



FUSIONS DE COMMUNES DANS LE CANTON DE FRIBOURG:

BILAN DE L'EXERCICE DU POINT DE VUE DE SES ACTRICES, LES COMMUNES FUSIONNEES

Micheline Guerry-Berchier



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

*Diplôme exécutif en action publique
Décembre 2009*

Préface

Des expériences à partager

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a tenu à publier et à distribuer l'étude de Mme Micheline Guerry auprès d'un large cercle, dont les communes et les députés fribourgeois, pour montrer que le processus de fusion entre deux ou plusieurs entités est la plupart du temps ressenti comme un mouvement positif par les acteurs de ces rapprochements. En tant que responsable des communes, j'ai donc le plaisir de relever la satisfaction de celles et ceux qui ont lancé l'idée d'une fusion avec leurs voisins, avant de la réaliser et de l'accompagner.

C'est de son propre chef que Mme Guerry a décidé de travailler sur cette matière dans le cadre de son travail de diplôme à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), à Lausanne. Il ne s'agit pas d'un travail de commande. Cette étude tombe à point nommé puisque le Grand Conseil a décidé de relancer le train des fusions. Cette 3^e étape devrait être engagée cette année encore.

Je tiens à remercier l'auteure de l'étude, qui est aussi secrétaire générale de l'Association des communes fribourgeoises, de l'avoir menée à bien. Cette recherche est en effet une pierre importante à l'édifice du processus des fusions de communes. C'est en quelque sorte un instrument d'encouragement qui clôt avec à-propos la 2^e étape de l'opération des fusions. Cette étude relève le pragmatisme des autorités cantonales et communales qui, loin des longs discours et théories, se sont attelées à réaliser avec dynamisme des rapprochements entre communes.

Je suis persuadé que cette étude connaîtra un écho qui portera bien au-delà de nos frontières cantonales. De nombreux cantons se sont en effet d'ores et déjà lancés dans des processus d'encouragement ou sont sur le point de le faire. L'expérience fribourgeoise, qui est désormais riche et longue, démontre que les avantages d'un rapprochement l'emportent sur les inconvénients.

Finalement, la publication de ce document à une large échelle est une contribution que notre canton souhaite offrir, en partageant un savoir-faire dans le domaine des fusions. Fribourg est en quelque sorte un laboratoire d'expériences à découvrir. Bonne lecture et belles découvertes !

**Pascal Corminboeuf,
Conseiller d'Etat,
Directeur des institutions,
de l'agriculture et des forêts**

Vorwort

Erfahrungen teilen

Der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ist es ein Anliegen, die Studie von Micheline Guerry zu veröffentlichen und einer grossen Leserschaft, darunter den Gemeinden und den freiburgischen Grossrätinnen und Grossräten, zur Verfügung zu stellen. Denn sie zeigt auf, dass eine Fusion zwischen zwei oder mehreren Einheiten von den Betroffenen in der Regel als positive Entwicklung wahrgenommen wird. Als Verantwortlicher der Gemeinden freue ich mich daher, aufzeigen zu können, dass diejenigen, die die Idee einer Fusion mit ihren Nachbarn lanciert, umgesetzt und begleitet haben, mit dem Ergebnis zufrieden sind.

Micheline Guerry hat aus eigenem Antrieb entschieden, sich mit diesem Thema im Rahmen ihrer Diplomarbeit am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) in Lausanne auseinanderzusetzen. Es handelt sich nicht um eine Auftragsarbeit. Ihre Studie erscheint gerade zum richtigen Zeitpunkt, denn der Grosse Rat hat entschieden, eine neue Fusionsrunde einzuläuten. Diese 3. Etappe dürfte noch in diesem Jahr lanciert werden.

Ich danke der Autorin, die auch Generalsekretärin des Freiburger Gemeindeverbands ist, für die Durchführung dieser Studie. Ihre Forschungsarbeit ist ein wichtiges Element im Gefüge des Fusionsprozesses. Und sie rundet die 2. Fusionsetappe gewissermassen als Motivation zum Weitermachen ab. Diese Studie zeigt, wie pragmatisch die Kantons- und Gemeindebehörden gehandelt haben, die sich, ohne lange zu reden und Theorien aufzustellen, mit viel Dynamik daran gemacht haben, die Gemeinden näher zusammenzurücken.

Ich bin überzeugt, dass diese Studie bis weit über unsere Kantonsgrenzen auf Resonanz stossen wird. In zahlreichen Kantonen wurde die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen bereits aufgenommen oder sie wird demnächst lanciert. Die mittlerweile langjährige und umfangreiche Erfahrung des Kantons Freiburg zeigt, dass die Vorteile eines Zusammenschlusses ihre Nachteile überwiegen.

Mit der gross angelegten Publikation dieses Dokuments möchte der Kanton nicht zuletzt einen Beitrag dazu leisten, unser Know-how im Bereich der Fusionen mit anderen zu teilen. Freiburg ist in diesem Sinne ein Versuchslabor, das es zu entdecken gilt. Ich wünsche Ihnen gute Lektüre und spannende Entdeckungen!

**Pascal Corminboeuf,
Staatsrat,
Vorsteher der Direktion der
Institutionen
und der Land- und Forstwirtschaft**

Préface

Un outil d'orientation au service des communes

Au nom du comité cantonal et en mon nom personnel, je remercie Mme Micheline Guerry, qui est aussi secrétaire générale de notre association, d'avoir eu l'idée de tirer le bilan des fusions de communes réalisées sous l'empire du premier décret d'encouragement. Son initiative personnelle offre un état des lieux très important dans le cadre des discussions actuelles au sein du Conseil d'Etat concernant le projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes et la perspective des débats au Grand Conseil.

Je constate avec pleine satisfaction que la grande majorité des communes qui ont répondu à l'enquête se déclarent prêtes à repartir dans un nouveau processus de fusion. Ces intentions prouvent que le bilan général est positif, résultat qui doit encourager le Conseil d'Etat à engager la nouvelle impulsion sur laquelle il travaille.

Reste à savoir quelle est la taille idéale pour une fusion de communes? Les réponses apportées à l'enquête confirment que cette définition doit être appréciée de cas en cas par les personnes qui se mettent autour de la table pour envisager une fusion de leurs entités. C'est l'étude de projet qui détermine si la taille est optimale, légitimée par les apports que la fusion peut offrir aux différents villages qui la composent. A quoi bon fusionner pour ne rien obtenir? A contrario, toute fusion qui permet d'améliorer les prestations, la gestion des finances, d'investir davantage, de renforcer les acquis, en résumé, de mieux faire, est une réussite. D'ailleurs, toutes les communes qui ont entrepris ce processus ont mis en évidence les gains réalisés par leur processus et ne sont pas déçues. Je suis ainsi convaincu que la taille idéale ne doit pas être dictée par les politiciens extérieurs, mais par les artisans du terrain.

En tant que Président de l'Association des communes fribourgeoises, ce rapport ravive ma motivation d'encourager de nouveaux processus de fusions. Une étude de faisabilité peut permettre à chacune de pouvoir apprécier la pertinence d'un rapprochement avec ses voisins, en examinant les points positifs et négatifs d'une telle démarche.

Je réitère toute ma gratitude à Mme Guerry pour son travail qu'elle met à disposition des communes fribourgeoises. Il constitue à mes yeux un outil pertinent dans le cadre de séances d'orientation organisées par nos membres qui examinent l'éventualité d'une fusion.

**Albert Bachmann,
Président de l'Association
des communes fribourgeoises**

Vorwort

Ein Orientierungsinstrument im Dienste der Gemeinden

Im Namen des Kantonalvorstandes und in meinem Namen danke ich Frau Micheline Guerry, Generalsekretärin unseres Verbandes für Ihre Idee, eine Bilanz über die ersten Gemeindefusionen zu ziehen. Im Rahmen der derzeitigen Diskussionen des Staatsrates im Zusammenhang mit dem Gesetzesvorentwurf über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse und angesichts der künftigen Debatten im Grossen Rat, begrüsse ich ihre persönliche Initiative, die eine Bestandesaufnahme der Situation ermöglicht.

Ich stelle mit voller Zufriedenheit fest, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden, die sich an der Umfrage beteiligt hatte, bereit erklärt, an einem neuen Fusionsprozess teilzunehmen. Diese Haltung zeugt von positiver Bilanz, ein Resultat, das den Staatsrat ermutigen soll, mit neuem Impuls daran weiterzuarbeiten.

Welches ist die ideale Grösse einer Gemeindefusion? Die Antworten auf die Umfrage bestätigen, dass diese Definition von Fall zu Fall von den Personen, deren Gemeinden vom Fusionsprozess betroffen sind, besprochen werden muss.

Es ist die Projektstudie, die bestimmt, ob die Grösse optimal ist, bedingt durch die Vorteile, die jede betroffene Gemeinde von einem Gemeindezusammenschluss ziehen kann. Was bringt es zu fusionieren, wenn man keine Vorteile daraus ziehen kann? Jeder Gemeindezusammenschluss, der es ermöglicht die Leistungen zu verbessern, die Verwaltung der Finanzen zu optimieren, mehr Investitionen zu ermöglichen und Bestehendes zu verstärken, ist ein Erfolg. Alle Gemeinden, die sich zusammengeschlossen haben, heben die Vorteile, die sie aus der Fusion ziehen konnten hervor und sind sehr zufrieden. Ich bin überzeugt, dass die Grösse nicht von auswärtigen Politikern diktiert werden soll, sondern von hiesigen Kennern.

Als Präsident des Freiburger Gemeindeverbandes spornt mich dieser Bericht an, neue Gemeindezusammenschlüsse zu unterstützen. Eine Machbarkeitsstudie, in der man die positiven und negativen Punkte eines solchen Vorhabens darlegt, könnte jedem die Bedeutung einer Annäherung mit seinem Nachbarn aufzeigen.

Ich bedanke mich nochmals bei Frau Guerry für Ihre Arbeit, die Sie den Freiburger Gemeinden zur Verfügung stellt. Es ist für mich, im Rahmen der von unseren Mitgliedern organisierten Informationssitzungen zum Thema der Gemeindezusammenschlüsse, ein nützliches Instrument.

Albert Bachmann
Präsident des Freiburger
Gemeindeverbandes

TABLE DES MATIERES	
	Pages
1. Enjeux liés à la problématique traitée	7
2. Objectifs du travail et questions centrales	9
3. Dessin de recherche	9
4. Analyse empirique	11
I. Introduction: le processus de fusion	11
II. Quel est le bilan retiré de la fusion, de la part de ses divers acteurs et sous ses divers angles?	15
A. <u>Autorités</u>	15
<i>a. Législatif communal</i>	15
<i>b. Conseil communal</i>	17
B. <u>Administration</u>	19
C. <u>Selon les divers domaines d'action de la commune</u>	23
<i>a. Ecoles, structures d'accueil de la petite enfance et jeunesse</i>	23
<i>b. Social et santé</i>	25
<i>c. Eaux, épuration, défense incendie</i>	25
<i>d. Finances</i>	26
<i>e. Bâtiments, édilité, déchetterie, forêts, parchets communaux</i>	28
<i>f. Aménagement du territoire, constructions, développement économique</i>	30
<i>g. Culture, sport, sociétés locales</i>	32
5. Conclusions: le bilan général des fusions réalisées sous le décret du 11.11.99	33
➤ Objectifs de fusion: accomplis!	34
➤ La fusion, un projet de société	36
6. Quels enseignements et quels conseils peut-on retirer du processus de fusion 2000-2006? Petit guide de recommandations	37
➤ Enseignements	37
➤ Recommandations	38
Bibliographie littéraire	40
Bibliographie législative	40
Glossaire	40
Annexes	
Historique des fusions des communes fribourgeoises	I
Décret du 11.11.99	II
Questionnaire d'évaluation des fusions de communes, français et allemand	III
Article 17 de l'avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes	IV

1. Enjeux liés à la problématique traitée

La politique des fusions de communes est une réforme structurelle du territoire très active dans le canton de Fribourg¹. Propulsée par le décret du 11 novembre 1999, elle a connu un essor particulier durant sa durée (2000 à 2006). Pourtant, les premières fusions ne datent pas de cette période. Elles sont antérieures de plus d'un siècle, puisqu'en 1866, Chavannes-sous-Orsonnens et Granges-la-Battiaz unissaient leur destinée pour ne former qu'une au 1er janvier 1867 (Chavannes-sous-Orsonnens). Les fusions de communes dans le canton de Fribourg étaient amorcées.

Même si une petite dizaine de fusions ont abouti dans l'intervalle², les discussions fondant une politique en tant que telle ont débuté à la fin des années 1960, soit un siècle plus tard. Mandaté par le Conseil d'Etat, le Professeur Gaudard dépose son rapport en 1971. Sa première phrase est sans équivoque: "une refonte des limites communales dans le canton de Fribourg est urgente." Et de poursuivre: "le maillage municipal dans lequel nous vivons date d'avant la révolution industrielle. Il ne correspond plus, de ce fait, à la réalité économique, sociale et politique d'aujourd'hui. Les signes de distorsion sont multiples et quotidiens."³ La trame étant posée, le Conseil d'Etat se met à l'ouvrage sans tarder. Alors que le Grand Conseil acceptait la loi proposée, une loi issue de la tradition anglo-saxonne et germanique, contraignante et centralisatrice, des citoyennes et des citoyens de petites communes affichent leur opposition en déposant un référendum. La votation populaire du 26 mai 1974 est claire: 60% des votants rejettent cette loi.

Désormais, dans le canton de Fribourg, le thème des fusions "obligatoires" devient tabou pour les communes, gardiennes jalouses de leur autonomie, même si cette dernière rétrécit comme peau de chagrin. Formellement, Fribourg marque son appartenance au monde latin: sa stratégie est désormais celle des fusions volontaires. Toutes ces dispositions sont coordonnées et intégrées dans la loi sur les communes de 1980⁴. La loi fribourgeoise, en son article 133, et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981⁵ (articles 70 à 73) établissent les conditions d'octroi des subsides d'encouragement aux fusions volontaires des communes. Les modalités de calcul de la subvention reposent sur trois piliers: la compensation de l'endettement, celle des incidences budgétaires et celle des différences dans les infrastructures indispensables.

Le canton met en place les bases légales permettant d'encourager financièrement les fusions volontaires, renforce la législation relative à la collaboration intercommunale, puis innove en décidant une loi sur les associations de communes à buts multiples et une autre loi sur les agglomérations, espérant amener ainsi les communes d'abord à s'entendre, puis à fusionner⁶.

Le 11 novembre 1999, le Grand Conseil approuve un décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes⁷. Les trois aspects fondamentaux de ce texte résident, premièrement, au niveau du calcul de la subvention, deuxièmement dans la manière d'utiliser le subside et, enfin, dans la limite temporelle qui concerne le droit à la contribution cantonale en matière de fusion.

