Conseil approuvant la fusion.

⁶ DAFFLON Bernard, Analyse socio-économique de trente fusions de communes dans le canton de Fribourg, Working Paper Nr 265, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, 1996, pp. 11-12

La plupart des communes constitue un comité de pilotage qui gère le projet de fusion. Il rédige la convention, planifie les échéances, effectue différentes analyses et prépare l'organisation de la nouvelle commune. Par ailleurs, l'analyse financière effectuée par le Service des communes est un élément important de la phase préparatoire. Les impacts de la fusion sur les finances communales peuvent ainsi être mieux cernés. Des séances d'information sont également régulièrement organisées afin de tenir la population informée de l'avancement du projet.

3. HISTORIQUE DES FUSIONS DE COMMUNES

3.1. Dans le monde

La problématique liée à la remise en cause de la structure du secteur publique est étudiée dans plusieurs pays depuis le début des années septante. Les gouvernements sont conscients de l'inviabilité des petites communes et de l'inefficacité des services publics dans ces communes. Cependant, on remarque qu'ils n'appliquent pas tous la même politique de fusion. Certains imposent la fusion aux petites communes alors que d'autres les incitent, mais ne les forcent pas. Il est intéressant de constater que les pays nordiques optent plutôt pour la première solution, alors que les pays du Sud préfèrent la voie des fusions volontaires. Toutefois, on remarque clairement que cette dernière solution manque d'efficacité.

Le tableau 1 présente les différents types de politiques appliqués dans chaque pays, ainsi que leur résultat.

Tableau 1: Références européennes des fusions de communes⁷

Pays	Année	Référence	Nombre de communes		
			avant	après	2006
Norvège	1952	Commission du regroupement des municipalités	744	454	433
	1956	Loi sur le regroupement des municipalités			
Suède	1961	Comité d'experts pour les regroupements: "Principes pour un nouveau découpage des municipalités"	2'281	278	290
Danemark	1958	Commission sur la législation municipale	1'385	275	271
		Loi sur le redécoupage des circonscriptions municipales			
Angleterre	1967	Rapport Radcliff-Maud	1'383	402	n.d.
	1972	Loi sur les gouvernements locaux			
Allemagne	1969	These Wagener Réforme des collectivités locales dans les Länder, de 1971 à 1980	24'386	8'501	
Belgique	1971	Loi du 23 juillet 1971 sur les fusions de communes	2'669	596	589
France	1971	Loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes	38'814	36'433	36'679
Italie	1971	Création des régions à statut ordinaire; Phénomène de "communalisation"	8'032	8'066	8'101
Espagne	1978	Constitution du 29 décembre 1978	8'800	8'150	8'111

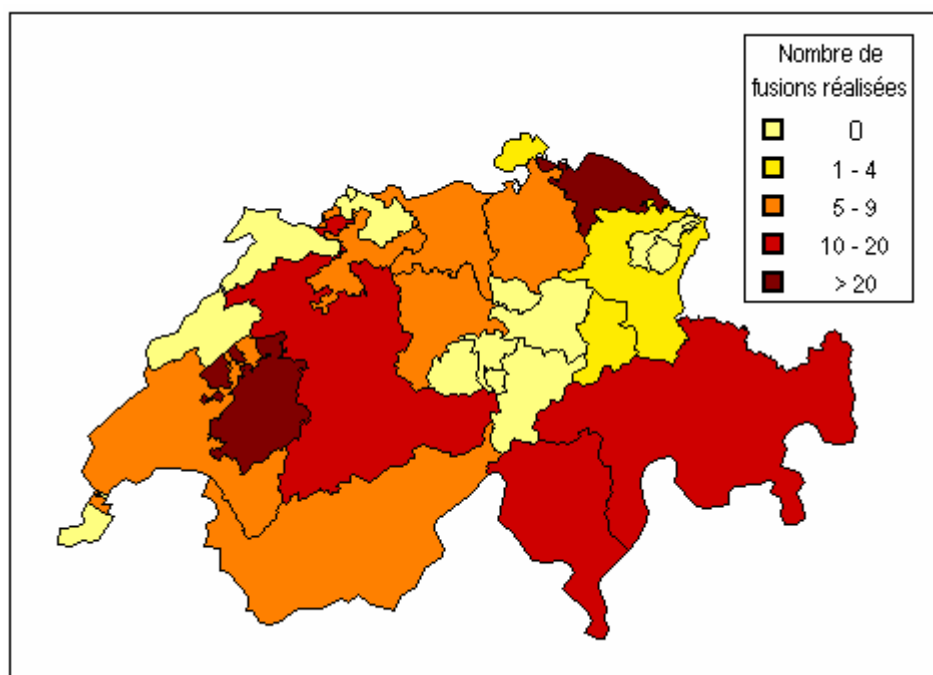
⁷ idem, p. 4

3.2. En Suisse

En Suisse, le nombre de communes est passé de 3'202 en 1850 à 3'011 en 1990⁸. En 2003, il se montait à 2'840. Par ailleurs, la population moyenne des communes était de 2'593 habitants⁹, ce qui place la Suisse dans les pays européens composés des plus petites communes. En effet, seules 113 communes suisses comptent plus de 10'000 habitants.

En ce qui concerne la politique de fusions de communes, chaque canton est libre de choisir son type de réforme. Dans 10 cantons suisses, les autorités cantonales peuvent contraindre les communes à fusionner. Ailleurs, les fusions sont uniquement recommandées et doivent être acceptées par la population. La politique de fusion est influencée par le nombre de communes dans chaque canton ainsi que par leur situation financière et structurelle¹⁰. En effet, si plusieurs communes sont confrontées à des problèmes liés à la structure territoriale, les autorités cantonales mettront plus d'importance dans une politique d'encouragement aux fusions.

Figure 1: Nombre de fusions réalisées par canton durant le 20^{ème} siècle



⁸ idem, pp. 11-12

⁹ Annuaire statistique de la Suisse 2005, Office fédéral de la statistique, Ed. Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2005, p. 70

¹⁰ STEINER Reto, Collaboration intercommunale et fusions de communes en Suisse - Résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion, Université de Berne, p. 17

3.3. Dans le canton de Fribourg

La politique de fusions du canton de Fribourg débuta il y a 35 ans. A cette époque, le Gouvernement fribourgeois avait déjà conscience qu'un nombre important de communes étaient trop petites. Pour cette raison, il demanda à l'Université de Fribourg d'établir une étude sur le regroupement des communes. Les résultats incitèrent le Conseil d'Etat à soumettre au Grand Conseil, le 27 mars 1973, un projet de loi sur les fusions de communes. Cette loi dictait des fusions obligatoires pour les communes répondant à certains critères. Elle fut approuvée par le législatif le 21 mai de cette même année mais rejetée massivement par les citoyens, après demande de referendum.

Le Gouvernement fribourgeois opta alors pour les fusions volontaires et intégra des dispositions sur ce sujet dans la loi sur les communes de 1980. De 1974 à 1999, le canton de Fribourg suivit cette politique de fusions. Malgré son refus, le projet de loi du 27 mars 1973 permit aux communes de prendre conscience de l'importance d'une restructuration territoriale. On assista, en effet, à une accélération du rythme des fusions à partir de cette date (*cf. Tableau 6 p. 14*).

Selon le Grand Conseil, les résultats de cette politique de fusions n'étaient toutefois pas assez satisfaisants. Les petites communes n'arrivaient pas à faire face aux tâches communales et se trouvaient dans des situations financières embarrassantes, ce qui les empêchait de trouver d'autres communes plus saines avec qui fusionner. Par ailleurs, la politique suivie jusque là représentait une charge financière importante pour l'Etat puisque les subsides d'encouragement aux fusions augmentèrent fortement jusqu'à atteindre 4 millions de francs pour la fusion de Misery-Courtion. En 1996, une commission ad hoc des fusions de communes fut créée afin d'étudier les problèmes complexes liés à ce genre de restructuration. Deux ans plus tard, un rapport sur la politique d'encouragement fut soumis au Grand Conseil. Après maintes discussions entre le Gouvernement, la commission parlementaire des fusions de communes, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, une nouvelle politique de fusions basée sur le décret du 11 décembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes entra en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

4. LE DÉCRET DU 11.11.1999 RELATIF À L'ENCOURAGEMENT AUX FUSIONS DE COMMUNES

4.1. Les principes

La politique d'encouragement aux fusions de communes a instauré principalement deux nouveaux aspects (cf. Annexe 1) :

4.1.1. Système de subvention forfaitaire basée sur la capacité financière des communes

Grâce à un système de subvention forfaitaire, les communes pouvaient « connaître le montant des subventions dont elles pourraient bénéficier, et cela même avant qu'une procédure de fusion ne soit entamée »¹¹. Le calcul était le suivant, selon l'article 5 du décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes : « L'aide financière est calculée en multipliant, pour chacune des communes fusionnées, le montant de 400 francs par le chiffre de leur population légale, pondéré par l'inverse de l'indice de leur capacité financière. »

Au total, 22'609'806 francs furent octroyés dans le cadre de cette politique de fusion.

Tableau 2: Exemple de calcul de l'aide financière à la fusion pour les communes de Cugy et Vesin

	Cugy	Vesin
Population légale 2002	931	245
Indice de la capacité financière 2003-2004	97.24	81.39
Aide financière à la fusion	382'641 fr.	120'295 fr.

Cugy	931	x	$\frac{400 \times 100}{97.24}$	=	382'641 fr.
Vesin	245	x	$\frac{400 \times 100}{81.39}$	=	120'295 fr.
Montant total					502'936 fr.

¹¹ Message accompagnant le projet de décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes n°188, Fribourg, 18 octobre 1999

Durant la première période de fusion de 1974 à 1999, seul le canton prenait à sa charge les subsides d'encouragement à la fusion. Les montants octroyés étaient obligatoirement liés à la compensation de l'endettement et à des projets d'investissements qui avaient pour but de ramener le niveau de l'endettement et des infrastructures de la plus petite commune à ceux de la plus grande.

Dès le 1^{er} janvier 2000, le décret prévoyait le financement d'un fonds de fusion par le canton et par les communes. Ce fond était alimenté durant 5 ans à raison de 4 millions par an. Les communes prenaient à leur charge les 30% de ce fonds, soit 1.2 millions annuellement.

Par ailleurs, les communes étaient désormais libres d'user des subventions comme elles le souhaitaient. La plupart d'entre elles ont profité de cette aide financière pour réduire leur endettement.

4.1.2. Simplification de la procédure

Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret relatif à l'encouragement aux fusions de commune, la durée moyenne du processus se montait à plus de 9 ans. Il fallait, en effet, procéder à la comparaison des infrastructures et de l'endettement de chaque commune afin de définir le montant des subsides octroyés par l'Etat. De nombreux rapports, sur l'état des routes ou de l'approvisionnement en eau potable par exemple, ainsi que des projets de mise à niveau entre les communes pour tous les domaines publics devaient être effectués. Cette procédure était longue et complexe et ne convenait pas pour un nombre annuel plus élevé de dossiers à traiter.

Dans le cadre de la politique d'encouragement aux fusions de communes, la procédure de fusion a été sensiblement simplifiée, ce qui a permis aux projets d'aboutir plus rapidement.

La marche à suivre selon l'article 8 du décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes était la suivante :

- ✓ Les communes établissent une convention de fusion qui définit les points essentiels relatifs à la nouvelle commune.
- ✓ Elles la soumettent au Conseil d'Etat et aux autorités compétentes qui rendent une décision préalable sur la fusion de communes, ainsi que sur le montant de l'aide financière.
- ✓ La convention de fusion est soumise au vote lors d'une assemblée générale dans chaque commune prenant part à la fusion.

- ✓ Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil décide ou pas d'approuver la fusion.
- ✓ La nouvelle commune reçoit l'aide financière dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion.

Le tableau 3 compare la durée de la procédure de fusions avant et après le 1^{er} janvier 2000.

Tableau 3: Durée du processus de fusion

Durée de la procédure de fusion	17 dernières fusions réalisées avant l'entrée en vigueur du décret	Fusions réalisées après l'entrée en vigueur du décret
≥ 10 ans	6	1
5 - 10 ans	6	2
2 - 5 ans	3	16
1 - 2 ans	2	14
6 mois - 1 ans	0	7
≤ 6 mois	0	1
Durée moyenne	env. 9 ans et demi (115 mois)	env. 2 ans et demi (31 mois)

Il est cependant important de signaler que, pour les fusions réalisées après le 1^{er} janvier 2000, les processus de longue durée étaient déjà en cours avant le décret de 1999. La durée moyenne effective d'une procédure de fusion sous le « nouveau régime » se montait à un an environ.

4.2. Les objectifs

Le décret du 11 décembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes ne faisait pas explicitement référence à des objectifs à atteindre. Cependant, certains résultats étaient souhaités. A court terme, ce décret visait à encourager les fusions de communes afin d'augmenter la taille des collectivités publiques. La population des communes fribourgeoises devait, par les fusions, atteindre au moins 1'000 habitants. En outre, le rythme des fusions était censé s'accélérer, le système de subvention permettant d'éviter que les questions financières ne rendent trop difficile la mise en œuvre d'un tel processus.

Les effets souhaités à moyen et long termes étaient les suivants :

- ✓ **Effets d'efficacité** : On attendait en principe d'une fusion qu'elle augmente l'efficacité des tâches communales et la qualité des prestations et qu'elle permette de réduire les coûts, du fait d'un plus grand professionnalisme.

- ✓ **Effets de démocratie** : Par la fusion, les petites communes qui disposaient d'un potentiel d'élus très faible et qui étaient confrontées à la difficulté de repourvoir leurs autorités, devaient pouvoir élargir ce bassin d'élus potentiels.
- ✓ **Effets de répartition** : Une fusion était censée rendre la commune moins dépendante aussi bien de l'Etat que des autres communes. Une commune fusionnée reprenait, en effet, le contrôle de certains domaines qui étaient pilotés auparavant par une association de communes et sur lesquels la commune avait donc moins d'influence.
- ✓ **Effets de développement** : Un autre objectif de cette politique de fusion était d'offrir aux petites communes une possibilité d'élargir leur territoire et de redéfinir leur plan d'aménagement local.

4.3. Le bilan

Dans l'ensemble, cette politique de fusions a rencontré un succès indéniable, bien qu'il soit difficile d'évaluer les effets souhaités à moyen et long terme. En effet, les données disponibles ne sont pas suffisantes ou trop récentes pour se rendre compte des conséquences des fusions de communes. Différents aspects peuvent tout de même être examinés pour démontrer les effets de ce décret sur l'ensemble des communes fribourgeoises :

4.3.1. Nombre et grandeur des communes

Du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2006, 41 fusions de communes, concernant 118 communes, ont été réalisées, entraînant la disparition de 77 communes dans le canton. Parmi celles-ci, 18 fusions n'ont pas atteint la taille de 1'000 habitants. La plus petite commune fusionnée sous « le nouveau régime » compte maintenant 302 habitants (fusion de Praratoud et Surpierre). A l'autre extrémité, Bulle a atteint une population légale de 15'771 habitants grâce à la fusion avec La Tour-de-Trême. La population moyenne des communes fribourgeoises se monte à 1'490 habitants au 1^{er} janvier 2006, alors qu'elle était de 974 au 31 décembre 1999.

Tableau 4: Répartition des communes selon leur population légale

Population légale	au 31.12.1999 (233'820 hab.)	au 01.01.2006 (au 31.12.2004 250'377 hab.)
< 100	12	3
101 - 500	125	44
501 - 1'000	53	49
1'001 - 2'000	35	48
2'001 - 5'000	14	17
5'001 - 10'000	4	5
> 10'000	2	2

Tableau 5: Taille des nouvelles communes (fusions entrées en vigueur entre 2000-2006)

Population légale	Nombre de communes
< 500	3
501 - 1'000	15
1'001-1'500	11
1'500 - 2'000	4
2'000 - 5'000	3
> 10'000	1

4.3.2. Rythme des fusions

Quant au rythme des fusions, 1 fusion réunissant 2.22 communes était réalisée en moyenne par année durant la « première période » d'encouragement à la fusion. Par la suite, cette moyenne s'est élevée à 6.83 fusions annuelles réunissant 19 communes par an.