En effet, suite à l'octroi de montants plus ou moins conséquents lors de fusions de communes réalisées pendant les années 1990, résultant des négociations entre l'Etat et les

¹ De 285 communes en 1866; elles étaient 245 au 31.12.99. Après le décret de 1999, l'on compte aujourd'hui 168 communes fribourgeoises

² Annexe I: Historique des fusions des communes fribourgeoises http://admin.fr.ch/scom/fr/pub/scom_fusions/scom_fusions.htm

³ Gaston Gaudard, Piveteau Jean-Luc, Rapport sur le regroupement des communes du canton de Fribourg, Université de Fribourg, juillet 1971, page 9

⁴ Loi du 25 septembre 1980 sur les communes, RSF 140.1

⁵ Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes, RSF 140.11

⁶ Bernard Dafflon, Analyse socio-économique de trente-deux fusions de communes dans le canton de Fribourg, Université de Fribourg, 1996, version mise à jour 2003, pages 5 et 6

⁷ Annexe II: Décret du 11.11.99, RSF 141.1.1

communes, l'Etat a décidé de modifier le calcul des aides financières dans le cadre des projets de fusion. Un fonds d'encouragement est constitué, alimenté par l'Etat à raison de 70% et par les communes, à raison de 30%, selon une clé de répartition précise. "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"⁸. Toutefois, il convient de mettre en évidence le fait que l'attribution des moyens du fonds est limitée et que la commune ne peut bénéficier, au mieux, d'un montant que pour 1'500 habitants⁹.

En outre, la simplification du processus est un élément fort de ce décret¹⁰. Le subside d'encouragement découle d'un calcul transparent et n'est plus le fruit de longues négociations avec le Conseil d'Etat. Reste que ce dernier peut "exceptionnellement, 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"¹¹.

Autre point important: les subsides attachés à la fusion restent à la libre affectation des communes. Enfin, la durée du décret est limitée: les projets doivent être avalisés par le législatif communal jusqu'au 30 avril 2005¹².

C'est durant la validité de ce décret que le peuple fribourgeois s'est doté d'une nouvelle Constitution¹³. En son article 135, la Charte fondamentale déclare clairement que "l'Etat encourage et favorise les fusions de communes." La fusion volontaire en est le principe, rattachant le canton aux traditions latines. Cependant, le Conseil d'Etat s'arroge la possibilité d'ordonner une fusion, "lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent".

Fort du succès du premier décret et considérant que le nombre de communes du canton est encore élevé, les députés Boivin / Haenni déposent, la même année que l'entrée en vigueur des dernières fusions, une motion intitulée "Reprise du processus d'encouragement aux fusions de communes - objectif 2011: 89 communes dans le canton de Fribourg"¹⁴. Acceptée par le Grand Conseil le 9 octobre 2007, la motion conduit à un avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes¹⁵. Des propositions nouvelles sont présentées, particulièrement la tâche des préfets d'élaborer un plan de fusion sur le territoire du district et de le soumettre aux communes, le subside calculé en fonction du nombre d'habitants jusqu'à un plafond de 5'000 habitants, ou encore une durée limitée à fin 2013 pour la présentation de la demande d'aide financière au Conseil d'Etat. La consultation publique s'est terminée le 15 octobre 2009. Bien que l'avant-projet doive faire l'objet d'éventuelles adaptations à la lumière des prises de position déposées, dont les commentaires s'annoncent pluriel concernant leur diversité, une chose est sûre: une nouvelle impulsion de la politique des fusions est dans le portillon de départ.

D'ailleurs, les communes en sont bien conscientes et n'attendent pas de connaître les contours exacts de la loi pour raviver les discussions. De leur côté, les préfets entament les réflexions, élaborent leurs projections cartographiques, réunissent les communes pour faire part de leurs idées. Des rencontres, souvent informelles, ont lieu, voire des études débutent. A l'aube de ce nouveau processus d'encouragement, l'enjeu principal de ce travail est, en dressant le bilan des fusions de communes qui sont nées sous le décret de 1999 à 2006, de mettre à disposition des communes intéressées, les résultats empiriques d'une telle réforme,

⁸ Décret du 11.11.99, RSF 141.1.1, art. 5 al.1. L'indice de la capacité financière est défini dans la loi sur 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes, RSF 142.1

⁹ "Lorsque la population d'une des communes qui fusionnent est supérieure à 1'500 habitants, l'aide financière de cette commune se calcule sur une population de 1'500 habitants" - Décret du 11.11.99, RSF 141.1.1, art. 6

¹⁰ Brigitte Zbinden, Gemeindefusionszusammenschlüsse im Kanton Freiburg, Themenarbeit, WKS Bern, Seite 7

¹¹ Décret du 11.11.99, RSF 141.1.1, art. 5 al.3

¹² Décret du 26 juin 2003 prorogeant le décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes, ROF 2003_088 http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof_2003/2003_088_f.pdf

¹³ Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, RSF 10.1

¹⁴ Motion no 160.06 http://admin.fr.ch/gc/fr/pub/archives/legislature_2002_2006/2002_06/motions/141_160.htm

¹⁵ Avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes http://admin.fr.ch/cha/fr/pub/consultations_en_cours.htm

de manière générale et de manière particulière selon les domaines d'activités, en soulignant les enseignements utiles qui pourront en être retirés.

2. Objectifs du travail et questions centrales

L'objectif principal poursuivi dans ce travail est l'évaluation des fusions qui ont été réalisées sous l'égide du décret du 11 novembre 1999.

41 fusions ont vu le jour, certaines communes fusionnant par deux ou trois fois durant le décret¹⁶. Avec un recul de presque quatre ans depuis l'entrée en vigueur des dernières fusions, une question reste sans réponse: quel est le bilan tiré de ce processus, de la part de ses divers actrices et acteurs et sous ses divers angles?

Si le décret, lié à une aide financière, a multiplié les fusions de communes, la subvention n'a pas été le principal et/ou le seul facteur qui a motivé les communes. Les raisons qui conduisent à une fusion de communes sont multiples et sont intimement liées à l'environnement proche de la commune. Nombre d'auteurs ont disserté sur ce thème; il ne s'agit pas de l'analyser à nouveau. Cependant, la motivation de départ reste l'élément central pour une telle étude. Est-ce que les objectifs déterminés par les communes comme moteur du processus correspondent au bilan qu'elles en retirent? Voici la question qui guidera les conclusions de ce travail.

Plus qu'une étude sociologique, ce rapport vise à évaluer le processus de fusions de communes de manière concrète, en examinant les différents domaines d'action des communes fribourgeoises et les niveaux de compétence. L'idée est de déterminer si l'expérience est plutôt positive ou négative sous divers points de vue et de retirer des enseignements afin de servir aux projets à venir. Quelle appréciation portent les autorités communales sur le processus de fusion? Seraient-elles prêtes à repartir dans un nouveau processus? Après une telle expérience, ont-elles un conseil à formuler et lequel? Le but est bien de donner une dimension dynamique à cette étude, alors qu'une nouvelle politique d'impulsion des fusions de communes est en train de se dessiner.

3. Dessin de recherche

C'est le procédé par sondage qui a été utilisé pour réaliser cette étude. Le questionnaire porte sur les différents niveaux décisionnels, aborde le côté administratif, examine les domaines d'action de la commune et conclut sur des considérations générales concernant le processus de fusion¹⁷. Voici les chapitres qu'il contient:

"Feuille de route" du questionnaire

Informations de base

I. Introduction

Q 1 à 7

II. Quel est le bilan tiré de la fusion, de la part de ses divers acteurs et sous ses divers angles?

A. Autorités

a. Législatif communal

Q 8 à 13

b. Conseil communal

Q 14 à 22

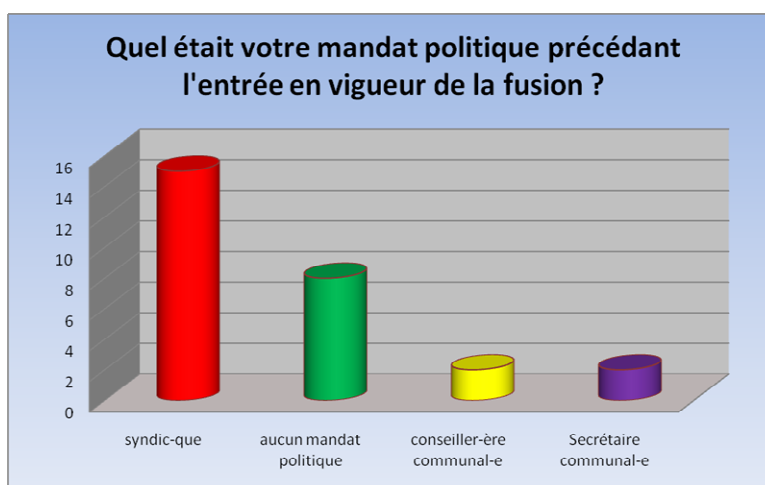
¹⁶ Annexe I: voir communes fusionnées de 2000 à 2006 et évolution du nombre d'habitants

¹⁷ Annexe III: questionnaire d'évaluation des fusions de communes, français et allemand

B. Administration	Q 23 à 32
C. Selon les divers domaines d'action de la commune	
a. Ecoles, structures d'accueil de la petite enfance et jeunesse	Q 33 à 36
b. Social et santé	Q 37 à 40
c. Eaux, épuration, sapeurs-pompiers	Q 41 à 46
d. Finances	Q 47 à 51
e. Bâtiments, édilité, déchetterie, forêts, parchets communaux	Q 52 à 56
f. Aménagement du territoire et constructions	Q 57 à 60
g. Culture, sports, sociétés locales	Q 61 à 65
III. Bilan général du processus de fusion	Q 66 à 72

Si le panel des personnes interrogées aurait pu s'étendre aux personnes directement concernées ou à un échantillon représentatif d'entre elles, le temps imparti pour déposer le rapport ne permettait pas une telle étude empirique. Et encore eût-il été possible de déterminer un échantillon autant représentatif que possible de la population des communes concernées. C'est pourquoi, l'enquête s'est adressée aux syndiques et syndics, en les invitant à orienter leur regard par rapport aux différents organes sujets du questionnaire. En effet, qui peut être mieux placé pour cet exercice que celle ou celui qui dirige la commune, qui doit veiller à avoir une attitude autant globale que collégiale? D'ailleurs, nombre d'entre eux étaient déjà soit syndique ou syndic d'une commune qui fait partie de la fusion, soit conseiller ou conseiller communal dans une des communes, ou alors sans mandat politique mais souvent étroitement impliqué dans le projet de fusion.

Voici les fonctions des syndiques et syndics actuels des communes fusionnées, au moment précédant l'entrée en vigueur de la fusion:



La consultation s'est déroulée du 10 août au 31 octobre 2009. Le taux de réponses est de 85%.



4. Analyse empirique

L'analyse empirique, en désignant le pourcentage des communes pour les différents points abordés, fait référence aux communes qui ont répondu au questionnaire, soit les communes fusionnées sous l'empire du décret de 1999.

I. Introduction: le processus de fusion

Quelle(s) a (ont) été la (les) motivation (s) et les déclencheurs pour entreprendre le processus du point de vue de chaque commune composant la fusion?

Cette question centrale est la toute première cellule du processus de fusion. Elle a ses caractéristiques: autant essentielle que fragile. Essentielle, puisqu'elle est le noyau de cette aventure, l'atome qui réunit la conviction de tous les partisans, auquel ils s'accrochent. C'est celle qui fonde la démarche. Fragile, puisque finalement cette motivation reste une hypothèse dans le cas d'espèce. Il est nécessaire "de construire chaque projet en respectant scrupuleusement la réalité de chaque commune. Chaque nouvelle commune née d'une fusion doit pouvoir s'appuyer sur une vision stratégique, sur un projet d'avenir.¹⁸" Si l'expérience enseigne que l'hypothèse de départ est vérifiée dans d'autres fusions, le caractère propre de chaque processus montre que seuls l'aboutissement et son application pourront prouver la pertinence de l'hypothèse de départ. C'est d'ailleurs le sens du présent travail. Il s'agira d'apprécier, dans les considérations finales, si ces premiers objectifs ont pu être accomplis, s'ils restent prioritaires ou s'ils sont passés au second plan, supplantés par des effets nouveaux.

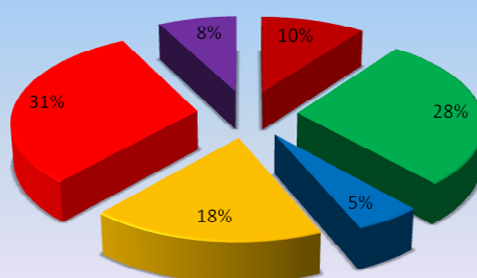
L'exercice de fusion demande foi et conviction: il faut être crédule et audacieux. Une attitude de Saint-Thomas n'a que faire dans une telle démarche. Les raisons principales qui ont motivé les communes à entreprendre un processus de fusion sont les suivantes¹⁹:

¹⁸ Nils Soguel, Gilles A. Léchet, Facteurs clés de succès et autres leçons de la pratique, in Commune Suisse 5/6/09, page 78

¹⁹ Voir Q 1 du questionnaire (annexe III). Notons que, pour cette question ouverte, les communes ont parfois avancé plusieurs raisons

Raisons qui motivent la commune à entreprendre un processus de fusion

- Diminuer le nombre de CC en raison du manque d'intérêt pour la chose publique 10%
- Acquérir davantage de poids en réunissant forces et atouts 28%
- Pression du canton 5%
- Aide financière 18%
- Simplification des structures et de la réalisation des projets d'envergure 31%
- Offrir davantage de prestations avec une meilleure capacité d'investissement 8%



Elles correspondent à celles inventoriées par les divers auteurs qui ont disserté sur les fusions de communes²⁰. Elles s'orientent indéniablement pour faire face à l'augmentation des tâches toujours plus complexes et interdépendantes, le développement économique et une situation financière toujours plus difficiles ainsi qu'un degré de revendications critiques de la part des citoyennes et des citoyens toujours plus élevées tandis que dans un même temps, leur disponibilité pour un mandat politique s'amenuise²¹.

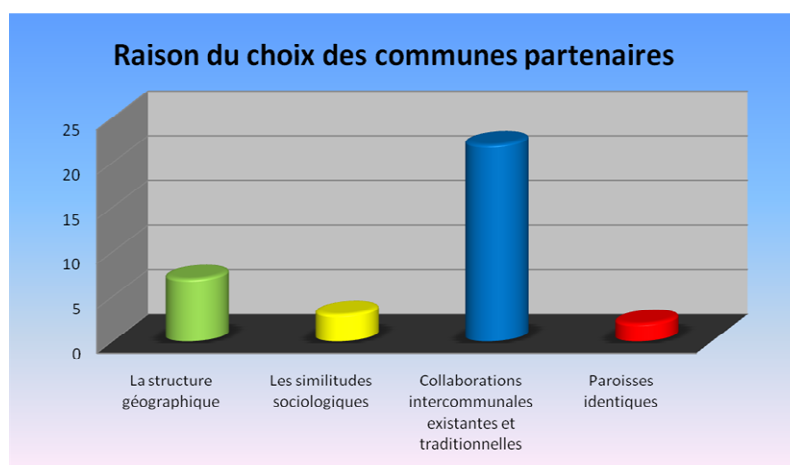
Certes, les arguments historiques que sont la situation financière, l'augmentation de la population, la rationalisation de la gestion administrative, la coordination des tâches communales ou l'impulsion nouvelle, par le biais d'une aide financière déterminée, constituent d'importants moteurs. Cependant, il est intéressant de remarquer que se dégage un élément fort, qui prend une importance accrue: la simplification des structures et la réalisation de projets d'envergure est l'argument cité par 31% des communes. Il domine l'objectif d'acquérir davantage de poids en réunissant forces et atouts (28%). Dès lors que chaque commune invoque volontiers son argument, l'intérêt de tous devient désormais le moteur de chacun, témoin d'une véritable solidarité. La fusion se hisse en processus accompli de la collaboration intercommunale, qui a permis aux communes de se côtoyer plus étroitement et de travailler ensemble. Leur proximité et leurs intérêts communs les rassemblent autour de la volonté de réaliser une structure ou une infrastructure commune, devenant le tremplin d'un véritable projet de société: la fusion. Dans ce cas-là, la motivation de départ attribuée à la future commune, avant même qu'elle ne naisse, une tâche nouvelle.