Tableau 6: Bilan statistique des fusions de communes dans le canton de Fribourg

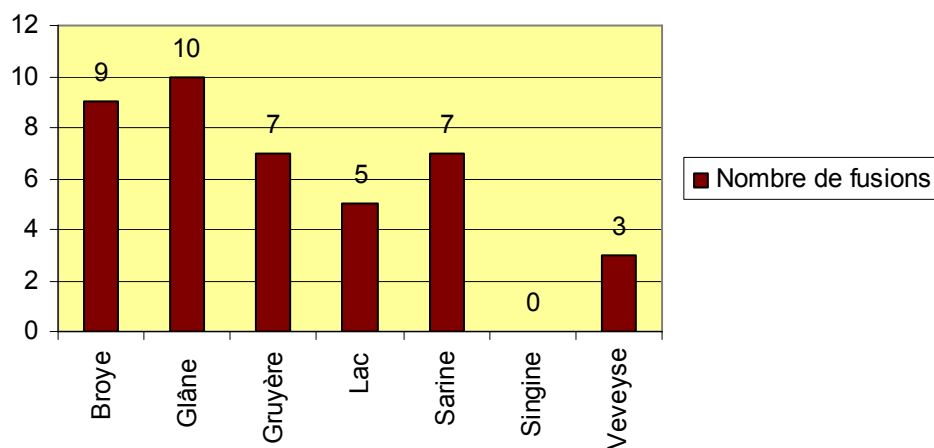
Année	Nombre de fusions	Nombre de communes en début d'année
avant 1970	4	286
1970 - 1999	30	281
2000 - 2006	41	242
après 2006	-	168

Le décret sur les fusions de communes n'a cependant pas eu le même effet dans tous les districts. Le résultat de cette politique de fusion était influencé par le nombre de communes dans chaque district, ainsi que par la grandeur des collectivités publiques. Ainsi, le district de la Singine, dont la population moyenne de ses 19 communes se montait en 1999 à 2'013 habitants, n'a connu aucune fusion. Au contraire, 10 fusions de communes ont été réalisées en 6 ans dans le district de la Glâne qui était composé en 1999 de 43 communes habitées par seulement 409 habitants en moyenne. Ces fusions ont entraîné la disparition de 13 collectivités publiques et permis aux communes glânoises d'atteindre une population moyenne de 929 habitants.

Tableau 7: Impact des fusions sur le nombre de communes et la population moyenne par district

District	Nombre de communes		Population moyenne		Nombre de fusions
	1999	2006	1999	2006	
Broye	44	31	476	732	9
Glâne	43	20	409	929	10
Gruyère	40	27	936	1513	7
Lac	34	26	812	1157	5
Sarine	50	36	1594	2368	7
Singine	19	19	2013	2068	0
Veveyse	15	9	824	1515	5

Figure 2: Répartition des fusions entre les districts



4.3.3. Coefficients d'impôts

Comme le montre le tableau 7, les fusions de communes ont aussi un impact non négligeable sur les coefficients d'impôts. En effet, 75 % des 41 fusions réalisées depuis le 1^{er} janvier 2000 ont provoqué une baisse d'impôts, ou du moins un alignement des coefficients d'impôts sur la commune ayant la charge fiscale la moins importante. Le coefficient moyen de l'impôt communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques qui était de 94 % de l'impôt cantonal de base en 1999, atteint désormais 87.9 %.

Pour cette raison, la diminution du rendement des impôts communaux sur les personnes physiques et morales à la suite des fusions réalisées sous « le nouveau régime » se monte à plus de 2 millions de francs.

Tableau 8: Comparaison des coefficients d'impôts

Coefficients de l'impôt communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques en % de l'impôt cantonal de base	Pourcentage de communes	
	Etat au 01.08.1999	Etat au 01.01.2006
125	3.0%	-
120	0.4%	-
115	3.4%	-
110	7.6%	3.6%
105	2.5%	1.8%
100	29.2%	17.3%
95	8.5%	13.7%
90	23.7%	23.2%
85	5.1%	11.9%
80	11.9%	13.1%
75	1.3%	4.2%
≤70	6.8%	11.3%

236 communes

168 communes

4.3.4. Classification et indice de capacité financière des communes¹²

Il m'a semblé par la suite intéressant d'analyser l'influence des fusions de communes réalisées depuis le 1^{er} janvier 2000 sur les indices de capacité financière et la classification des communes. De 1999 à 2007, les indices de capacité financière ont augmenté de 7% en moyenne, soit une augmentation de plus de 6 points. Cependant, d'un point de vue général, la répartition des communes fribourgeoises entre les différentes classes n'a que très peu varié depuis 1999 et l'ordre d'importance reste le même. Cela s'explique notamment par le fait que le calcul de la classification s'effectue en comparant l'ensemble des communes entre elles ; la répartition entre les classes demeure donc équilibrée. Comme dans la nouvelle classification, la classe 5 réunissait en 1999 le plus grand nombre de communes (36.6% pour 27.4% en 2007).

L'explication à cette observation se trouve dans les variations des seuils de classes. En effet, en considérant les données du tableau 9, on constate un accroissement général visible des limites de classes. Ainsi, une commune possédant un indice de capacité de 79.00 aurait été attribuée à la classe 5 dans le cadre de la classification 1999 – 2000, alors qu'elle ferait partie de la classe 6 dès 2005.

Cette période d'encouragement à la fusion a donc soutenu la péréquation financière fribourgeoise et a permis d'élever le niveau général des indices de capacité financière. En effet, l'indice le plus bas se montait, en 1999, à 55.96 pour la commune de La Magne qui a fusionné avec 7 autres communes pour former la nouvelle commune de Vuisternens-devant-Romont. Aujourd'hui, cette valeur atteint 63.38 (commune de Le Châtelard).

Tableau 9: Evolution des seuils des classes

Classes	Seuils des classes				
	99-00	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008
1	149.81	150.71	156.27	160.34	156.42
2	117.72	119.12	120.31	120.02	117.76
3	100	100	100	100	100
4	87.77	87.38	88.37	89.15	90.03
5	77.5	76.47	78.51	79.55	80.83
6	< 77.5	< 76.47	< 78.51	< 79.55	< 80.83

¹² Il est à noter que la classification des communes est établie pour deux années, la dernière prise en considération dans ce rapport concerne les années 2007 et 2008, et est fixée par une ordonnance du Conseil d'Etat.

Je me suis également penchée sur la question de la classification des communes fusionnées. La première constatation fut naturellement celle que la grande majorité des communes qui ont fusionné faisaient partie des classes 6 ou 5. En effet, seules 25 des 118 communes concernées appartenaient aux classes 3 ou 4 et aucune de ces collectivités publiques n'étaient classées en classe 1 ou 2. Cette constatation s'explique par le fait logique que les communes « pauvres » sont plus enclines à fusionner que les communes « en bonne santé ». En 2007 cependant, la commune d'Avry fusionnée sous le nouveau régime de fusion, rejoindra la classe 2 (auparavant en classe 3).

4.3.5. Administration communale

L'objectif d'un plus grand professionnalisme dans la réalisation des tâches communales a clairement été atteint au niveau de l'administration communale. En effet, une grande majorité des secrétaires communales/communaux ont pu déclarer avec certitude que les prestations offertes aux habitants se sont améliorées. Le plus grand progrès se trouve sans aucun doute dans les heures d'ouverture du bureau communal qui se sont prolongées ou régularisées.

Dans plusieurs communes, le personnel communal a augmenté et les tâches ont donc pu être mieux réparties entre les employés. Certains domaines ont même parfois été ajoutés à leurs activités, comme dans le cas de la nouvelle commune de Gurmels qui a créé un secteur traitant uniquement les dossiers relatifs à la construction. Dans l'ensemble, on remarque que l'organisation de l'administration a été mieux redéfinie suite à la fusion. De cette manière, les membres des autorités ont pu être déchargés de certaines tâches administratives et donc se concentrer en priorité sur leur fonction politique.

Les restructurations territoriales ont dans certains cas également amélioré les prestations offertes aux habitants. Certaines communes ont créé un site Internet, d'autres proposent désormais des abonnements de train ou des vignettes pour le vélo. Dans tous les cas, les communes les mieux organisées ont fait profiter les autres communes-partenaires de la qualité de leurs services, ce qui a permis de compenser une certaine perte de proximité.