²⁰ Bernard Dafflon, Les fusions de communes, pourquoi, comment?, Université de Fribourg, 5 mars 2009, page 5
Brigitte Zbinden, Gemeindefusionszusammenschlüsse im Kanton Freiburg, Themenarbeit, WKS Bern, Seite 6

²¹ Andreas Ladner, Daniel Arn, Ueli Friedrich, Reto Steiner, Jürg Wichtermann, Gemeindereformen - zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Forschungsprojekt des Nationalfonds, Zukunft Schweiz, Seite 1

L'exercice est assorti d'un double enjeu: fusionner et réaliser la structure ou l'infrastructure qui les lient inexorablement. Dès lors, le succès de la fusion pourra s'identifier dans une réalisation tangible, physique.

Ce sont des mariages "naturels" qui sont à l'origine des fusions, en général. Il faut toutefois relever que l'Etat a exercé une certaine pression pour deux cas de fusions²². Les raisons de choisir, dans cette alliance, tel(s) partenaire(s) plutôt qu'un ou des autre(s) sont fondées sur la structure géographique du territoire, les similitudes sociologiques qui les unissent, leurs connivences puisqu'elles collaborent déjà pour certaines tâches ou encore appartiennent à une même paroisse. Elles correspondent aux critères relevés par l'étude réalisée par deux services de l'administration cantonale fribourgeoise à la mi-parcours du processus²³.



Plus de la moitié des communes qui a répondu à ce questionnaire (55%) a expérimenté un processus de fusion qui a échoué, soit antérieurement, soit postérieurement à la fusion qui les scelle actuellement.

Les raisons de ces échecs sont diverses et identiques aux obstacles qui jalonnent toute aventure de ce genre: raisons financières, lieu de l'administration communale, divergences politiques entre les Conseils communaux ou crainte de perte de pouvoir, défaut d'intérêt manifeste, pour ne citer que les principales²⁴. Elles sont constatées par les auteurs²⁵.

Entreprendre un tel processus est un travail de longue haleine: la durée moyenne du processus, du début des discussions à l'entrée en vigueur de la fusion, est de 3 ans. Il faut remarquer que, comme tout échec grandit, une fusion échouée profite tout de même pour la suite, car elle réduit la durée des travaux pour un nouveau processus²⁶.

Le Service des communes et les services de l'Etat en général restent des soutiens appréciés dans ce labeur. Rares sont les communes qui s'entourent d'une personne extérieure pour les accompagner, bien que cela nécessite une énergie redoublée en sus du mandat et des affaires communales courantes²⁷.

²² Q 2

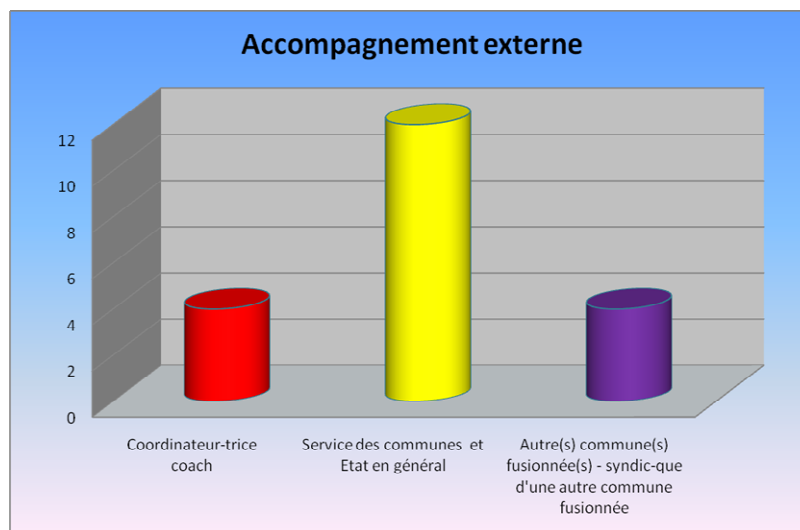
²³ Gérald Mutrux et Laurent Yerly, Sondage réalisé dans le cadre de l'examen de subventions relatif à l'encouragement cantonal aux fusions de communes; Compte-rendu, Service des communes et Administration des finances, Fribourg, 2004, page 4

²⁴ Q 3

²⁵ Nils Soguel, Gilles A. Léchet, Facteurs clés de succès et autres leçons de la pratique, in Commune Suisse 5/6/09, page 78

²⁶ Q 4

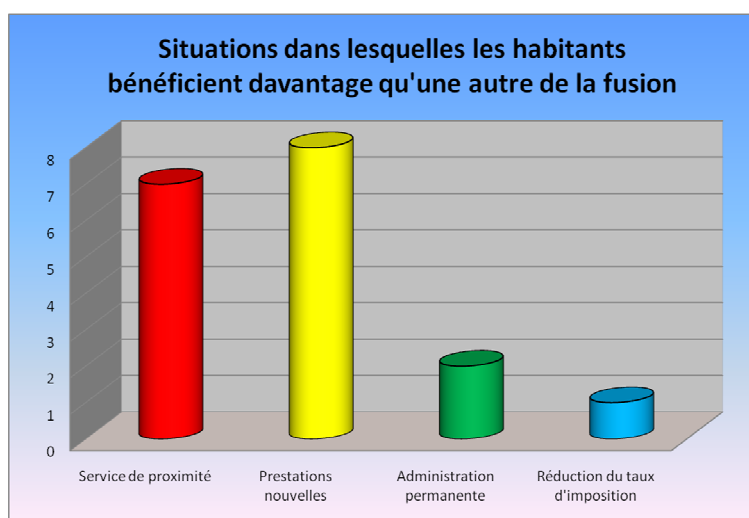
²⁷ Q 5



Quant à la durée moyenne pour rôder ou harmoniser une fusion de communes, soit mettre en place tous les éléments induits par la fusion (règlements, aspects techniques, etc.), elle est évaluée à un peu plus de trois ans et demi. Ce n'est pas tant la grandeur de la commune qui détermine cette période, mais les éléments intrinsèques à mettre en place, colorés des aspects tout à fait propres aux communes (par exemple, régler les dossiers gelés durant la période de fusion). L'aménagement du territoire reste indéniablement la plus grande pièce du puzzle et occupe pleinement cette période²⁸. A remarquer que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATEC)²⁹ et son règlement (ReLATEC) entraînent l'adaptation des plans d'aménagement locaux (PAL) et de la législation communale y relative, du fait de l'adhésion à l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)³⁰.

Peut-on affirmer que les habitants d'une ancienne commune bénéficient davantage qu'une autre de la fusion (par exemple, service de proximité, prestations nouvelles, investissements, etc.)?

Plus de la moitié des communes (56%) affirme que les habitants d'une ancienne commune bénéficient plus qu'une autre de la fusion. Elle gagne des prestations ou autres avantages qu'elle ne pouvait offrir à ses citoyennes et à ses citoyens, mais qui étaient déjà accessibles dans l'autre ou les autres communes partenaire(s) à la fusion. Voici les gains obtenus³¹:



²⁸ Q 6

²⁹ Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), ROF 2008_154

³⁰ Loi du 2 septembre 2008 portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions, ROF 2008_095 http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof_2008/2008_095_f.pdf

³¹ Q 7

II. Quel est le bilan retiré de la fusion, de la part de ses divers acteurs et sous ses divers angles?

La fusion est une réforme structurelle qui touche la commune à tous ses niveaux et dans chacun de ses domaines d'action. Le présent chapitre a pour but d'analyser les répercussions du processus de fusion du point de vue des autorités communales, de l'administration communale et dans chacun des domaines d'action de la commune.

A. Autorités

a. *Législatif communal*

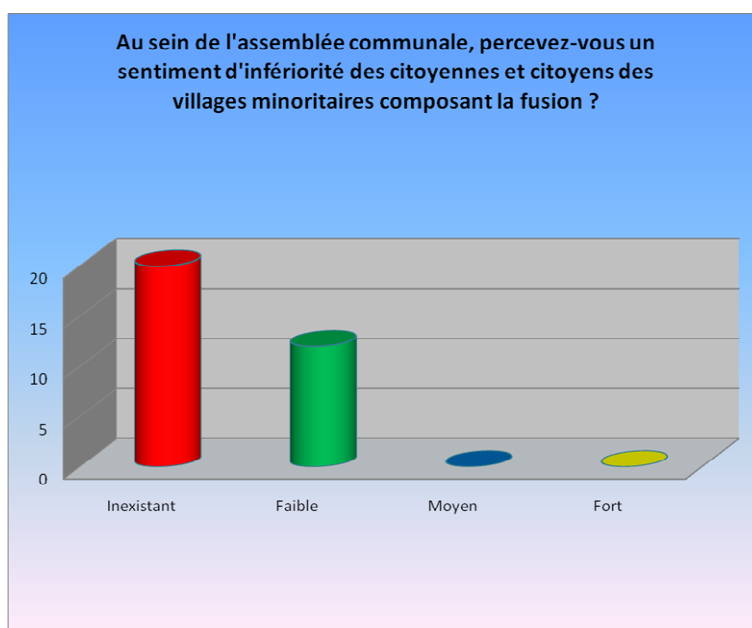
Les premières années d'alliance entre les communes ont des effets davantage perceptibles sur l'environnement politique. Les citoyennes et les citoyens des villages sont désormais rassemblés dans une même salle pour une seule assemblée communale. Des élections ont lieu pour le conseil général si cette forme de législatif est en vigueur dans la commune.

Alors que le conseil général est élu selon un principe de représentation proportionnelle, peut-on, au sein de l'assemblée communale, percevoir un sentiment d'infériorité des citoyennes et des citoyens des villages minoritaires composant la fusion?

A cette question, 62,5% des communes répondent qu'il est inexistant à leurs yeux. Un sentiment d'infériorité, psychique et/ou physique, est faiblement perceptible pour 37,5% des autres communes. Parmi elles, certaines remarquent, physiquement, une présence proportionnellement plus faible de certains cercles électoraux, sans pouvoir toujours apporter d'explication apparente, ou estimant parfois que le processus d'identification à la nouvelle commune est encore en cours, ou, enfin, pour un simple motif inhérent au déplacement.

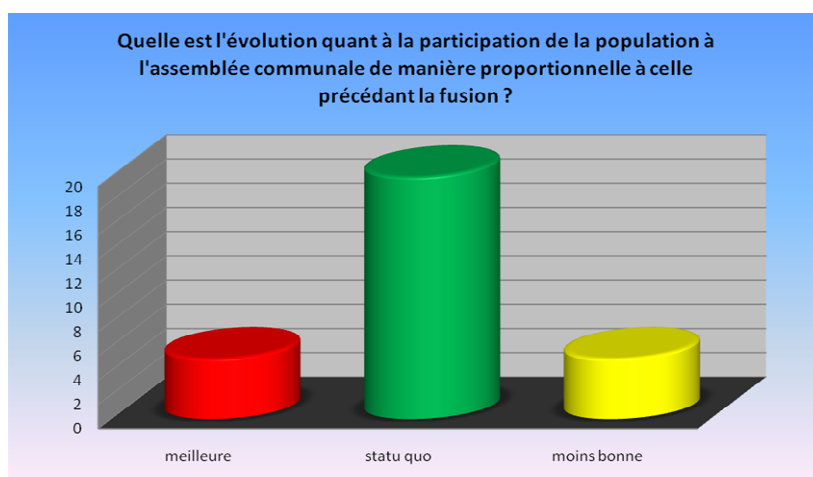
Au contraire, et cette remarque est analogique à la nature d'un investissement en ce qui concerne les quartiers ou les sociétés locales, les citoyennes et les citoyens d'un village se déplacent plus volontiers lorsqu'un investissement concerne leur partie de territoire.

Il reste évident que la culture civique peut être plus ou moins développée dans une partie du territoire que dans une autre. Les communes le remarquent³².

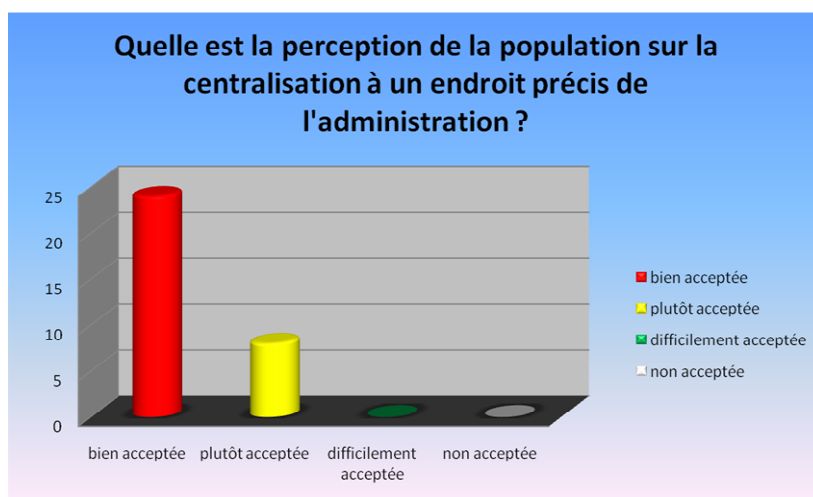


³² Q 8

La majorité des communes fusionnées qui n'ont pas de conseil général, n'ont pas entamé de réflexions relatives à un éventuel remplacement de l'assemblée communale par un conseil général³³. Cependant, cette question a été examinée, sans concrétisation, dans trois communes, dont la population approche de 1'000, 2'000 et dépasse 3'000 habitants pour la troisième. Le nombre d'habitants n'est donc pas relevant en l'espèce. Et il n'y a pas du tout péril en la demeure. Le statu quo prévaut en matière de participation moyenne des citoyennes et des citoyens à l'assemblée communale, proportionnellement à la nouvelle taille de la commune fusionnée³⁴. L'intérêt pour l'institution est garanti. C'est plutôt le caractère de la commune et la connaissance des dossiers, sans cesse toujours plus complexes, qui attisent les réflexions entre l'assemblée communale et le conseil général.



Des nouvelles communes sont caractérisées par des territoires relativement étendus. En ce qui concerne la centralisation à un endroit précis de l'administration, aucune n'a remarqué une difficulté d'acceptation. La centralisation est "bien acceptée" dans 75 % des cas, ou "plutôt acceptée" dans 25%³⁵ des cas.



³³ Q 9

³⁴ Q 10

³⁵ Q 12

Il est indéniable que l'ouverture d'une administration avec des plages horaires plus étendues, au mieux, la création d'une administration communale permanente viennent pondérer et compenser l'inconvénient d'une administration centralisée³⁶. A noter que deux communes³⁷ ont maintenu les guichets dans chaque village.