4.4. Conclusion

En considérant l'ensemble des communes, le décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes a eu un effet bénéfique pour le canton. Il a contribué, d'une part, à l'augmentation de la taille moyenne des communes, ce qui a donc aidé à améliorer la qualité des services publics. D'autre part, cette politique de fusions a soutenu la péréquation intercommunale en permettant aux communes les plus pauvres de fusionner avec des communes plus saines.

5. ANALYSE DU PROCESSUS DE LA FUSION DE LA COMMUNE DE HAUT-INTYAMON

Afin d'illustrer ce travail plus concrètement, j'ai décidé de m'intéresser de plus près à une fusion de communes réalisée durant la période d'encouragement aux fusions. Mon choix s'est porté sur la commune de Haut-Intyamou pour trois raisons essentiellement :

- ✓ Cette fusion a réuni quatre communes. Par ce nombre élevé, les effets de la fusion sont rendus plus visibles.
- ✓ La nouvelle commune est entrée en vigueur le 1er janvier 2002, ce qui m'a permis de disposer d'indications sur les suites de la fusion à moyen terme. L'organisation communale a ainsi eu le temps de se mettre en place et de se rendre compte des avantages et des inconvénients effectifs de la fusion.
- ✓ Le syndic et la secrétaire communale actuels étaient déjà en fonction au moment du processus de fusion et sont donc les mieux à même de juger des conséquences de cette union.

Je vais tout d'abord me pencher sur les origines de la fusion, puis m'intéresser à ses effets, en les analysant d'un point de vue opérationnel et d'un point de vue financier.

5.1. Historique

Les premières discussions sur le sujet d'une fusion entre les communes de la région de l'Intyamou eurent lieu en 1997. A cette époque, ces communes étaient déjà regroupées dans une association de communes dont le but était de régler les problèmes de la vallée de l'Intyamou mais une collaboration plus étroite devenait nécessaire.

Durant les deux années qui suivirent, les représentants des communes étudièrent alors le projet d'une fusion réunissant 8 communes (Albeuve, Lessoc, Montbovon, Neirivue, Grandvillard, Estavannens, Enney, et Villars-sous-Mont) et se rassemblèrent pour en discuter lors d'une première séance d'information le 2 février 2000. Certaines communes n'étaient cependant pas vraiment prêtes à faire le pas et l'idée de deux fusions à 4 fut débattue. Des sondages auprès de la population et autorités communales furent ensuite effectués sur la question d'une fusion à 8 ou à 4 communes. Sur la base des résultats, l'option de la fusion à 4 fut retenue.

Le groupe de travail composé pour la réalisation de la fusion fit parvenir le 31 janvier 2001 un projet de convention de fusion au Service des communes et il organisa une séance d'information pour la population.

Les assemblées communales de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue entérinèrent la convention de fusion en date du 26 juin 2001. Les résultats furent les suivants :

Albeuve	161 oui	13 non	2 blancs	
Lessoc	55 oui	9 non	3 blancs	
Montbovon	66 oui	9 non	1 blanc	1 absence
Neirivue	69 oui	45 non	1 blanc	

Les habitants de Neirivue furent les plus réticents car ils étaient les moins bénéficiaires de ce projet : d'une part, ils ne profitaient d'aucune baisse d'impôts et d'autre part, leur commune devait, à la suite de la fusion, partager une rente versée par « Energie Ouest Suisse » suite à la construction du barrage de L'Hongrin. Le Grand Conseil approuva ensuite la fusion en éditant le 18 septembre 2001 le décret relatif à la fusion des communes de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue (cf. Annexe 4). Le 1^{er} janvier 2002, la fusion entra en vigueur.



5.2. La convention de fusion

5.2.1. Nom de la nouvelle commune

Dès le commencement des discussions concernant la fusion des communes de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue, les autorités choisirent le nom de « Intyamon » pour la nouvelle commune. Cependant, ce choix reçut un préavis défavorable de la part de la Commission cantonale de nomenclature des noms locaux. En effet, celle-ci argumentait que le nom « Intyamon » désignait toute la vallée depuis la commune de Enney à celle de Montbovon et ne pouvait pas être utilisé uniquement par les quatre communes concernées par cette fusion. Le groupe de projet de la future commune de Bas-Intyamon (formée des communes de Enney, Estavannens et Villars-sous-Mont) se déclara également contre cette décision.

Le comité de fusion organisa alors un concours afin que les habitants puissent faire part de leurs idées de nom. Cependant, aucune proposition convenable ne fut émise.

Dans le premier projet de convention de fusion, le nom de « Albeuve » fut alors choisi pour la nouvelle commune puisque c'était le plus grand village, qu'il était situé au centre du territoire de la nouvelle commune et que son nom était déjà relativement connu. Cette option suscita cependant des critiques lors de la séance d'information pour la population.

Puisque la question du nom n'était pas réglée lors des assemblées communales du 26 juin, il fut décidé que les habitants se prononceraient en premier lieu sur la convention de fusion (*cf. Annexe 5*) sans la mention du nom, puis ils choisiraient l'appellation qu'ils souhaitaient donner à la nouvelle commune. De cette manière, la fusion n'était pas menacée par la problématique du nom de la nouvelle commune. Au moment du vote, le nom de « Haut-Intyamon », qui était considéré comme la première proposition, reçut la majorité de voix dans les communes de Lessoc, Montbovon et Neirivue. A Albeuve cependant, les habitants préféraient garder le nom de leur ancienne commune. Ils se rallièrent tout de même à la majorité et acceptèrent que la nouvelle commune porte le nom de Haut-Intyamon.

5.2.2. Les armoiries

La définition des armoiries suscita de longues discussions et représenta, avec la problématique de l'appellation de la nouvelle commune, un des points de débat majeur lors des séances du comité de fusion. Dans un premier projet, il fut proposé de reprendre des éléments des armoiries de chaque commune, tels que la grue, l'étoile et le trèfle de Lessoc, un sapin et la tine de Montbovon. Mais cette solution donnait un résultat trop chargé.

Les membres du comité de fusion élaborèrent alors une nouvelle armoirie en reprenant tout de même certains anciens éléments. On retrouve la grue déjà présente dans les armoiries de Albeuve, Lessoc et Neirivue et qui représente aussi le district de la Gruyère, ainsi que la bande blanche et noire visible dans les armoiries des mêmes communes et qui fait le lien avec les couleurs du canton. En outre, la base de cette armoirie représente la montagne de Corjon située sur le territoire de Montbovon. La nouvelle armoirie est alors définie ainsi : « *De gueules à la bande ondée, coupée de sable et d'argent à la grue au vol dressé d'argent brochant sur le tout et passant sur un mont de deux coupeaux de sinople* ».



Albeuve



Lessoc



Montbovon



Neirivue



Haut-Intyamon

5.2.3. Le conseil communal

Lors de l'élaboration de la convention, il fut décidé que le Conseil communal de Haut-Intyamon serait formé de 9 membres selon la répartition suivante :

- ✓ 3 membres du cercle électoral de Albeuve
- ✓ 2 membres de chaque cercle électoral des trois autres communes.

Cette répartition sera respectée jusqu'au renouvellement intégral des autorités communales de 2011.

Quant au syndic de la nouvelle commune, il fut choisi parmi les quatre syndics des anciennes communes. Le choix ne fut pourtant pas si difficile car celui de Montbovon souhaitait démissionner de ses fonctions et la commune de Albeuve, consciente d'être avantagée au niveau de la formation du nouveau conseil communal et de l'emplacement de l'administration, ne proposa pas de candidat. Seul le syndic de Neirivue était réellement intéressé à la syndication de la commune de Haut-Intyamon et obtint donc le poste.

5.2.4. Le subside d'encouragement à la fusion

Selon le système de subvention forfaitaire, l'Etat de Fribourg a versé 690'379 francs pour la fusion de la commune de Haut-Intyamon.

5.3. Les effets de la fusion

La fusion des communes de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue est entrée en vigueur il y a quatre ans, ce qui ne permet pas de dresser un bilan définitif des effets de la fusion. L'organisation de la nouvelle commune est en effet encore en train de se mettre en place et il se peut donc que d'autres changements soient encore perçus ultérieurement.

Les effets suivants peuvent cependant déjà être cités :

5.3.1. Les effets économiques

5.3.1.1. Les économies de fonctionnement

Une diminution des charges a pu être gagnée dans différents domaines à la suite de la fusion. Premièrement, une économie d'environ 20'000 francs a pu être effectuée grâce aux nouveaux contrats des assurances « variables » (personnel, responsabilité civile,...) conclus pour la commune fusionnée. Cette diminution représente environ 10% des charges d'assurance. Au niveau de l'administration, la réorganisation du personnel communal a permis de gagner également quelques 20'000 francs. Cette somme a pu être économisée sur l'équipement des secrétariats communaux, la consommation d'énergie, les salaires du personnel communal, etc.

5.3.1.2. Le rendement fiscal

Dans la convention de fusion, les coefficients d'impôts furent fixés à 90% de l'impôt cantonal de base pour les impôts concernant les personnes physiques et les personnes morales et à 2.5‰ pour la contribution immobilière. Cette disposition représenta une diminution d'impôt pour les communes de Albeuve, Lessoc et Montbovon. Elle n'engendra pas de changement pour les habitants de Neirivue. La diminution du rendement fiscal sur les personnes physiques et morales à la suite de cette modification peut être estimée à env. 230'600 francs (cf. Tableau 10) et représente un manque effectif dans les finances communales. Il aurait été bénéfique pour la commune de fixer les impôts à 95% de l'impôt cantonal de base, mais, dans ce cas, il aurait été difficile de faire accepter la fusion aux habitants de la commune de Neirivue.

Tableau 10: Estimation de la perte du rendement fiscal pour une année à la suite de la fusion

	Commune	Impôts 2001		Impôts 2001 commune fusionnée	Différence
Rendement de l'impôt sur les personnes physiques	Albeuve	1.05	1'062'656.96	910'848.83	-151'808.14
	Lessoc	1.00	326'886.20	294'197.58	-32'688.62
	Montbovon	1.00	429'858.80	386'872.92	-42'985.88
	Neirivue	0.90	552'820.73	552'820.73	0.00
	Total		2'372'222.69	2'144'740.05	-227'482.64
Rendement de l'impôt sur les personnes morales	Albeuve	0.95	38'677.07	36'641.43	-2'035.63
	Lessoc	1.00	2'398.85	2'158.97	-239.89
	Montbovon	1.00	8'128.90	7'316.01	-812.89
	Neirivue	0.90	14'633.70	14'633.70	0.00
	Total		63'838.52	60'750.11	-3'088.41

5.3.1.3. Les investissements

La mise en commun de la comptabilité des quatre anciennes communes a eu un effet bénéfique au niveau des investissements. En effet, la commune de Haut-Intyamont a un potentiel d'investissement beaucoup plus élevé et a une plus grande capacité d'action. Un investissement tel qu'une remorque pour l'édilité est beaucoup plus facilement réalisable puisqu'il n'a maintenant qu'un mince impact sur le montant total des investissements. Dans les anciennes petites communes, un tel achat requérait de longues réflexions car les moyens financiers étaient beaucoup plus limités. Pour les investissements de plus grande importance, les banques accordent aussi plus facilement des crédits à la commune fusionnée.

Par ailleurs, la commune de Haut-Intyamou travaille actuellement sur un concept de distribution d'eau qui concerne les quatre villages de la commune. Sans la fusion, toutes les communes auraient été amenées à entreprendre de tels travaux dans un avenir plus ou moins proche. Le montant total des travaux qui auraient dû être effectués dans chaque commune dépasse largement le coût du projet actuel de la nouvelle commune.

5.3.1.4. L'aide financière à la fusion

La subvention cantonale versée pour la fusion a été utilisée pour l'amortissement des dettes. Elle a donc indirectement servi à financer d'autres investissements

5.3.2. Les effets opérationnels

Un des principaux avantages de la fusion est une amélioration considérable de l'efficacité des services publics.

La commune de Haut-Intyamou engage actuellement cinq employé(e)s à l'administration communale, trois pour l'édilité et la voirie, et deux responsables de l'entretien des forêts, ce que les anciennes petites communes ne pouvaient naturellement pas se permettre. Tout le personnel communal est mieux organisé, beaucoup plus efficace et plus disponible. Le faible nombre d'employés au service des communes provoquait, auparavant, des difficultés d'organisation et un manque d'efficacité. La commune de Montbovon ne disposait même d'aucun employé et le conseiller communal chargé du cimetière devait lui-même creuser les tombes !

Au niveau de l'administration communale, un effet de professionnalisation peut être remarqué. Puisque tous les anciens secrétaires communaux ont pu être réengagés à temps partiel, ils se sont vus attribuer certaines tâches précises et se sont spécialisés pour un secteur, en gardant tout de même une certaine polyvalence pour l'ensemble des activités de l'administration communale. Selon la secrétaire communale, la fusion incite aussi les certains employés de l'administration à prendre part à des cours de perfectionnement, ce qui améliore encore le niveau de l'accomplissement des tâches communales. Le seul aspect négatif résultant de la centralisation de l'administration communale est la perte de proximité. Cependant, puisque qu'au moins un employé de l'administration communale provient de chaque village, les personnes âgées ou celles qui ont des difficultés de déplacement peuvent s'adresser à eux pour un « service à domicile ».

Pour le syndic, la tâche a également été simplifiée. Auparavant, les villageois s'adressaient directement au syndic pour le moindre problème ou la plus petite question. Il jouait le rôle « de paratonnerre de la commune. » Grâce à la plus grande disponibilité de l'administration communale, il n'est actuellement plus sollicité pour tous les problèmes et peut se concentrer sur ses tâches et sur les difficultés les plus importantes.

Enfin, la fusion devrait théoriquement avoir un effet bénéfique sur la « qualité » du Conseil communal, lors de son renouvellement intégral en 2011. A ce moment-là, le cercle électoral sera élargi à l'ensemble du territoire de la commune de Haut-Intyamon et le potentiel d'élus sera donc accru. Alors qu'il fallait élire 20 conseillers communaux au total pour les quatre communes avant la fusion, il ne faudra en choisir plus que 7. Les élections de 2011 devraient donc permettre de sélectionner les personnes les plus compétentes et d'améliorer le niveau du Conseil. Ceci n'est pourtant que théorique puisqu'il n'est pas certain que les personnes les plus aptes acceptent d'assumer une fonction au sein de l'exécutif communal.

6. CONCLUSION

En se référant aux arguments cités précédemment, il est, je pense, justifié d'affirmer que la fusion est un changement bénéfique pour les communes et ne présente pas beaucoup de désavantages. Avant d'avoir commencé cette étude, je pensais pouvoir démontrer des effets économiques plus précis et valables pour toutes les fusions. Je m'étais pourtant trompée sur ce point car les effets ne sont pas si évidents et diffèrent d'un cas à l'autre. De plus, le manque de recul ne m'a pas permis de tirer un bilan définitif des fusions, comme je l'espérais dans un premier temps.

Par ce travail, j'ai donc compris que les recherches ne donnent pas toujours les conclusions souhaitées et qu'il est important d'être prêt à faire des changements et à s'adapter aux résultats obtenus.

7. ANNEXES

- Annexe 1 Décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes
- Annexe 2 Carte des fusions de communes réalisées du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2006
- Annexe 3 Liste des fusions réalisées
- Annexe 4 Décret relatif à la fusion des communes de Albeuve, Lessoc, Montbovon, Neirivue
- Annexe 5 Convention de la fusion de la commune de Haut-Intyamon

ANNEXE 1

Décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes

Décret

du 11 novembre 1999

relatif à l'encouragement aux fusions de communes

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 12 octobre 1999 ;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète :

Art. 1 Objet et financement

¹ Il est constitué un fonds d'encouragement aux fusions de communes.

² Le fonds est financé à raison de 70 % par l'Etat et de 30 % par l'ensemble des communes.

³ L'approvisionnement du fonds est garanti par une contribution annuelle de 2 800 000 francs de la part de l'Etat et de 1 200 000 francs de la part des communes.

Art. 2 Répartition des charges entre les communes

La part mise à la charge de l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction du chiffre de la population légale, pondéré par l'indice de la capacité financière.