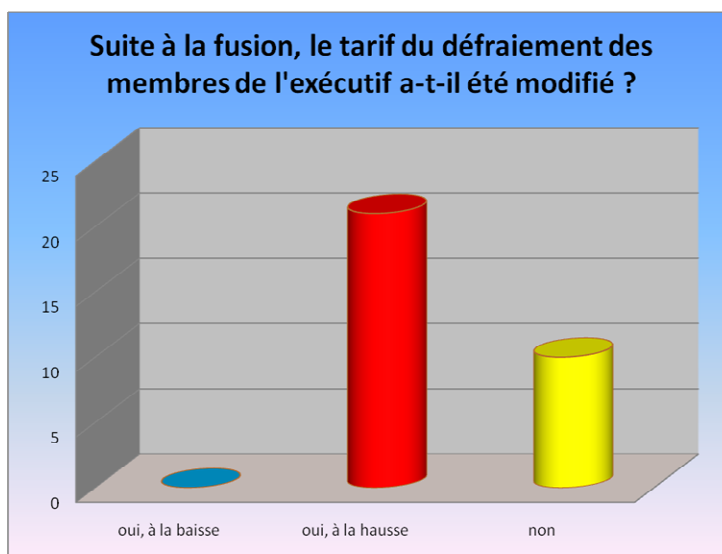
b. Conseil communal

L'adaptation à la nouvelle silhouette de la commune, aux nouvelles tâches, aux particularités de chacune des entités n'est pas seulement l'apanage du législatif communal, c'est le pain quotidien du Conseil communal.

Pourtant, avec une nouvelle administration communale permanente, une seule commune constate que, grâce au développement de ce service, le mandat de syndique ou syndic a diminué au niveau du temps consacré. C'est un cas isolé, car, de l'avis de 77% des communes, la charge de travail de la syndique ou du syndic augmente suite à la fusion.

Celle-ci est restée toutefois constante pour cinq communes, notamment des communes qui ont fusionné avec une commune de plus petite taille, processus qui n'a pas engendré de grand changement par rapport au critère de fonctionnement antérieur³⁸. Le mandat de syndique ou syndic est évalué à un taux d'activité de 30% en moyenne³⁹.

La charge de travail accrue pour la gestion d'une grande commune et les responsabilités qui y sont attachées ont ainsi incité une augmentation du tarif de défraiement des membres de l'exécutif dans 68% des communes fusionnées. A nouveau, le statu quo concerne notamment des communes qui ont fusionné avec une petite commune, sans que la nouvelle entité ne change fondamentalement au niveau du fonctionnement⁴⁰.



Dans la grande majorité des fusions, la professionnalisation (totale ou partielle) de l'exécutif n'a cependant pas été discutée. Le système de milice semble bien avoir ses lettres de noblesse. Mais que l'on ne s'y trompe pas: la question a tout de même été examinée non seulement dans la plus grande commune fusionnée du canton, mais aussi dans des communes de moins de 2'000 habitants⁴¹.

³⁶ Q 13

³⁷ De 900 à un peu plus de 1'000 habitants.

³⁸ Q 14

³⁹ Q 15

⁴⁰ Q 16

⁴¹ Q 17

Dans près 63% des communes qui ont répondu, les syndiques et syndics remarquent un regain d'intérêt par rapport à leurs tâches communales, grâce à la fusion. Participent principalement à ce sentiment: la défense d'une plus grande commune, la dynamique de développement et l'importance accrue de la commune vis-à-vis des différents partenaires, la gestion de l'administration et du conseil plus professionnelles ou encore la vision à long terme. Mais attention: n'émettez aucune conclusion a contrario, car cela ne signifie pas que la verve ait diminué! Simplement, elle reste intacte, car la réponse négative concerne à nouveau des communes qui ont fusionné avec des petites, dont l'effet est nul quant au fonctionnement⁴².

Et principalement, est-ce que le regard des citoyennes et des citoyens vis-à-vis de l'autorité exécutive de la commune fusionnée a changé? Les résultats de l'appréciation sont partagés. La moitié des communes affiche cette relation comme inchangée. Elles tendent même à un mieux: l'autre moitié dénote une influence positive, puisque la reconnaissance vis-à-vis du travail des élus s'accroît, l'intérêt de la population augmente, de même que ses attentes. En ce qui concerne la plus grande des fusions, le processus a transformé le regard des citoyennes et des citoyens qui appartiennent nouvellement à une ville, la deuxième du canton⁴³, laquelle s'oriente vers une perspective stratégique consistant à développer un centre urbain fort dans sa région⁴⁴.

La recrudescence d'intérêt manifestée par les citoyennes et les citoyens aurait-elle un effet positif sur la recherche de candidates et de candidats pour les élections communales, un des principes moteurs déclaré pour engager la fusion? Si toutes les communes interrogées n'ont pas été confrontées à l'exercice, il semble que les fusions de communes n'attisent pas davantage l'engagement des citoyennes et des citoyens pour le bien public. 82% des communes répondent négativement à cette question⁴⁵. Cependant et indéniablement, les recherches sont facilitées par le fait que le nombre de personnes à élire est mathématiquement divisé selon le nombre d'entités fusionnées.

Dans 87% des cas, des quotas ont été introduits, en fonction des cercles électoraux prévalant au moment de la fusion.

Ces quotas touchent les élections au Conseil communal et dans les commissions communales. La durée de validité de cette condition expire presque partout à 2011⁴⁶. Les parchets communaux sont aussi concernés par cet amendement. La durée varie d'une année à une ou deux législatures. Elle est même infinie dans certains cas, comme on le verra dans le domaine d'action y relatif⁴⁷.

La détermination de délais aux nouvelles obligations sur lesquelles s'accordent les communes reste délicate et doit faire l'objet de réflexions dans les discussions préparatoires. L'expérience a dicté que la définition de termes peut réellement poser problème dans une convention de fusion, en fonction de l'évolution des choses⁴⁸. C'est pourquoi, l'avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes propose de corriger ces défauts⁴⁹. Davantage de souplesse est indispensable. En effet, la dynamique qui caractérise une fusion doit se perpétuer au-delà de la date d'entrée en vigueur et doit prendre en considération l'évolution des choses, qui n'est en soi pas planifiable.

⁴² Q 18

⁴³ Q 19

⁴⁴ Nils Soguel, Gilles A. Lécho, Facteurs clés de succès et autres leçons de la pratique, in Commune Suisse 5/6/09, page 79

⁴⁵ Q 20

⁴⁶ Q 21

⁴⁷ Voir Q 56 page 30

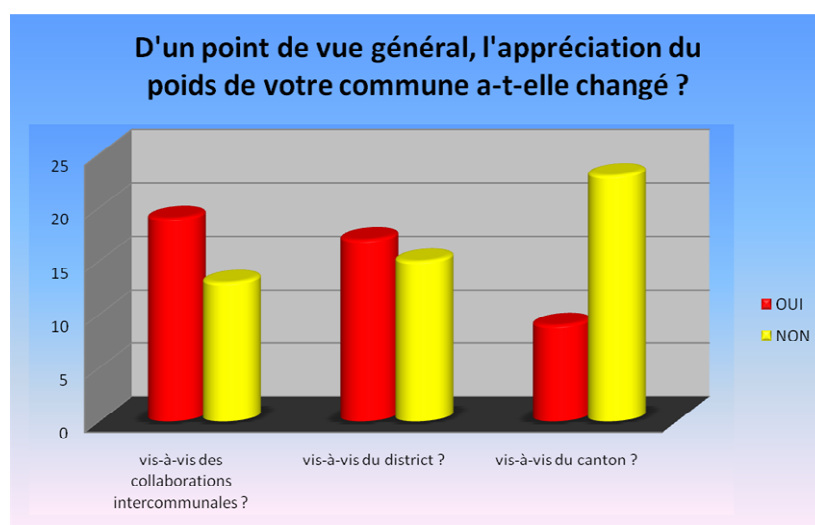
⁴⁸ Q 68 - 32% des communes qui ont répondu confirment ce souci

⁴⁹ Annexe IV: propositions de modifications des articles 141a et 141b LCo in article 17 de l'avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes http://admin.fr.ch/cha/fr/pub/consultations_en_cours.htm

D'un point de vue général, est-ce que l'appréciation du poids de la commune a changé, que ce soit vis-à-vis des collaborations intercommunales, vis-à-vis du district ou vis-à-vis du canton?

Les réponses montrent une augmentation de l'influence de la commune fusionnée au sein des collaborations intercommunales et dans le cadre du district⁵⁰. Cette appréciation se vérifie puisque plusieurs communes fusionnées ont acquis des sièges au comité d'associations intercommunales⁵¹. Par contre, les communes fusionnées, dans leur majorité, ne ressentent pas avoir acquis plus de poids vis-à-vis du canton.

Néanmoins, tel qu'il ressort des réponses, les activités sont davantage déterminantes pour cette nouvelle appréciation du poids de la commune que la seule fusion. Et le cercle est accompli, puisque c'est la fusion qui stimule les activités.



B. Administration

Une fusion, avec toute la dimension politique qui la caractérise, n'est pas un havre de paix pour les administrations communales. A l'instar de l'exécutif communal, elles sont davantage sollicitées, tant lors du processus, afin de réunir tous les documents et les informations nécessaires, qu'après l'entrée en vigueur de la fusion.

Il s'agit d'harmoniser, d'uniformiser les règlements et les taxes, de fusionner le contrôle des habitants et les outils de gestion communale. L'augmentation de la population à elle seule engendre inévitablement une recrudescence de tâches, en fonction des attentes des citoyennes et des citoyens qui sont plus nombreux. Si l'on constate, de manière isolée, qu'une ou deux communes ont pu englober ce travail supplémentaire sans d'autres conséquences, ce n'est pas une généralité et la conjonction des différents titulaires de postes nécessite une organisation nouvelle du travail. Il est avantageux de pouvoir compter sur le fait que chacune et chacun connaît parfaitement l'entité précédente et sa population. Les postes de travail sont organisés nouvellement en considération de la taille de la nouvelle commune et du personnel. Les secteurs sont définis de manière plus précise et les collaboratrices et collaborateurs se spécialisent dans les tâches qui leur sont confiées. Des processus de traitement des tâches sont mis en place, permettant une meilleure gestion.

⁵⁰ Q 22. Il est intéressant de noter qu'une fusion a modifié les limites préfectorales, puisqu'en fusionnant, un village est passé du district du Lac au district de la Sarine

⁵¹ Voir Q 38 + Q 42 page 25

Cette dernière améliore la qualité des prestations, appréciée de la part de la population et du Conseil communal⁵².

Dans 61% des communes, la fusion a entraîné un changement du nombre de collaboratrices et de collaborateurs. 39% des communes n'ont pas modifié la composition de leur personnel⁵³.



Quelques communes ont licencié leur personnel en raison de la fusion, afin de mettre les postes nécessaires au concours, mesure formelle qui n'exclut pas l'engagement nouveau des anciennes collaboratrices ou collaborateurs.

Pour le reste, soit les collaboratrices ou collaborateurs ont démissionné, pour la plupart des cas, soit c'est le principe du départ naturel qui a prévalu. Privilégier la rationalisation de l'administration communale par le biais des départs naturels devrait néanmoins être une règle⁵⁴.

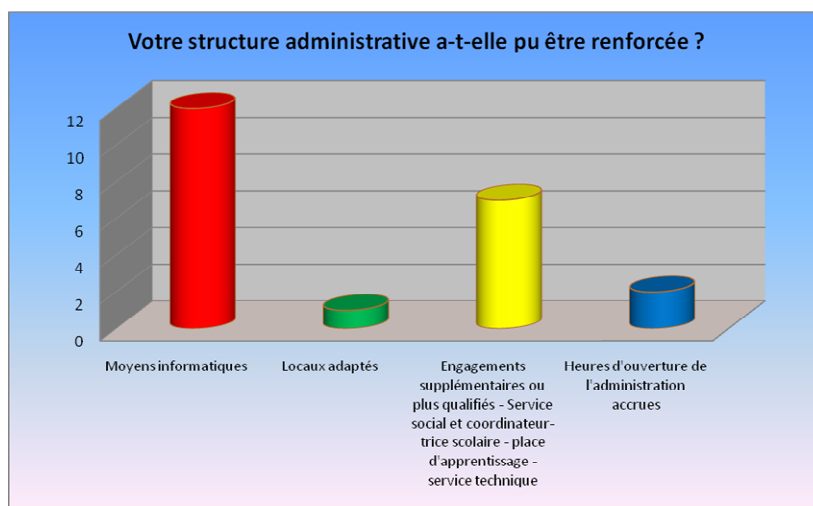
⁵² Q 23

⁵³ Q 24

⁵⁴ Bernard Dafflon, Les fusions de communes, pourquoi, comment, Université de Fribourg, mars 2009, page 15

Dans deux tiers des communes, la fusion a permis de renforcer la structure administrative. Les moyens permettant d'atteindre ce but sont les suivants, certains étant conjugués: les moyens informatiques, l'adaptation des locaux, des engagements supplémentaires, notamment plus qualifiés, des heures d'ouverture de l'administration accrues.

Le renforcement n'a pas été nécessaire dans les communes dont les structures ont pu absorber les conséquences de la nouvelle commune. Cela concerne onze communes. Cependant, quatre d'entre elles envisagent d'améliorer encore leur service administratif. Une des options évoquée est l'engagement d'un-e administrateur-trice communal-e⁵⁵.



Parmi les nouveaux engagements, préférence a été accordée aux personnes au bénéfice d'un CFC avec de l'expérience et/ou ayant accompli une formation continue dans le domaine. Une seule commune, de taille moyenne (plus de 1'500 hab.) a annoncé l'engagement d'une personne au bénéfice d'une formation dans une haute école (universités, écoles polytechniques, HEG, etc.). Il convient de noter que les nouveaux engagements comprennent aussi l'engagement de personnes employées dans les entités antérieures⁵⁶.

Un peu plus de la moitié des communes interrogées (53%) a édicté un règlement du personnel communal. A contrario et selon la loi, l'autre moitié applique par analogie la loi sur le personnel de l'Etat⁵⁷. L'on peut remarquer que la proportion des communes qui règlent de manière autonome leurs relations avec leur personnel augmente, par rapport à la proportion sur l'ensemble du canton qui est de 1/3⁵⁸.

Alors que l'autonomie règne en matière de détermination des salaires (art. 60 al. 3 let. f LCo), 41% des communes ont édicté leur propre échelle de traitement. C'est la référence au barème de l'Etat qui est majoritaire⁵⁹.