Art. 3 Aide financière

a) Principe

L'Etat encourage les fusions par le versement d'une aide financière.

Art. 4 b) Conditions d'octroi

¹ Pour obtenir l'aide, la nouvelle commune doit en principe constituer une entité culturelle, économique et géographique ainsi que tenir compte si possible des besoins des communes avoisinantes.

² Il n'existe aucun droit à l'obtention de l'aide financière.

Art. 5 c) Calcul

¹ L'aide financière est calculée en multipliant, pour chacune des communes fusionnées, le montant de 400 francs par le chiffre de leur population légale, pondéré par l'inverse de l'indice de leur capacité financière.

² Le chiffre de la population légale et l'indice de la capacité financière retenus sont ceux en vigueur au moment de la décision préalable rendue par le Conseil d'Etat au sens de l'article 8 al. 2 du présent décret.

³ Exceptionnellement, le Conseil d'Etat est habilité à fixer un montant d'aide financière supplémentaire adapté aux circonstances, en tenant compte notamment de l'indice de la capacité financière et/ou des infrastructures indispensables.

Art. 6 d) Limitation en fonction de la population

Lorsque la population d'une des communes qui fusionnent est supérieure à 1500 habitants, l'aide financière de cette commune se calcule sur une population de 1500 habitants.

Art. 7 e) Fusions successives

¹ En cas de fusions successives, la population des communes pour lesquelles l'aide financière a été versée lors d'une précédente fusion conformément au présent décret n'est plus prise en considération pour le calcul de la nouvelle aide financière.

² Seules les communes ayant bénéficié d'une aide financière avant le 30 juin 1999 peuvent y prétendre une nouvelle fois.

Art. 8 Procédure

¹ Les communes qui envisagent une fusion présentent au Conseil d'Etat un projet de convention signé par les conseils communaux des communes intéressées.

² Sur le préavis du ou des préfets, le Conseil d'Etat rend une décision préalable comprenant le montant de l'aide financière.

³ Le projet de convention de fusion est soumis au vote des assemblées communales ou conseils généraux des communes concernées.

⁴ La convention de fusion est transmise au Conseil d'Etat. L'approbation de la fusion est décidée par le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat.

⁵ L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion, dans les limites des moyens du fonds.

Art. 9 Régime transitoire

...

Art. 10 Exécution et entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000 et expire le 31 décembre 2009. L'approvisionnement du fonds débute le 1^{er} janvier 2001 et prend fin le 31 décembre 2010. Toutefois, le Conseil d'Etat pourra renoncer à l'approvisionnement du fonds dans la mesure où il n'est pas nécessaire.

² Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent présenter leur demande au Conseil d'Etat au plus tard le 31 décembre 2004. Les assemblées communales et les conseils généraux doivent se prononcer sur la convention de fusion d'ici au 30 avril 2005. La fusion devra entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2006. Au surplus, les conditions fixées par le Conseil d'Etat doivent être respectées.

³ A l'échéance du présent décret, l'éventuel excédent du fonds de fusion sera réparti entre les communes qui n'ont pas bénéficié d'une aide financière de fusion et l'Etat, au prorata de leur participation.

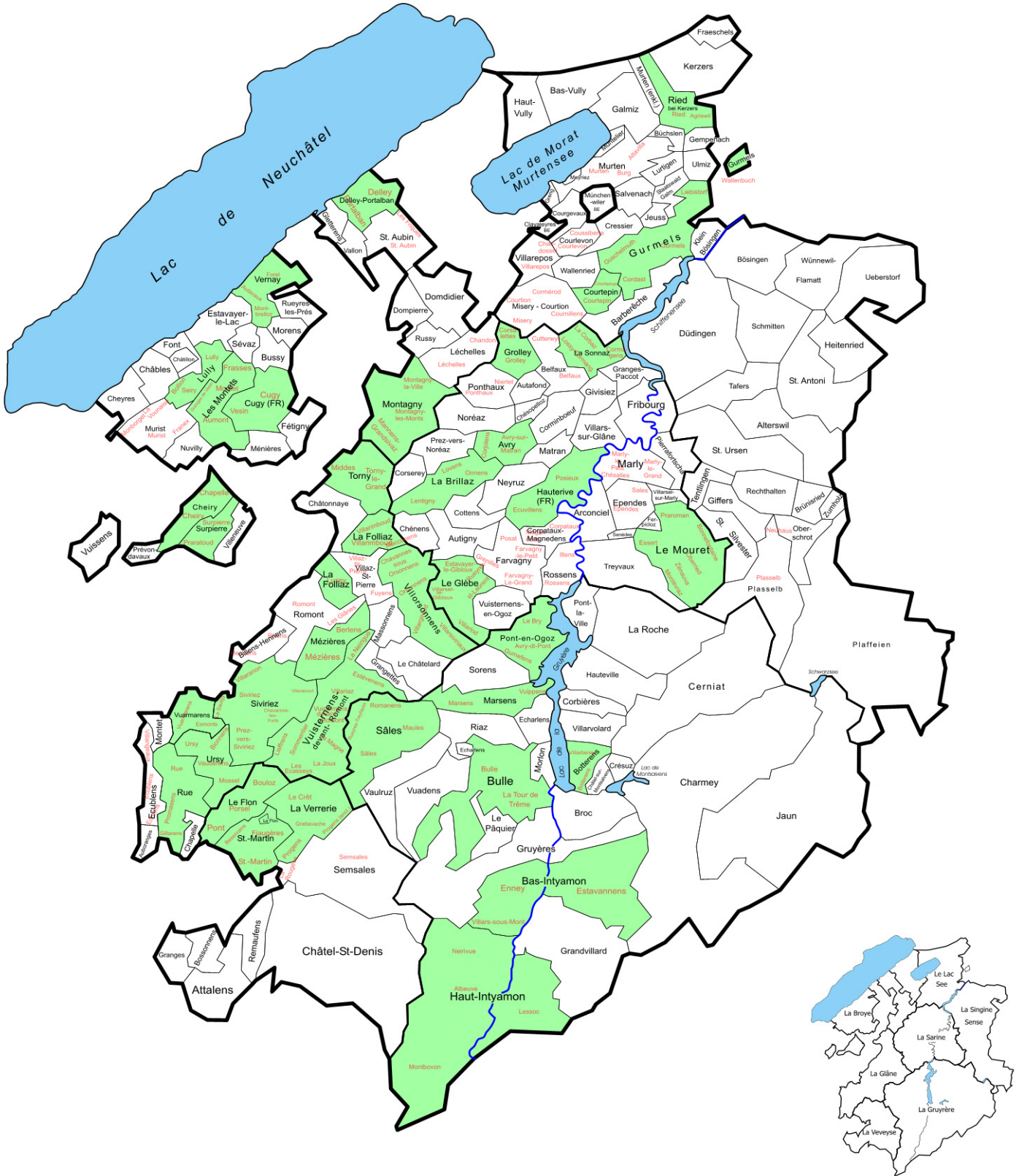
⁴ Ce décret est soumis aux référendums législatif et financier facultatif.