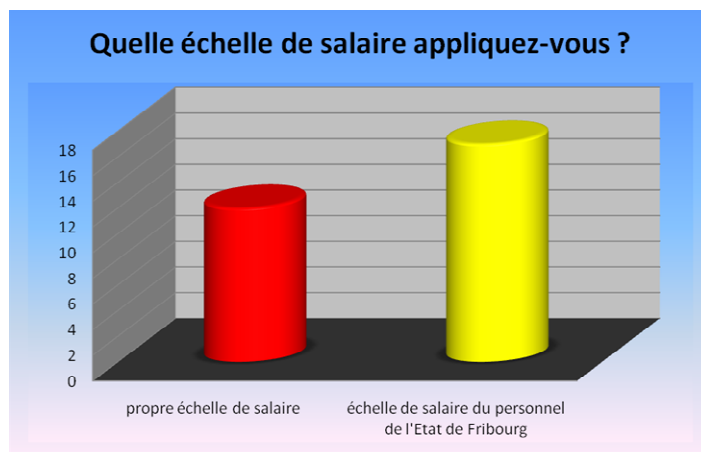
⁵⁵ Q 25

⁵⁶ Q 26

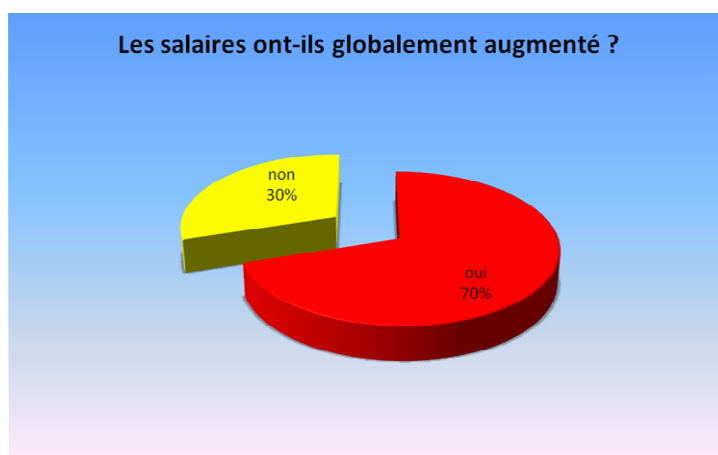
⁵⁷ Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat, RSF 122.70.1

⁵⁸ Q 27. Selon le Service des communes, 59 communes fribourgeoises se sont dotées d'un règlement sur le personnel communal (état au début octobre 2009)

⁵⁹ Q 28



70% des communes qui ont répondu, annoncent avoir procédé à une augmentation du salaire du personnel communal, suite à la fusion, augmentation indépendante des adaptations usuelles⁶⁰.

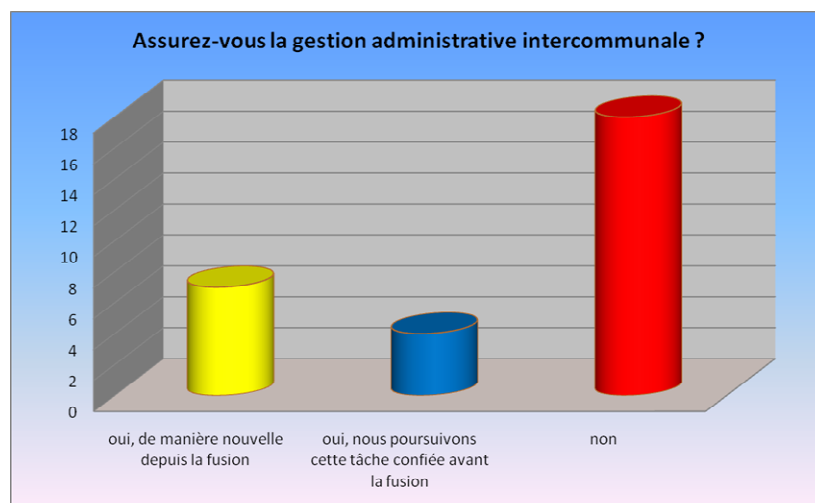


Le renforcement de l'administration communale permet davantage de prestations de meilleure qualité envers la population, mais aussi de prétendre à s'occuper de nouvelles tâches. 24% des communes qui ont répondu assument, de manière nouvelle depuis la fusion, la gestion administrative d'une association intercommunale. Le taux s'élève à 32%, si l'on prend en compte la continuité d'une telle fonction intercommunale avant la fusion⁶¹. Bien entendu, faut-il le préciser, cette nouvelle tâche n'a pas d'effet par rapport au nouveau poids de la commune dans une association intercommunale⁶², car l'administration communale est dénuée de force politique.

⁶⁰ Q 29

⁶¹ Q 30

⁶² Q 22 page 19



Au niveau informatique, la fusion rend possible l'amélioration du système, car c'est l'occasion de repenser de manière approfondie et globale, les divers outils (parc informatique et logiciels), puisque des migrations sont inévitables. C'est le système informatique le plus récent employé dans une des communes qui a été privilégié. En outre, remarquons que plusieurs communes, surtout celles du district de la Glâne, se sont associées à Communet⁶³. Pour un grand nombre de communes (62%), le parc informatique des anciennes communes a été repris, sans changement⁶⁴.

Les communes fusionnées sont actives dans la formation des jeunes. 30% des communes qui ont fusionné engagent des apprentis-es, dont cinq (soit le 17%) de manière nouvelle et presque autant (quatre) songent à en engager. Les secteurs d'activités sont l'administration, l'édilité, l'horticulture et la forêt. Il faut mettre en exergue que le renforcement de l'administration, qui devient permanente, est un élément préalable. Un certain nombre de communes, dont l'administration ou le secteur d'activités n'est pas permanent, remarquent qu'elles ne sont pas en mesure d'offrir des places d'apprentissage, exigeant un poste principal à temps complet⁶⁵.

C. Selon les divers domaines d'action de la commune

Concrètement, dans chaque domaine d'action des communes, quels sont les avantages ou quelles sont les difficultés d'une fusion? Quelles concrétisations permet-elle? Y a-t-il des domaines plus réceptifs à la fusion, d'autres plus rigides ou encore des domaines d'action qui permettent de mettre en œuvre davantage d'initiatives?

a. Ecoles, structures d'accueil de la petite enfance et jeunesse

Les cercles scolaires sont souvent le point commun qui définit le périmètre de la fusion. Les réponses à cette question le prouvent puisque les écoles réunissaient déjà les élèves de la commune fusionnée pour 63% des réponses⁶⁶. Cependant, il est intéressant de constater que les cercles scolaires sont restés indépendants des atomes crochus qui ont conduit à la fusion, dans 37% des communes interrogées. Dans celles-ci, les cercles scolaires ont été réunis par la suite, correspondant au périmètre de la fusion. Certaines communes

⁶³ <http://www.communetfr.ch/>

⁶⁴ Q 31

⁶⁵ Q 32

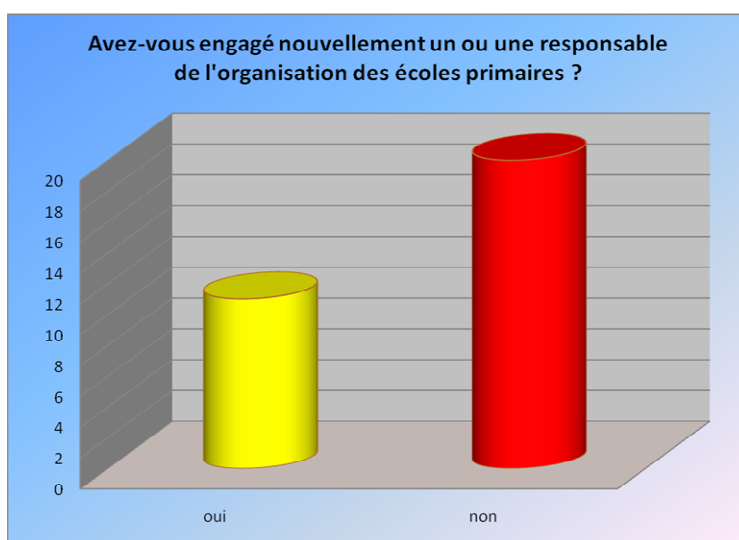
⁶⁶ Quatre communes concernées (13% des réponses) ont nouvellement entamé des réflexions de fusions de cercles scolaires

fusionnées ont même élargi le périmètre des écoles à une, voire plusieurs communes voisines (c'est le cas pour quatre communes)⁶⁷.

Près de la moitié des communes fusionnées (48%) a développé de nouvelles prestations dans le secteur parascolaire et dans le secteur des structures d'accueil de la petite enfance. Particulièrement, des prestations nouvelles ont été mises en place pour l'accueil extrascolaire (repas de midi, devoirs surveillés). L'ouverture d'écoles maternelles ou de crèches complète cette offre⁶⁸.

Dans 35% des cas, des réorganisations dans l'occupation des bâtiments scolaires ont dû être entreprises. Ce pourcentage est identique à celui qui définit le nombre de cercles scolaires qui ont été réunis. Par contre, on ne peut pas identifier les communes qui ont fusionné les cercles scolaires à celles qui ont dû réorganiser les classes. C'est bien la disponibilité des locaux et le nombre d'élèves qui déterminent les options à prendre. Dans cinq communes, un nouveau bâtiment ou l'agrandissement du bâtiment scolaire a été nécessaire. Une de ces communes a procédé à la vente des bâtiments scolaires des anciennes communes et a réalisé un centre scolaire unique, coïncidant avec l'élément moteur de la réunion des communes concernées. Pour les autres, les nouvelles répartitions de classes ou l'aménagement de locaux existants sont les mesures entreprises pour la mise en commun des écoles⁶⁹.

Réorganisation des bâtiments scolaires, d'un côté et organisation des classes, de l'autre. Corrélation de l'une et de l'autre? On pourrait le croire, car les pourcentages sont identiques. En effet, dans 35% des communes fusionnées, l'organisation des écoles primaires est nouvellement confiée à une directrice ou à un directeur d'établissement, telle la notion de Schulleitung qui prévaut dans la partie alémanique du canton. Ce sont exclusivement des membres du corps enseignant qui sont déchargés du temps d'école pour cette fonction⁷⁰. Pourtant, seule la moitié des communes qui a procédé à la réorganisation de l'occupation des bâtiments scolaires, a aussi nouvellement confié la gestion des classes à un membre du corps enseignant. Difficile de tirer à ce niveau la conclusion qu'il y a une véritable corrélation de l'une et de l'autre.

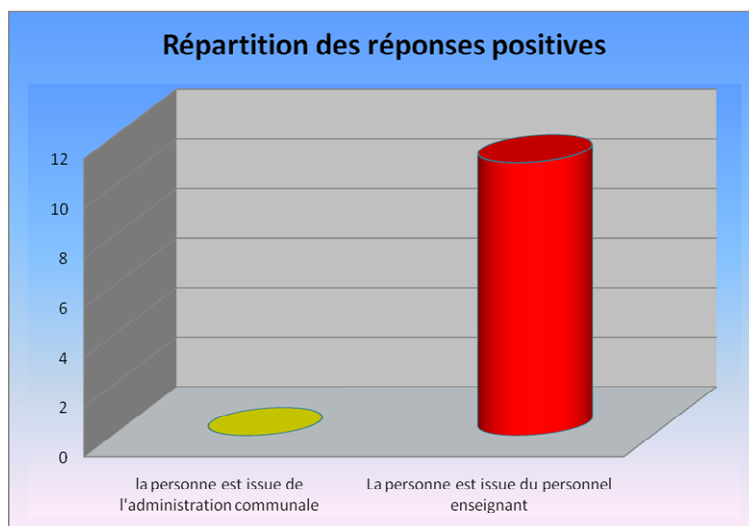


⁶⁷ Q 33

⁶⁸ Q 34

⁶⁹ Q 35

⁷⁰ Q 36



b. Social et santé

Si 74% des communes ont conservé leur influence dans les associations intercommunales des domaines de la santé et du social⁷¹, 26% ont adopté une attitude proactive en revendiquant un siège, fortes de leur nouvelle grandeur. Sur les huit communes, une seule n'a pas pu obtenir ce qu'elle brigait⁷², du moins, pas encore.

Dans ce domaine, la collaboration intercommunale prévaut et aucune commune fusionnée n'affiche la prétention de reprendre à elle seule une tâche assumée de manière intercommunale⁷³.

Dans le domaine de la santé et du social, les communes fusionnées qui ont développé de nouvelles prestations en faveur de leurs citoyennes et de leurs citoyens (soit le 39% de celles-ci), les ont principalement axées sur le domaine des personnes âgées (pour les trois quarts des offres). Ces activités ou prestations pour les aînés se déclinent en repas à domicile, après-midis récréatifs ou par exemple le Noël des aînés. Sinon les initiatives ne manquent pas dans ce secteur: cafés-parents, service de bénévolat, séances d'informations pour les nouveaux arrivants, billets CFF, coup de balai, etc.⁷⁴.

c. Eaux, épuration, défense incendie

61% des communes qui ont participé à l'enquête ont investi dans ce secteur, en priorité pour l'eau et l'épuration des eaux qui sont des domaines réputés pour leurs coûts élevés. Viennent en seconde position, à raison d'un tiers des investissements, ceux relatifs aux corps de sapeurs-pompiers, le remplacement du matériel et les locaux de service y relatifs⁷⁵.

Pour 71% des communes, le statu quo prévaut par rapport à leur place dans les associations intercommunales concernées. Neuf communes (soit 29%) remarquent qu'elles ont glané davantage d'influence à ce niveau-là⁷⁶.

⁷¹ Q 37

⁷² Q 38

⁷³ Q 39

⁷⁴ Q 40

⁷⁵ Q 41

⁷⁶ Q 42

Ce gain de poids est concrétisé, notamment, par l'obtention d'une place au sein du comité d'une association intercommunale. Elle est la conséquence d'une revendication, soit d'une action de la commune⁷⁷. Il est à noter que la superficie du territoire joue un rôle très important pour ce secteur.

Les communes n'envisagent pas assumer seules une tâche répartie entre plusieurs communes⁷⁸. D'une part, elles font partie, comme d'autres, d'un même bassin versant et collaborent entre elles; d'autre part, le projet Frifire tend précisément à des collaborations intercommunales dans le secteur de la défense incendie. Il serait contraire, par nature et par rapport aux lignes directrices cantonales qui se dessinent, de faire cavalier seul ici.

A noter encore que 37% des communes envisagent de s'entourer d'un service technique pour soutenir l'accomplissement de leurs tâches dans ce secteur. Parmi celles-ci, huit communes (67% des communes intéressées) le ferait en collaboration avec d'autres communes, à l'image de leurs partenariats actuels. Pour les trois communes restantes (23% des communes intéressées), qui se distingue par un territoire assez grand ou de nombreux villages fusionnés, les communes pensent l'organiser seules⁷⁹.

A l'instar des cercles scolaires, la collaboration au niveau du corps de sapeurs-pompiers joue un rôle important dans un projet de fusion. Certaines l'avouent volontiers comme faisant partie des éléments déclencheurs du processus, voire même étant le ciment de la fusion (plus du quart des communes). La fusion a permis d'intensifier les collaborations au niveau de la défense incendie, souvent de fusionner les corps de sapeurs-pompiers (56% des communes). Pour le reste des communes, soit 44%, la fusion n'a pas eu d'influence sur l'organisation du corps de sapeurs-pompiers⁸⁰.

d. Finances

A la question de savoir si des stratégies d'investissement ont précédé la fusion dans certains villages, la réponse est plutôt négative. Il est vrai que la question est délicate et/ou difficilement perceptible, ou bien encore, matière à interprétation. Il reste que des réalisations ont été entreprises dans trois communes (construction de bâtiments, réalisation de routes, épuration), de manière à mettre à niveau la dette par habitant ou pour préserver certains intérêts, en perspective de la fusion⁸¹.

L'aide financière précisément déterminée caractérise ce décret de fusion. 18% des communes la placent comme élément déclenchant le processus de fusion⁸².

Voici quels sont les secteurs dans lesquels la subvention reçue du fonds cantonal pour la fusion a été affectée⁸³:

⁷⁷ Q 43

⁷⁸ Q 44

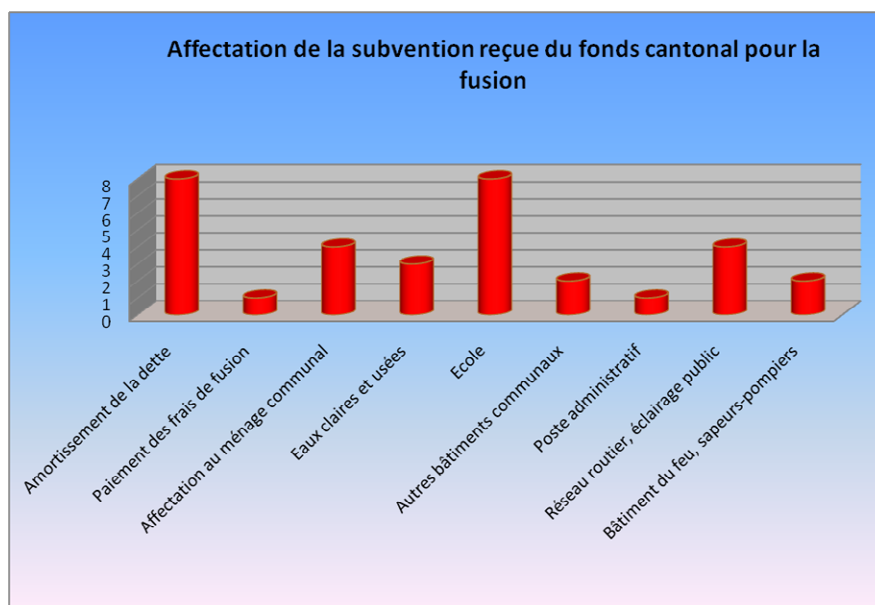
⁷⁹ Q 45. La question du service technique est aussi posée à la Q 53, en ce qui concerne le domaine des bâtiments, de l'édilité, de la déchetterie ou des forêts. Voir comparatif page 29

⁸⁰ Q 46

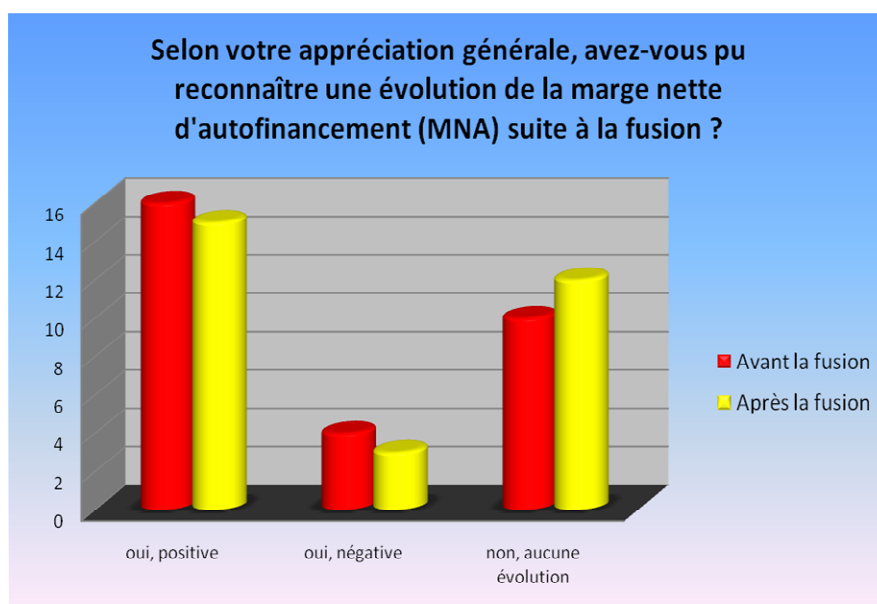
⁸¹ Q 47

⁸² Voir Q 1. Voir point "I. Introduction: le processus de fusion", page 11

⁸³ Q 48

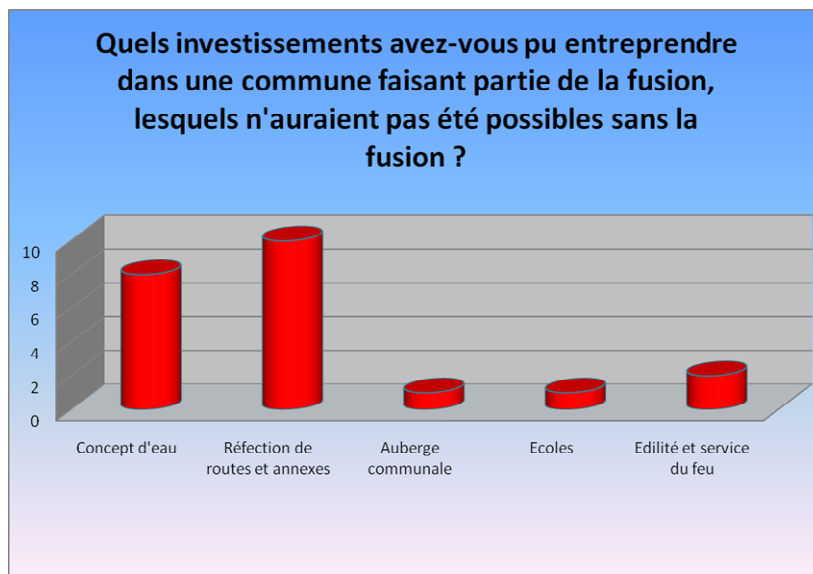


La marge nette d'autofinancement (MNA) est une donnée importante pour une commune, puisqu'elle détermine sa capacité à investir. Pour 77% des communes, la situation comparativement avant et après la fusion n'a pas changé. Parmi elles, 52% maintiennent une évolution positive de la MNA; 39% ne remarquent pas d'évolution et 9% ont une évolution de la MNA qui reste négative. Quatre communes (13% des réponses) remarquent que leur MNA s'est détériorée depuis la fusion (pour trois d'entre elles, passant d'une évolution positive à une évolution néante), tandis que trois communes (10% des réponses) se réjouissent d'une amélioration de l'évolution de la MNA (dont deux passent d'une évolution négative à une évolution positive). Cependant, ces indications sont relatives, car il faut prendre en considération les investissements qui ont été réalisés⁸⁴. De plus, il est important de mentionner que les coefficients d'impôts - unifiés - sont décidés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle commune, inscrits sur la convention de fusion et calculés sur la base d'une analyse financière relative aux cinq exercices comptables antérieurs. L'amélioration de la MNA par une adaptation éventuelle des coefficients d'impôts dépendra dès lors des besoins de la nouvelle commune.



⁸⁴ Q 49

55% des communes relèvent que des investissements ont pu être réalisés dans une commune faisant partie de la fusion, lesquels n'auraient pas été possibles sans la fusion. Parmi les domaines concernés: le concept d'eau, la réfection des routes, des trottoirs, des abris de bus, l'assainissement des passages à niveau, l'auberge communale, les écoles, l'édilité (déchetterie, véhicules édilitaire et du service du feu), éclairage public⁸⁵.



Cette affirmation complète l'avis selon lequel certains villages ont pu bénéficier davantage de la fusion que d'autres, grâce à des prestations nouvelles qui n'existaient pas avant pour eux⁸⁶. Les réponses soutenant cet avis ne proviennent pas nécessairement des communes concernées par l'investissement, développé ci-dessus.

Dans 83% des communes, aucune réaction de la population n'a été constatée face au planning des investissements. Par contre, 17% des communes qui ont répondu notent que la population a réagi, marquant la sensibilité des citoyennes et des citoyens et leur attachement encore réel par rapport à leur village, en ces quelques années qui suivent la fusion⁸⁷.

Il convient de relever que l'équilibre des investissements parmi les villages qui composent une commune fusionnée est un objectif important. Cet exercice peut même s'avérer être assez périlleux. Comme dans une fratrie, il s'agit de traiter tous les villages sur un même pied d'égalité, en tenant compte des particularités de chacun.

e. Bâtiments, édilité, déchetterie, forêts, parchets communaux

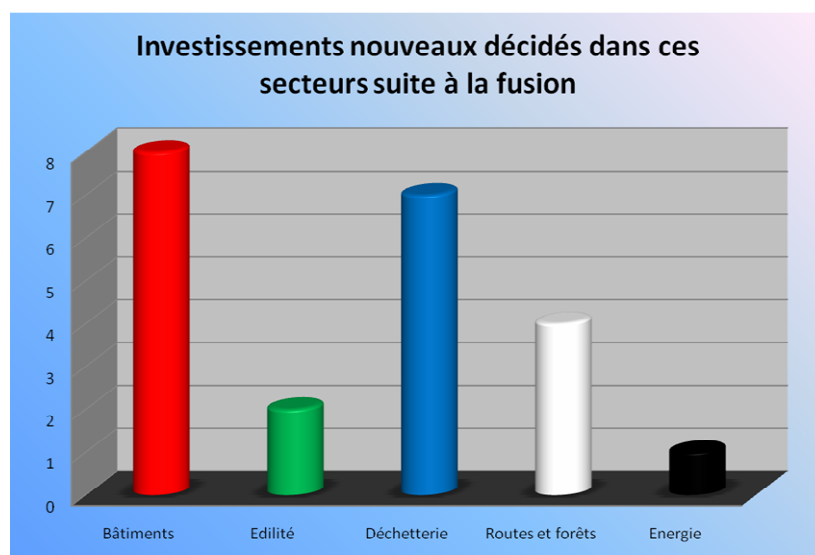
42% des communes fusionnées ont entrepris des investissements dans les domaines des bâtiments, de l'édilité, de la déchetterie ou des forêts⁸⁸. Les réalisations sont les suivantes, en notant que certaines communes ont investi dans plusieurs domaines cités: bâtiments, édilité, déchetterie, routes, forêts et énergie.

⁸⁵ Q 50

⁸⁶ Voir Q 7 page 14

⁸⁷ Q 51

⁸⁸ Q 52



A l'instar de la question posée dans le domaine de l'eau, de l'épuration et de la défense incendie, les communes ont été interrogées sur leur souhait de s'entourer d'un service technique. 26% des communes envisagent organiser un service technique dans ce secteur. Pour les deux tiers environ d'entre elles, elles envisagent de se doter seules d'un tel service.

En relation avec la question no 45⁸⁹, l'on remarque deux choses: les domaines cités ici nécessitent, semble-t-il, moins de besoins en conseils techniques spécialisés que l'eau et l'épuration; néanmoins, les communes souhaitent plus volontiers organiser seules un service technique dans le domaine des bâtiments, de l'édilité, de la déchetterie ou des forêts. Relevons que les intentions déclarées par les communes dans ce domaine coïncident avec celles qu'elles ont communiquées pour le domaine de l'eau, de l'épuration et des sapeurs-pompiers, mettant en évidence le souhait d'avoir un service technique unique pour toutes ces questions⁹⁰.

Dans 70% des communes, le nombre de sites de la déchetterie n'a pas été modifié suite à la fusion.

Des modifications sont intervenues dans les autres communes. Dans la grande majorité d'entre elles, les déchetteries ont été centralisées sur un site. Il est intéressant de noter que des communes fusionnées se sont regroupées en collaboration avec d'autres communes pour l'exploitation de la déchetterie⁹¹.

La fusion a permis d'améliorer la prestation concernant l'utilisation de la déchetterie. Les communes dans lesquelles les heures d'ouverture étaient limitées ont pu étendre les horaires de manière à améliorer la prestation. Cela concerne 35% des communes⁹².

Qu'on le veuille ou non, la répartition des parchets communaux est délicate. Il se dégage émotion et sensibilité dès lors que l'on touche à la terre. Le règlement de cette question laisse paraître autant de solutions que l'attachement et la réalité concrète qui l'environnent. 62% des communes ont traité cette question dans leur convention, lui accordant une place particulière⁹³. En ce qui concerne les renseignements obtenus, une priorité évidente est accordée aux agricultrices et aux agriculteurs des villages. La durée de cette clause est, en général, limitée à 2011. Elle échoue donc à la fin de cette législature. Une commune a opté

⁸⁹ Voir page 26

⁹⁰ Q 53

⁹¹ Q 54

⁹² Q 55

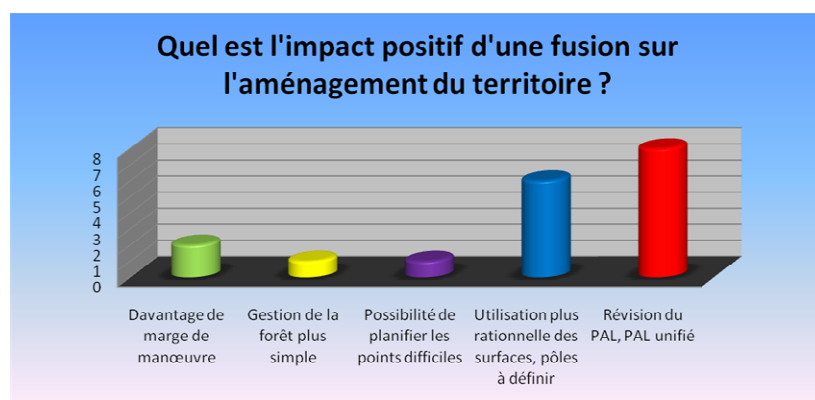
⁹³ En relation avec Q 21 page 18

pour une durée plus longue, soit la fin de la législature à venir (2016), tandis que cinq communes, soit 20%, ont assorti la clause à une durée indéterminée⁹⁴.

f. Aménagement du territoire, constructions, développement économique

L'aménagement du territoire est un domaine majeur dans le processus de fusion, à plus d'un titre. Il augmente naturellement au gré des territoires réunis, enrichis par les spécificités géotopographiques et d'aménagement, et il entraîne incontestablement l'entreprise d'un vaste chantier: la révision du PAL.

La moitié des communes considère les conséquences de la fusion sur l'aménagement du territoire comme étant positives. Les aspects qui ressortent de cette appréciation sont les suivants: davantage de marge de manœuvre, une gestion de la forêt plus simple, la possibilité de planifier les points difficiles, l'utilisation plus simple des surfaces, la révision du PAL⁹⁵.



Des avis mitigés sont exprimés par 44% des communes, principalement pour les deux raisons suivantes: d'une part, le travail considérable et complexe qu'occasionne la fusion pour l'harmonisation des plans d'aménagement locaux; d'autre part, la réduction sur la capacité des zones. Ces remarques sont même considérées comme négatives par certaines.

L'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement local est saisie pour repenser voire réorganiser le territoire. 60% des communes ont entrepris la réflexion dans ce cadre⁹⁶.

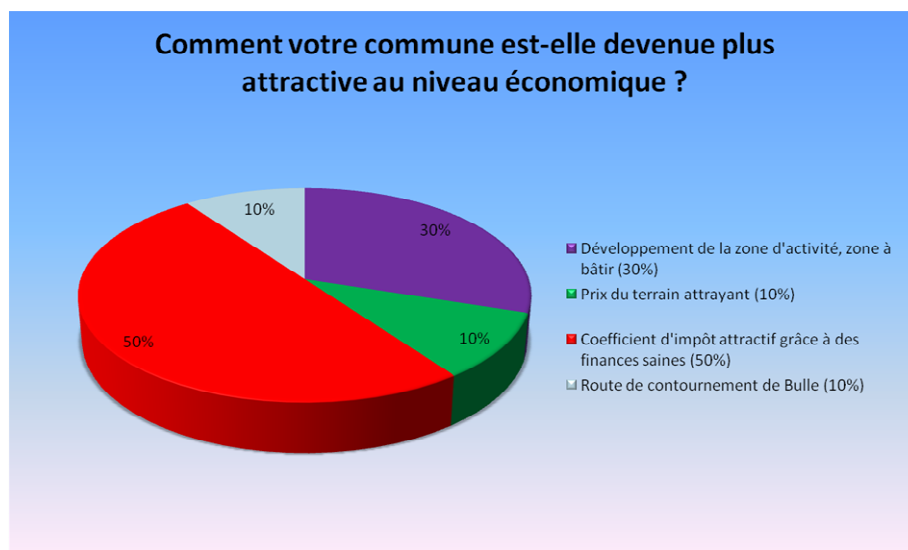
Quel est l'impact de la fusion et des mesures entreprises sur l'attractivité économique de la commune? 29% des communes qui ont répondu ont clairement remarqué une augmentation de l'attractivité économique, par le biais des mesures suivantes: le développement de la zone d'activités et de la zone à bâtir, l'attractivité du prix du terrain et celle du coefficient d'impôt, la route de contournement de Bulle pour les communes du sud du canton⁹⁷.

⁹⁴ Q 56

⁹⁵ Q 57

⁹⁶ Q 58

⁹⁷ Q 59



Des développements sont en cours dans près de 6% des communes. Le reste des communes (65%) ne perçoit pas d'augmentation significative de l'attractivité économique suite à la fusion et n'envisage pas d'action particulière pour renforcer ce secteur.

Les nouvelles initiatives développées par les communes, depuis la fusion, en matière d'aménagement du territoire s'orientent vers le développement durable. Elles sont réalisées par 23% des communes qui ont répondu et sont tout autant distinctes que les cas particuliers⁹⁸: étude sur la teneur en nitrates, projet de réseau sur l'ensemble du territoire, minergie, sécurité (zones 30 km/h), parc naturel régional (PNR), chauffage central à pellets, éclairage public avec régulation de la puissance énergétique, PAL et vision de développement durable.

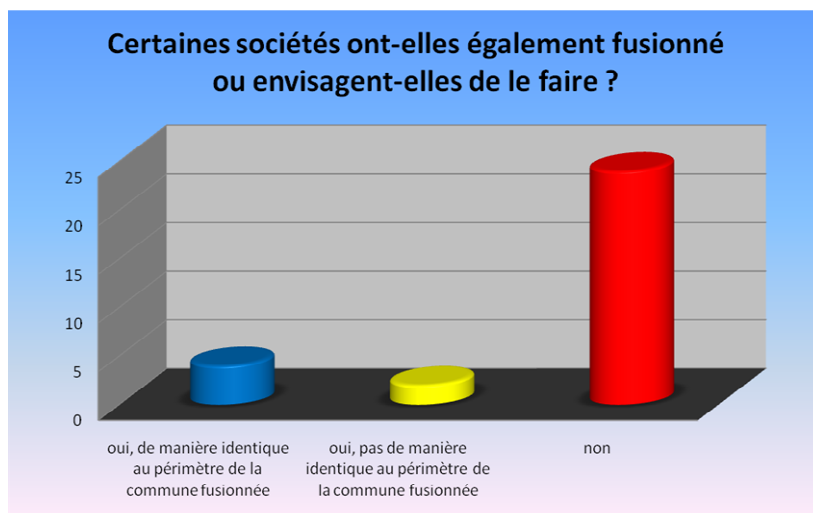


⁹⁸ Q 60

g. Culture, sport, sociétés locales

Pour le 80% des réponses, la fusion est ressentie de manière positive par les diverses sociétés locales, 20% donnant un avis mitigé. Dans aucune commune, elle n'a de répercussion négative aux yeux des divers groupements locaux⁹⁹.

Dans près d'un quart des communes qui a répondu, une ou plusieurs sociétés locales ont également entamé le pas de la fusion¹⁰⁰. Pour les deux tiers d'entre elles, le périmètre de la nouvelle commune a servi de guide pour leur propre unification¹⁰¹.



39% des communes qui ont répondu annoncent qu'elles ont ou qu'elles envisagent de procéder à des investissements nouveaux dans les secteurs mentionnés en titre. Les principales innovations consistent à construire de nouvelles infrastructures, une halle ou une place de sport et de culture ou de mettre des locaux et équipements à disposition des sociétés (72% des investissements). La construction d'une buvette pour le football, des aides financières aux sociétés locales ou encore l'aménagement des rives du lac font partie des autres investissements dans ce domaine¹⁰².

Plusieurs initiatives sont aussi à relever: la constitution d'une commission culturelle, d'animation ou sportive, l'engagement de la commune dans une manifestation de jeunesse, ou encore le subventionnement à des sociétés locales formatrices de jeunes ont été proposées de manière nouvelle par les communes fusionnées (28% des réponses)¹⁰³.

Une nouvelle commune, une nouvelle société: Y a-t-il un effet de la fusion concernant le sentiment de sécurité des citoyennes et des citoyens, vu l'augmentation de la population et son mélange? De manière générale, l'augmentation de la population n'a pas de conséquence sur le sentiment de sécurité des citoyennes et des citoyens, selon les réponses apportées. Le 10% des communes considère même qu'il se renforce¹⁰⁴.

⁹⁹ Q 61

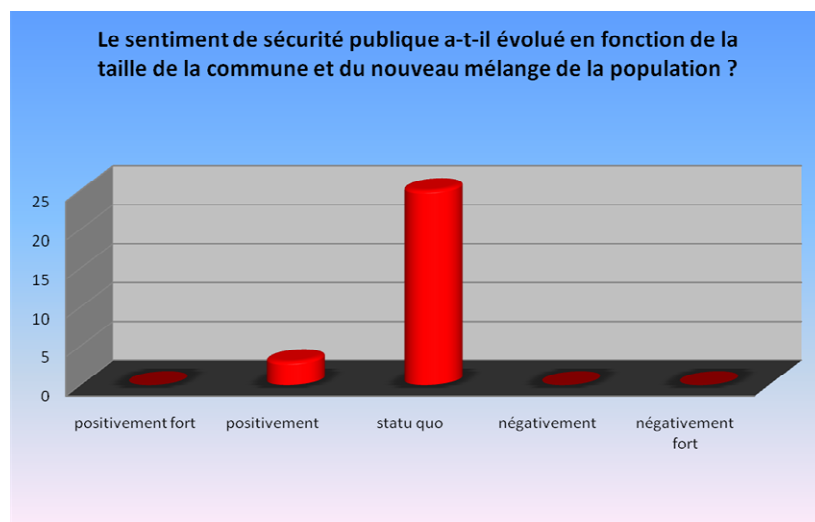
¹⁰⁰ Chant (4), pompiers (2), jeunesse (2), tir (1), football (1).

¹⁰¹ Q 62

¹⁰² Q 63

¹⁰³ Q 64

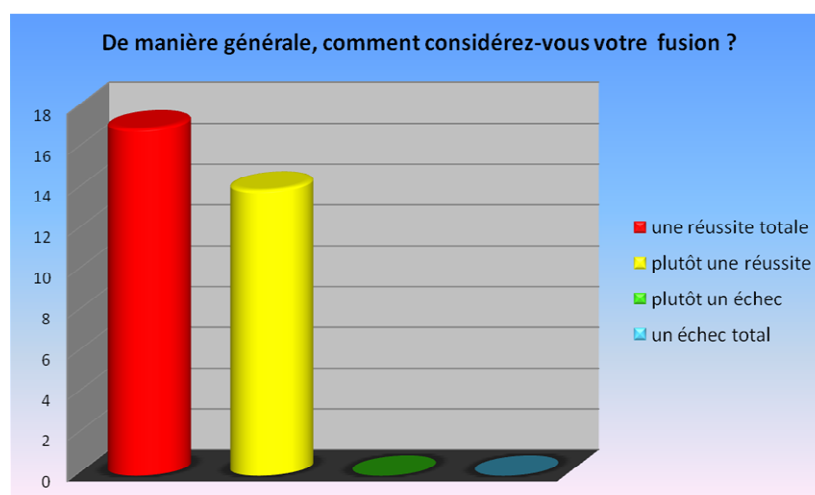
¹⁰⁴ Q 65



5. Conclusions: le bilan général des fusions réalisées sous le décret du 11.11.99

A la question essentielle, "de manière générale, comment considérez-vous votre fusion?", 55% des communes la qualifient comme réussite totale et 45 % des communes comme étant plutôt une réussite. Aucune ne la considère de manière négative.

En tête des critères qui qualifient cette appréciation, les communes se réjouissent de l'harmonie de la fusion et de la satisfaction de la population par rapport au processus. Une meilleure gestion et organisation et une meilleure maîtrise des dossiers, voire une amélioration des finances viennent compléter les appréciations¹⁰⁵.



Les communes fusionnées répondent sans hésiter que leur fusion est une réussite. Cette appréciation se confirme.

Primo, à la question de savoir si elles estiment que le périmètre de fusion a finalement été judicieux, 74% des communes sont satisfaites et soutiennent le périmètre actuel de leur fusion. Aucune ne regrette avoir éventuellement été trop loin. 26% des communes déclarent qu'elles auraient même pu aller plus loin. D'une part, il reste que la volonté doit être celle de

¹⁰⁵ Q 71

tous les partenaires; d'autre part, le succès d'une première étape montre que l'on pourrait étendre la fusion à certains autres éléments déjà communs (cercles scolaires, paroisses, par exemple)¹⁰⁶. La tentation subsiste.

Secundo, 69% des communes se déclarent prêtes à renouveler l'expérience, soit à repartir dans un nouveau processus de fusion, à court terme ou à moyen terme pour la plupart¹⁰⁷. La cohérence régionale, l'optimisation de la masse critique, le professionnalisme dans l'offre des prestations et l'exécution des tâches, l'autonomie communale ou encore les prochaines conditions de l'Etat (future loi) les motivent.

31% des communes souhaitent en rester là, du moins pour l'instant. Cette position se base sur les raisons suivantes:

- le potentiel de fusion est atteint et l'on peut se réjouir d'avoir abouti à une taille suffisante pour rester indépendant (37,5% qui répondent négativement);
- on souhaite pouvoir "digérer" les effets de la fusion, qui, dans les avis exprimés, s'étend sur un grand territoire (50% qui répondent négativement);
- trois communes considèrent que la fusion nécessite beaucoup d'énergie pour des résultats peu significatifs selon elles (12,5% des communes qui répondent négativement).

➤ Objectifs de fusion: accomplis!

La question cruciale est la suivante: les éléments déclencheurs du processus de fusion se sont-ils cristallisés comme finalité du processus¹⁰⁸?

- ✓ *Diminuer le nombre de conseillères et de conseillers communaux en raison du manque d'intérêt pour la chose publique*

La fusion de communes ne permet pas de faciliter la recherche de candidates et de candidats aux élections communales. Les communes qui se rattachaient à cet objectif sont aussi unanimes dans leur réponse y relative¹⁰⁹.

Cependant, et c'est bien l'avantage qu'elles convoitent, la fusion divise par autant de villages dont elle est composée le nombre de conseillères et de conseillers communaux nécessaires pour renouveler l'exécutif.

- ✓ *Acquérir davantage de poids en réunissant forces et atouts*

Dix des onze communes invoquant cet objectif se ressentent plus fortes et plus influentes dans les collaborations intercommunales ou leur rapport avec le district. Ce sentiment est concrétisé, pour plusieurs, par une action offensive et l'obtention d'un siège dans un comité d'une association intercommunale¹¹⁰.

- ✓ *Pression du canton*

Les deux communes qui ont cité cet "argument", plutôt cette raison, qui a conduit à leur fusion, seraient d'accord d'examiner à nouveau, à moyen terme, l'option d'une future fusion.

- ✓ *Aide financière*

Alors qu'elles étaient sept à invoquer cet argument comme déclencheur de la fusion, cinq communes citent volontiers cet élément pour décider de repartir dans un nouveau processus. Une des réponses fait partie des deux groupes.

¹⁰⁶ Q 67

¹⁰⁷ Q 66

¹⁰⁸ Voir Q1 page 11

¹⁰⁹ Voir Q 20 page 18

¹¹⁰ Voir Q 38 et Q 42 page 25

En aparté, financièrement parlant, la fusion est-elle un avantage? Rappelons que pour 77% des communes, la MNA, comparativement avant et après la fusion, n'a pas changé. Seules 10% des communes fusionnées constatent une amélioration de l'évolution de la MNA; 13% des communes annoncent une détérioration de la MNA¹¹¹.

Comme mentionné précédemment¹¹², ces indications sont relatives, car il faut prendre en considération les investissements qui ont été réalisés. De plus, il est important de mentionner que les coefficients d'impôts - unifiés - sont décidés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle commune, inscrits sur la convention de fusion et calculés sur la base d'une analyse financière relative aux cinq exercices comptables antérieurs. L'amélioration de la MNA par une adaptation éventuelle des coefficients d'impôts dépendra dès lors des besoins de la nouvelle commune. Une éventuelle amélioration de la situation financière suite à une fusion est loin d'être franche.

Qu'à cela ne tienne, car l'aide financière, si elle est déclarée comme indispensable¹¹³, n'est pas invoquée dans le but d'améliorer les finances communales. Ce serait un leurre, vu son caractère unique et éphémère. Il faut toutefois prendre en considération une autre réflexion, courante. Le fonds d'aide à la fusion est subventionné par l'Etat, mais aussi par les communes¹¹⁴, à raison de 70% et respectivement 30%. Cette obligation incite à se poser la question suivante: pourquoi ne pas profiter d'un fonds auquel je participe? A cette interrogation, d'autres s'y sont collées en critiquant le décret qui, à cause du plafond des 1'500 habitants, ne leur offre pas droit aux subventions en fonction de leur taille réelle.

✓ *Simplification des structures et de la réalisation de projets d'envergure (moins d'associations et de conventions intercommunales)*

Incontestablement, cet objectif, qui est central, se confirme et se réalise pour chacune des communes qui l'invoquent. On gagne en poids vis-à-vis des partenaires grâce à la nouvelle taille de la commune, on réunit et renforce l'administration communale, on fusionne les cercles scolaires et leurs structures, on investit dans le domaine de l'eau et de l'épuration, etc. Cette conclusion est développée ci-après. On remarque que l'hypothèse avancée selon laquelle "lorsque la collaboration intercommunale est déjà pratiquée intensivement, la fusion serait une suite logique " se réalise¹¹⁵. La fusion officialise une collaboration de longue date¹¹⁶.

✓ *Offrir davantage de prestations aux citoyennes et aux citoyens avec une meilleure capacité d'investissement*

Les communes ont pu concrétiser leurs souhaits en offrant davantage de prestations à leur population: administration communale permanente, développement d'accueils de la petite enfance ou d'accueils parascolaires, encouragement pour la jeunesse ou pour les aînés, ouverture accrue de la déchetterie et nouvelles installations, concept d'eau potable, etc.

Les vœux que s'étaient fixées les communes en entreprenant leur projet de fusion se sont réalisés. Les objectifs initiaux poursuivis par les communes ont-ils évolué en perspective d'une éventuelle nouvelle fusion? Les réponses le confirment, sans contradiction avec les premiers objectifs. En effet, les communes recherchent perpétuellement à améliorer les prestations qu'elles offrent à leurs citoyennes et à leurs citoyens, en s'unissant pour développer celles-ci et renforcer la qualité de l'accomplissement des tâches, dans une optique de rationalisation et d'optimisation.