ANNEXE 2

Carte des fusions de communes réalisées du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2006

Canton de Fribourg

Fusions réalisées: 1.1.2000 au 1.1.2006



ANNEXE 3

Liste des fusions réalisées au 1^{er} janvier 2006

FUSIONS DE COMMUNES / GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE

Date du décret / Datum des Dekrets	Date d'entrée en vigueur / Datum d. Inkrafttretens	Communes ayant fusionné / Zusammengeschlossene Gemeinden	No féd.	Nom de la nouvelle commune / Name der neuen Gemeinde	Nombre total de communes / Anzahl aller Gemeinden
					285
07.09.1866	---	Chavannes-sous Orsonnens et Granges-la-Battiaz		Chavannes-sous-Orsonnens	284
20.05.1868	---	Romont et Arrufens		Romont	283
21.11.1922	01.01.1923	Düdingen, division		Düdingen / Schmitten	284
22.09.1967	01.01.1968	Semsaies et La Rougève		Semsaies	283
06.02.1969	01.03.1969	Ecublens, Eschiens et Villangeaux		Ecublens	281
25.11.1969	01.02.1970	Pont-en-Ogoz et Villars-d'Avry		Le Bry	280
25.11.1969	01.02.1970	Marly-le-Grand et Marly-le-Petit		Marly	279
20.11.1970	01.01.1971	Plasselb et Neuhaus		Plasselb	278
04.05.1972	01.06.1972	Rossens et Illens		Rossens	277
15.11.1972	01.01.1973	Villarimboud et Macconnens		Villarimboud	276
07.02.1974	15.02.1974	Courlevon et Coussiberlé		Courlevon	275
15.11.1974	01.01.1975	Murten et Burg		Murten	274
14.11.1975	01.01.1976	Marly et Chésalles		Marly	273
02.11.1976	01.01.1977	Belfaux et Cutterwyl		Belfaux	272
02.11.1976	01.01.1977	Ependes et Sales		Ependes	271
10.05.1977	01.01.1978	Siviriez, Le Saulgy et Villaranon		Siviriez	269
17.11.1977	01.01.1978	Villaz-Saint-Pierre et Fuyens		Villaz-Saint-Pierre	268
17.11.1977	01.01.1978	Grossguschelmuth et Kleinguschelmuth		Guschelmuth	267
09.02.1978	01.01.1978	Grossgurmels et Monterschu		Gurmels	266
14.05.1980	01.01.1981	Romont et Les Glânes		Romont	265
18.09.1980	01.01.1981	Ponthaux et Nierlet-les-Bois		Ponthaux	264
20.11.1980	01.01.1981	Murist, Montborget et La Vounaise		Murist	262
10.11.1981	01.01.1982	Lossy et Formangueires		Lossy-Formangueires	261
11.11.1982	01.01.1983	Villarepos et Chandossel		Villarepos	260
23.11.1988	01.01.1989	Bonnefontaine et Montécu		Bonnefontaine	259
14.11.1990	01.01.1991	Murten et Altavilla		Murten	258
14.11.1990	01.01.1991	Vuarmarens et Morlens		Vuarmarens	257
06.02.1991	01.01.1991	Saint-Aubin et Les Friques		Saint-Aubin	256
21.05.1992	01.01.1992	Murist et Franex		Murist	255

FUSIONS DE COMMUNES / GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE

Date du décret / Datum des Dekrets	Date d'entrée en vigueur / Datum d. Inkrafttretens	Communes ayant fusionné / Zusammengeschlossene Gemeinden	No féd.	Nom de la nouvelle commune / Name der neuen Gemeinde	Nombre total de communes / Anzahl aller Gemeinden
06.05.1993	01.01.1993	Rue et Blessens		Rue	254
27.05.1994	01.09.1994	Léchelles et Chandon		Léchelles	253
14.11.1995	01.01.1996	Farvagny-le-Grand, Farvagny-le-Petit, Grenilles et Posat		Farvagny	250
24.09.1996	01.01.1997	Cormérod, Cournillens, Courtion et Misery		Misery-Courtion	247
20.05.1997	01.01.1998	Billens et Hennens		Billens-Hennens	246
02.02.1999	01.01.1999	Corpataux et Magnedens		Corpataux-Magnedens	245
Entrée en vigueur du décret du 11.11.1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes / Fusionsdekret vom 11.11.1999					
11.02.2000	01.01.2000	Montagny-la-Ville et Montagny-les-Monts	2029	Montagny	244
11.02.2000	01.01.2000	Gurmels et Kleingurmels	2262	Gurmels	243
11.02.2000	01.01.2000	Grolley et Corsallettes	2200	Grolley	242
22.03.2000	01.01.2001	Marsens et Vuippens	2140	Marsens	241
17.10.2000	01.01.2001	Ecuvillens et Posieux	2233	Hauterive (FR)	240
16.11.2000	01.01.2001	Avry-sur-Matran et Corjolens	2174	Avry	239
16.11.2000	01.01.2001	Chavannes-sous-Orsonnens, Orsonnens, Villargiroud, Villarsiviraux	2114	Villorsonnens	236
16.11.2000	01.01.2001	Lentigny, Lovens et Onnens	2234	La Brillaz	234
14.12.2000	01.01.2001	Bionnens, Mossel, Ursy et Vauderens	2102	Ursy	231
14.12.2000	01.01.2001	Maules, Romanens, Rueyres-Treyfayes et Sâles	2152	Sâles	228
14.12.2000	01.01.2001	Gillarens, Promasens et Rue	2097	Rue	226
18.09.2001	01.01.2002	Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue	2121	Haut-Intyamon	223
17.09.2002	01.01.2003	Les Ecasseys, Estévenens, La Joux, Lieffrens, La Magne, Sommentier, Villariaz et Vuisternens-devant-Romont	2113	Vuisternens-devant-Romont	216
17.09.2002	01.01.2003	Avry-devant-Pont, Le Bry, Gumefens	2122	Pont-en-Ogoz	214
17.09.2002	01.01.2003	Bonnefontaine, Essert, Montévraz, Oberried, Praroman et Zénauva	2220	Le Mouret	209
17.09.2002	01.01.2003	Gurmels, Guschelmuth, Liebistorf et Wallenbuch	2262	Gurmels	206
14.11.2002	01.01.2003	Courtaman et Courtepin	2254	Courtepin	205
14.11.2002	01.01.2003	Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux	2223	Le Glèbe	202

FUSIONS DE COMMUNES / GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE

Date du décret / Datum des Dekrets	Date d'entrée en vigueur / Datum d. Inkrafttretens	Communes ayant fusionné / Zusammengeschlossene Gemeinden	No féd.	Nom de la nouvelle commune / Name der neuen Gemeinde	Nombre total de communes / Anzahl aller Gemeinden
12.09.2003	01.01.2004	Mannens-Grandsivaz, Montagny	2029	Montagny	201
12.09.2003	01.01.2004	La Corbaz, Cormagens, Lossy-Formangueires	2235	La Sonnaz	199
12.09.2003	01.01.2004	Besencens, Fiaugères, Saint-Martin	2335	Saint-Martin	197
08.10.2003	01.01.2004	Bouloz, Pont, Porsel	2337	Le Flon	195
06.11.2003	01.01.2004	Chavannes-les-Forts, Prez-vers-Siviriez, Siviriez et Villaraboud	2099	Siviriez	192
06.11.2003	01.01.2004	Enney, Estavannens, Villars-sous-Mont	2162	Bas-Intyamon	190
06.11.2003	01.01.2004	La Neirigue, Vuistemens-devant-Romont	2113	Vuistemens-devant-Romont	189
06.11.2003	01.01.2004	Le Crêt, Grattavache et Progens	2338	La Verrerie	187
02.12.2003	01.01.2004	Aumont, Frasses, Granges-de-Vesin et Montet (Broye)	2050	Les Montets	184
02.12.2003	01.01.2004	Berlens et Mézières	2087	Mézières	183
02.12.2003	01.01.2004	Middes et Torny-le-Grand	2115	Torny	182
15.06.2004	01.01.2005	Cugy et Vesin	2011	Cugy	181
13.10.2004	01.01.2005	Lussy et Villarimboud	2116	La Folliaz	180
18.11.2004	01.01.2005	Delley et Portalban	2051	Delley-Portalban	179
18.11.2004	01.01.2005	Cordast et Gurmels	2262	Gurmels	178
16.12.2004	01.01.2005	Chapelle (Broye) et Cheiry	2009	Cheiry	177
16.12.2004	01.01.2005	Praratoud et Surpierre	2044	Surpierre	176
18.11.2004	01.01.2006	Botterens et Villarbenev	2123	Botterens	175
18.11.2004	01.01.2006	Bulle et La Tour-de-Trême	2125	Bulle	174
16.03.2005	01.01.2006	Esmonts et Vuarmarens	2112	Vuarmarens	173
16.03.2005	01.01.2006	Autavaux, Forel et Montbrelloz	2052	Vernay	171
21.06.2005	01.01.2006	Agriswil et Ried bei Kerzers	2276	Ried b. Kerzers	170
21.06.2005	01.01.2006	Bollion, Lully et Seiry	2025	Lully	168

ANNEXE 4

**Décret du 18 septembre 2001 relatif à la fusion des communes
d'Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue**

Décret

du 18 septembre 2001

relatif à la fusion des communes d'Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les décisions des assemblées communales d'Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue ;

Vu les articles premier, 10 al. 1 let. m et 133 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes ;

Vu le décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes ;

Vu le message du Conseil d'Etat du 10 juillet 2001 ;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Article premier. Les décisions des communes d'Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue de fusionner avec effet au 1^{er} janvier 2002 sont entérinées.