¹¹¹ Voir Q 48 page 26

¹¹² Voir page 27

¹¹³ Bernard Dafflon, les fusions de communes, pourquoi, comment?, Université de Fribourg, mars 2009, page 10

¹¹⁴ Annexe II: Décret du 11.11.99, art. 1

¹¹⁵ Steiner Reto, Collaborations intercommunales et fusions de communes en Suisse, Université de Berne, 2002, page 15

<http://www.iop.unibe.ch/Dateien/Publikationen%20Steiner/Kooperationen%20Franzoesisch.doc>

¹¹⁶ Andreas Ladner, L'inexorable fusion des communes suisses, in Swissinfo, 12 février 2006

Et l'autonomie communale dans tout cela? Véritable credo des communes, puisqu'elle en est leur essence, protégée par la Constitution fédérale (art. 50 Cst. féd.), l'autonomie communale reçoit-elle une promotion dans le processus de fusion? Il convient de distinguer deux nuances:

L'autonomie communale n'est rarement le premier bénéfice de la fusion, puisqu'elle dépend aussi de considérations politiques, notamment de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes et des collaborations intercommunales¹¹⁷ instituées qui diluent également la démocratie. La jurisprudence distingue l'autonomie fiscale et l'autonomie budgétaire. L'autonomie fiscale concerne l'accès aux sources de financement du secteur public, la capacité d'inventer un impôt, de le décider et d'en gérer le prélèvement. Quant à l'autonomie budgétaire, elle concerne la capacité d'une commune de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents¹¹⁸.

Un peu plus des deux tiers des communes remarquent que leur autonomie est restée au statu quo¹¹⁹. 23% des communes, par contre, considèrent que leur autonomie s'est améliorée. Elles fondent leur appréciation sur l'augmentation du poids de la nouvelle commune vis-à-vis de ses partenaires, la marge financière qui se dégage des montants plus importants à disposition, une organisation nouvelle qui permet davantage de maîtrise des tâches communales¹²⁰.

➤ La fusion, un projet de société

Le processus de fusion devient un véritable projet de société et c'est dans cet esprit que les communes s'engagent désormais. Par rapport au simple souhait de renforcer son influence vis-à-vis des différents partenaires, au souci de trouver des candidates et des candidats pour les prochaines élections communales ou encore à l'aide financière de l'Etat, fusionner dans un esprit de projet de société est un gage qui a gagné en importance parmi les moteurs incitatifs, sans exclure bien entendu les premiers qui appartiennent aux considérations de la fusion. Le processus se construit autour des valeurs défendues par les différentes entités et leurs autorités.

Forme accomplie de la collaboration intercommunale¹²¹, la fusion permet de simplifier les structures et de se donner les moyens de réaliser des projets d'envergure. Elle donne la possibilité, d'une part, de développer une structure capable d'améliorer la qualité des tâches pour lesquelles les communes sont compétentes, d'autre part, d'offrir de nombreuses prestations supplémentaires en faveur de la population, prestations difficilement réalisables auparavant.

Ainsi, la fusion des communes fait elle-même fusionner les idées, renforce et réunit les ressources humaines et financières qui porteront le projet. Un projet de tous pour tous.

La fusion ne porte pas ombrage aux identités de chaque village qui la compose. Les communes sont catégoriques: chaque entité conserve son caractère. Et elles le valent bien. Les nouvelles communes fusionnées tiennent à entretenir les caractères propres de chaque village en perpétuant leurs fêtes et traditions. La fusion est profitable. Plus de la moitié des communes le déclare: certaines entités composant la fusion bénéficient de prestations existantes auprès des autres entités¹²² et des investissements ont été réalisés dans un

¹¹⁷ Andreas Ladner, Daniel Arn, Ueli Friedrich, Reto Steiner, Jürg Wichterich, Gemeindereformen - zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Forschungsprojekt des Nationalfonds, Zukunft Schweiz, Seite 4

¹¹⁸ Benoît Rolle, Philippe Carrard, sous la direction du Prof. Walter Leimgruber, Fusion de communes, lutte contre la marginalisation, IGUF, juin 1997, pages 5 et 6

¹¹⁹ Voir réponse à Q 39, page 25

¹²⁰ Q 70

¹²¹ Jürg De Spindler: FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften. Bern, Stuttgart, Wien, 1998, page 134

¹²² Voir Q 7 page 14

village, lesquels n'auraient pas été possibles sans la fusion¹²³. En outre, il convient de noter qu'une attention particulière doit être vouée par la nouvelle commune pour maintenir un équilibre dans le traitement de tous, à l'instar de l'autorité parentale envers leurs enfants. Il faut veiller à ce que tous les villages soient traités de la même façon et qu'on pense à tous dans la planification des investissements. Les communes sont sensibles à cet équilibre et exercent leur mission avec doigté et brio, puisque 83% d'entre elles n'ont remarqué aucune réaction de la population envers les investissements proposés¹²⁴.

La fusion, un projet de société? La réponse est affirmative. Les résultats de cette évaluation montrent une évolution dans les réflexions qui gravitent autour d'une fusion. L'on ne fusionne plus de manière égoïste, soit en appréciant personnellement les conséquences d'une fusion sur son propre porte-monnaie. D'ailleurs, les résultats mettent en évidence que le gain financier reste relatif par rapport aux investissements poursuivis.

L'on fusionne avec un regard ouvert vers la recherche du bien public, idéal de la commune. Le bien public prend dès lors deux visages: celui de sa propre population en considération du gain en qualité des prestations, conjugué avec celui de renforcer sa propre région en considération des collaborations intercommunales largement éprouvées.

La réforme des structures communales est en marche dans le canton de Fribourg et, compte tenu des réponses positives des communes déjà fusionnées concernant le renouvellement de l'expérience¹²⁵, elle est promise à de beaux jours. Considérant l'évolution des réflexions qui incitent une commune à fusionner, à quand la fusion des districts? Le débat est lancé dans le cadre de la commission cantonale sur les structures territoriales. Cependant, les premières réactions vives laissent apparaître davantage d'oppositions. Le canton de Fribourg est acquis aux fusions de communes, mais pas prêt à ce jour aux fusions des districts¹²⁶.

6. Quels enseignements et quels conseils peut-on retirer du processus de fusion 2000-2006? Petit guide de recommandations
--

➤ **Enseignements**

En résumé des conclusions précédentes, voici les enseignements que l'on peut retirer du processus de fusion 2000-2006:

- le processus de fusion est une expérience positive. Toutes les communes qualifient leur fusion de réussite;
- le périmètre de fusion a été adéquat. Plus du quart des communes estime qu'elles n'ont pas été suffisamment loin;
- plus de deux tiers des communes seraient prêtes à renouveler l'expérience, mais plutôt à moyen terme (prochaine législature) pour la grande majorité d'entre elles. Environ un tiers des communes estime que leur potentiel de fusion est rempli ou souhaite digérer cette première fusion qui est conséquente;
- les éléments déclencheurs de la fusion se vérifient en pratique. Les communes ont pu accomplir leurs objectifs, signe de satisfaction partagé par leurs citoyennes et leurs citoyens;

¹²³ Voir Q 50 page 28

¹²⁴ Voir Q 51 page 28

¹²⁵ Voir Q 66 page 34

¹²⁶ Il est intéressant de noter cette position qui se distingue de celle du canton de Berne, qui a fusionné ses districts et peine à fusionner ses communes.

- à l'étude de ceux-ci, l'on remarque que la simplification des structures et la réalisation de projets d'envergures l'emporte devant toute autre considération, notamment financière. Le moteur de la fusion est la réalisation d'un véritable projet de société.

➤ **Recommandations**

70% des communes ne changeraient rien par rapport à la procédure entreprise, contre 30% des communes qui amélioreraient la démarche qu'elles ont expérimentée. Voici les recommandations basées sur les réponses et les conseils que nous confient les communes fusionnées:

- avoir toujours à l'esprit ce que peut et doit apporter une fusion;
- l'intérêt de la population doit rester au cœur de la fusion;
- la communication régulière et transparente et le processus participatif sont essentiels à la politique de fusion¹²⁷. Ils appartiennent au processus d'acceptance;
- il est avantageux de viser une commune dont la taille offre davantage de poids à la région et permet de disposer de services techniques;
- en contrepartie, il faut être conscient du fait que l'anonymat des citoyennes et des citoyens s'accroît avec l'augmentation de la population;
- chaque village conserve son identité. Il est essentiel d'entretenir les caractéristiques locales de chaque village (fêtes, 1er août, St-Nicolas et autres manifestations);
- il faut penser équilibre entre les différents villages et égalité de traitement, tel le rôle des parents à l'égard d'une fratrie. Notamment, cette politique est importante en matière d'investissements;
- il faut viser une convention de fusion simplifiée, sans trop de contraintes; la nouvelle commune doit rester libre de sa politique;
- rien ne sert de vouloir régler tous les détails; il faut décider les points névralgiques (nom de la nouvelle commune et armoiries, coefficients d'impôts, emplacement de l'administration et questions du personnel communal);
- la question des délais prescrits dans la convention doit être attentivement examinée;
- il faut coordonner les fusions de communes avec les projets en cours auprès de l'Etat (regroupement des cercles de feu, protection civile, protection de la population, cercles scolaires, introduction d'une deuxième année d'école enfantine, structures parascolaires, loi sur les eaux et bassins versants, etc.).

La liste n'est pas exhaustive. Elle doit être complétée par les considérations des nombreux auteurs qui ont disserté en matière de fusions de communes et par le bon sens des personnes intéressées qui entreprennent un tel processus.....

« Il est indispensable de passer d'un idéal de prospérité partagée, dont nous n'avons cessé de nous éloigner, à un idéal de bien vivre ensemble. »¹²⁸

Cette citation résume le processus de fusion. L'on ne fusionne pas pour améliorer les finances communales, qui restent relatives par rapport aux charges et aux investissements, mais pour améliorer le bien-être des citoyennes et des citoyens en leur offrant des prestations de qualité dans un souci d'efficience et la poursuite d'un véritable projet de société.

¹²⁷ Voir aussi Bernard Dafflon, les fusions de communes, pourquoi, comment?, Université de Fribourg, mars 2009, page 15

¹²⁸ Corinne Lepage, Vivre autrement, éditions Grassuet, 2009

ENGAGEMENT DE L'AUTEURE

Je déclare par la présente avoir réalisé ce travail de manière autonome et n'avoir pas utilisé d'autres moyens que ceux indiqués dans le texte. Les passages inspirés ou cités d'autres auteur-e-s sont dûment mentionnés comme tels. Ce travail reflète mes opinions et n'engage pas les membres de l'IDHEAP qui m'ont accompagné-e-s dans cette réflexion et que je remercie pour leurs déterminations expertes.

REMERCIEMENTS

Je tiens à adresser mes plus sincères remerciements à toutes les syndiques et tous les syndics, ainsi qu'à leurs collègues et leurs collaboratrices et collaborateurs, pour le temps consacré à remplir le questionnaire et pour leur consciencieuse et précieuse collaboration.

Mes remerciements vont également à toutes les personnes consultées qui m'ont donné leur avis et transmis leurs informations très utiles. Un Merci tout spécial est adressé au Service des communes du canton de Fribourg, à son chef, M.Gérald Mutrux, ainsi qu'à ses collègues pour leurs précieux renseignements et conseils concernant ma démarche. Ma reconnaissance va également au Service de la statistique pour leurs informations techniques et la cartographie de couverture.

Ce rapport n'aurait pas pu être publié en la forme sans le soutien de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. J'exprime toute ma gratitude à son directeur, M. le Conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf, pour l'intérêt porté à cette étude.

Ma reconnaissance est aussi grande vis-à-vis du comité cantonal de l'Association des communes fribourgeoises pour sa contribution très appréciée, ainsi qu'à Mme Patricia Gremaud, pour ses traductions.

Enfin, je tiens à adresser toute ma gratitude à M. Jean-Claude Chassot pour son soutien technique inconditionnel.

La présente étude est téléchargeable sur les sites internet de l'Association des communes fribourgeoises (www.acf-fgv.ch) et du Service des communes du canton de Fribourg (<http://admin.fr.ch/scom>)

Bibliographie littéraire

Andreas Ladner, L'inexorable fusion des communes suisses, in Swissinfo, 12 février 2006

Andreas Ladner, Daniel Arn, Ueli Friedrich, Reto Steiner, Jürg Wichtermann, Gemeindereformen - zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Forschungsprojekt des Nationalfonds, Zukunft Schweiz

Benoît Rolle, Philippe Carrard, sous la direction du Prof. Walter Leimgruber, Fusion de communes, lutte contre la marginalisation, IGUF, juin 1997

Bernard Dafflon, Analyse socio-économique de trente-deux fusions de communes dans le canton de Fribourg, Université de Fribourg, 1996, version mise à jour 2003

Bernard Dafflon, Les fusions de communes, pourquoi, comment?, Université de Fribourg, 5 mars 2009

Brigitte Zbinden, Gemeindefusionszusammenschlüsse im Kanton Freiburg, Themenarbeit, WKS Bern, 2008

Corinne Lepage, Vivre autrement, éditions Grasset, 2009

Gaston Gaudard, Piveteau Jean-Luc, Rapport sur le regroupement des communes du canton de Fribourg., Université de Fribourg, Juillet 1971

Gérald Mutrux, Laurent Yerly, Sondage réalisé dans le cadre de l'examen de subventions relatif à l'encouragement cantonal aux fusions de communes; Compte-rendu, Service des communes et Administration des finances, Fribourg, janvier 2004

Jürg De Spindler: FOCJ – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften. Berne, Stuttgart, Wien, 1998

Nils Soguel, Gilles A. Léchet, Facteurs clés de succès et autres leçons de la pratique, in Commune Suisse 5/6/2009

Service des communes, Historique des fusions des communes fribourgeoises
http://admin.fr.ch/scom/fr/pub/scom_fusions/scom_fusions.htm

Steiner Reto, Collaborations intercommunales et fusions de communes en Suisse, Université de Berne, 2002
<http://www.iop.unibe.ch/Dateien/Publikationen%20Steiner/Kooperationen%20Franzoesisch.doc>

Bibliographie législative

Avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes, http://admin.fr.ch/cha/fr/pub/consultations_en_cours.htm

Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, RSF 10.1

Décret du 11.11.99 relatif à l'encouragement des fusions de communes, RSF 141.1.1

Décret du 26 juin 2003 prorogeant le décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes, ROF 2003_088

Loi du 25 septembre 1980 sur les communes, RSF 140.1

Loi du 2 septembre 2008 portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions ROF 2008_095

Loi sur 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes, RSF 142.1

Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), ROF 2008_154

Motion no 160.06 - Denis Boivin/Charly Haenni, Reprise du processus d'encouragement aux fusions de communes - Objectif 2011: 89 communes dans le canton de Fribourg, 9 octobre 2007
http://admin.fr.ch/gc/fr/pub/archives/legislature_2002_2006/2002_06/motions/141_160.htm

Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes, RSF 140.11

Glossaire

LCo	Loi du 25 septembre 1980 sur les communes
PAL	Plan d'aménagement local
ROF	Recueil officiel fribourgeois
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
Q	Question (en référence au questionnaire)