Art. 2. La commune nouvellement constituée porte le nom de Haut-Intyamon.

Art. 3. ¹ En conséquence, à partir du 1^{er} janvier 2002 :

- a) les territoires des communes d'Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue sont réunis en un seul territoire, celui de la nouvelle commune de Haut-Intyamon. Les noms d'Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue cessent d'être des noms de communes pour devenir des noms de villages sis sur le territoire de la nouvelle commune ;
- b) les bourgeois d'Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue cessent d'être bourgeois de ces communes pour devenir bourgeois de la nouvelle commune de Haut-Intyamon ;
- c) l'actif et le passif des communes d'Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue sont réunis pour constituer le bilan de la nouvelle commune de Haut-Intyamon.

²Pour le reste, les dispositions de la convention entérinée le 26 juin 2001 par les communes d'Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue sont applicables.

Art. 4. ¹L'Etat verse à la nouvelle commune de Haut-Intyamon un montant de 690 379 francs au titre d'aide financière à la fusion.

²Cette aide financière est versée à partir du 1^{er} janvier 2003, dans les limites des moyens du fonds.

Art. 5. ¹Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret.

²Ce décret est soumis au referendum législatif.

Donné en Grand Conseil, à Fribourg, le 18 septembre 2001.

Le Président:

D. de BUMAN

Le 1^{er} Secrétaire:

R. AEBISCHER

Le Conseil d'Etat a promulgué le présent décret le 5 novembre 2001.

ANNEXE 5

Convention de la fusion de la commune de Haut-Intyamon

CONVENTION DE FUSION ENTRE LES COMMUNES DE

ALBEUVE - LESSOC MONTBOVON - NEIRIVUE

La commune de Albeuve, représentée par son syndic, M. Jean-Marc Beaud et sa secrétaire, Mme Marie-Noëlle Beaud Pythoud,

La commune de Lessoc, représentée par son syndic, M. Jean-Pierre Galley et sa secrétaire, Mme Yvette Delacombaz,

La commune de Montbovon, représentée par son syndic, M. Vincent Grangier et son secrétaire, M. Pierre Robadey,

La commune de Neirivue, représentée par son syndic, M. Pierre Geinoz et sa secrétaire, Mme Yvonne Geinoz

passe la présente

CONVENTION DE FUSION

Article 1 Les territoires de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue sont réunis et ne forment plus qu'une seule commune dès le 1^{er} janvier 2002.

Article 2 Le nom de la nouvelle commune est Haut-Intyamon. Les noms de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue cessent d'être ceux d'une commune pour devenir les noms de villages de la nouvelle commune

Article 3 Les armoiries de la nouvelle commune rappellent celles des anciennes communes de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue. Elles sont définies comme suit:

"De gueules à la bande ondée, coupée de sable et d'argent à la grue au vol dressé d'argent brochant sur le tout et passant sur un mont de deux coupeaux de sinople"

Article 4 Les bourgeois des communes de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue deviennent des bourgeois de la nouvelle commune.

Article 5 Au 1^{er} janvier 2002, tous les actifs et passifs des communes de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue sont repris par la nouvelle commune.

Article 6 A partir du 1^{er} janvier 2002, les coefficients d'impôt de la nouvelle commune seront les suivants:

- | | |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------|
| - Revenu et fortune des personnes physiques | 90 % de l'impôt cantonal de base |
| - Bénéfice et capital des personnes morales | 90 % de l'impôt cantonal de base |
| - Contribution immobilière | 2,5 ‰ |
| - Droit de succession et donation entre vifs | Fr. 1.- par franc dû à l'Etat |
| - Droit de mutation pour les transferts immobiliers | Fr. 1.- par franc dû à l'Etat |

Article 7 A partir du 1^{er} janvier 2002, le Conseil communal de la nouvelle commune sera formé de 9 membres, selon la répartition donnée à l'article 8, alinéa 3, de la présente convention. Pour la désignation des conseillers, on se référera à l'article 135 de la loi sur les communes (LCo).

Article 8 ¹ Lors des élections de 2006, chacune des anciennes communes formera un cercle électoral.

² Le Conseil communal de la nouvelle commune est composé de 9 conseillers communaux (en vertu de l'article 54 alinéa 4 de la loi du 27 septembre 1999 modifiant la loi sur les communes).

³ Le cercle électoral de Albeuve élira 3 membres sur les 9 conseillers communaux. Celui de Lessoc élira 2 membres de l'exécutif. Celui de Montbovon en élira 2 et celui de Neirivue en élira 2.

Article 9 En cas d'élections complémentaires durant les périodes législatives 2001-2006 et 2006-2011, le cercle électoral ayant perdu un conseiller communal sera reconstitué.

Article 10 Ce régime transitoire prendra fin avec le renouvellement intégral des autorités communales de 2011.

Article 11 ¹ L'administration de la nouvelle commune sera assurée par l'administration permanente sise à Albeuve

2 Les documents et archives des quatre communes seront réunis, après inventaire, pour former les archives de la nouvelle commune.

Article 12 1 Dans un délai de quatre mois après la fusion, la nouvelle commune reconstituera les commissions instituées, à savoir:

- la commission financière formée de 5 membres,
- la commission d'aménagement formée de 7 membres dont 2 membres seront désignés par le Conseil communal.

2 Une répartition équitable des sièges à des représentants des quatre anciennes communes doit être garantie, au prorata de la population.

Article 13 1 Dans un délai de quatre mois après la fusion, l'Assemblée communale de la nouvelle commune acceptera les comptes 2001 des quatre anciennes communes, après examen séparé par l'ancienne commission financière de chaque commune.

2 Toujours dans le délai de quatre mois après la fusion, le budget 2002 sera approuvé par l'Assemblée communale de la nouvelle commune, après analyse par les quatre commissions financières réunies.

Article 14 1 Les préposés à l'agriculture, actuellement en place dans les communes de Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue sont maintenus dans leur fonction jusqu'au 31 décembre 2002. En cas de démission d'un membre avant le 31 décembre 2002 le poste ne sera pas repourvu.

2 Au 1^{er} janvier 2003, un seul préposé à l'agriculture et un suppléant seront nommés pour la nouvelle commune par le Département de l'Intérieur et de l'Agriculture.

Article 15 Lorsqu'un parchet communal devient libre, son attribution se fera, en cas d'intérêt, à un agriculteur domicilié sur le territoire de l'ancienne commune à laquelle le parchet appartenait.

Article 16 La nouvelle commune reprend toutes les conventions existantes dans chacune des quatre communes qui fusionnent.

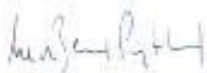
Article 17 1 Tous les règlements communaux seront unifiés dans un délai de deux ans, selon les dispositions de l'article 141 LCo. Les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

2 Lorsqu'une commune ne dispose pas d'un règlement approuvé, c'est le règlement le plus récent des trois autres communes qui lui est applicable.

Article 18 Il est pris acte que l'Etat de Fribourg versera au titre de
subside d'encouragement à la fusion un montant de
Fr. 690'379.--.

Ainsi adoptée par l'assemblée communale de Albeuve, le 26 juin 2001:
par 161 voix pour, 13 voix contre et 2 blancs.

La Secrétaire:



Le Syndic:

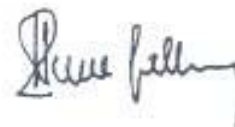


Ainsi adoptée par l'assemblée communale de Lessoc, le 26 juin 2001 :
par 55 voix pour, 9 voix contre et 3 blancs.

La Secrétaire:



Le Syndic:



Ainsi adoptée par l'assemblée communale de Montbovon, le 26 juin 2001 :
par 66 voix pour, 9 voix contre, 1 blanc et 1 abstention.

Le Secrétaire:



Le Syndic:



Ainsi adoptée par l'assemblée communale de Neirivue, le 26 juin 2001 :
par 69 voix pour, 45 voix contre et 1 blanc.

La Secrétaire:



Le Syndic:

