

FUSIONS DE COMMUNES : 1970 -2025

L'approche des « Noyaux Forts » est-elle encore d'actualité ?

(WP 327/1999 Nouvelle version révisée et complétée, 24 février 2025)

Bernard Dafflon, professeur émérite

Note de l'auteur

La première ébauche théorique de l'approche dite des « *noyaux forts* » visant à systématiser et à dynamiser les fusions de communes, dans un contexte propre au canton de Fribourg – mais pas seulement –, date de la fin des années 1990. Une première ébauche fut publiée sous forme d'un Working Paper, No 327, en décembre 1999. Cette publication tentait d'apporter une réponse aux pratiques des fusions de communes observées durant la décennie précédente pour leur donner un cadre structurel robuste visant à mettre en place une politique d'encouragement pérenne.

De 1977 à 1990, j'étais économiste et chef de service du Département des communes et des paroisses (ainsi nommé alors, aujourd'hui « Service des communes ») du canton de Fribourg. J'ai donc vécu la première étape politique de fusion des communes dans le canton, initiée par le Rapport Gaudard et Piveteau, publié en 1971, et alors ardemment défendue par le Conseiller d'Etat Rémi Brodard, ancien Préfet de la Glâne. L'histoire de la mise en place opérationnelle des fusions dans le canton de Fribourg est décrite dans une contribution de 2003 à un ouvrage publié en hommage au Professeur Gaudard (bibliographie en fin de ce WP). Comme chef de service, j'avais alors piloté toutes les fusions de communes durant mon activité au Département, et j'en avais préparé quelques-unes qui ne se sont finalisées que plusieurs années après mon engagement à l'université.

Dans une première phase, dès 1974, rien n'était écrit dans le marbre. C'était "learning by doing", l'apprentissage par la pratique. Il n'y avait guère d'exemples de fusions volontaires qui auraient donné des repères ou indiqué, même sommairement, des pistes. On se rendit alors bien compte que cela ne pouvait que difficilement continuer ainsi, de cas en cas, sans débattre d'une stratégie pérenne, puis fixer un cadre plus solide à l'analyse des situations, à la démarche à suivre et à la mise en œuvre. Les années 1996 à 1999 offrirent une période de réflexion qui, in fine, aboutit à suggérer en 1999 une méthode proposant une politique structurée des fusions de communes (Dafflon, 1999, WP 327).

Cette dernière connut un développement que l'on pouvait difficilement imaginer au moment de sa publication. La « *dimension de référence* » dont il est question dans ce WP 327 est devenue par la suite l'approche dite des « *Noyaux Forts* » en matière de fusion de communes. Cette approche, innovante, utilise les fondements théoriques de l'économie politique institutionnelle. Elle souleva l'intérêt non seulement en Suisse dans plusieurs cantons, mais également dans quelques pays européens, notamment en France et en Espagne, et outre Atlantique. Elle fit l'objet de publications dans des revues scientifiques, (Dafflon, 2000a et 2000b, 2012, 2013).

L'approche dite des « *Noyaux Forts* » se conclut par 89 « nouvelles » communes. Le nombre de communes fribourgeoises a passé de 266 à la fin des années septante à 119 au 1^{er} janvier 2026. Le mode opératoire d'encouragement aux fusions de communes, au travers de la politique cantonale, changea à deux reprises par la suite : en 2000 un décret modifiait le calcul de l'aide financière, puis en 2011 le Parlement adoptait une loi spécifique d'encouragement aux fusions de communes. Cette étude examine comment l'approche des Noyaux Forts s'est-elle inscrite dans ce nouveau contexte ?

Huitante-sept pour cent (87 %) des fusions ont été réalisées en tout ou en majeure partie dans le périmètre des « *Noyaux Forts* ». Ce résultat, en nombre de communes fusionnées dans les périmètres initialement supposés est remarquable. En Suisse, la politique de restructuration des communes initiée et suivie par le canton de Fribourg le place en première position. Qui plus est, le régime voulu est celui des fusions volontaires : le canton encourage, il n'oblige pas. Ce qui est aussi une particularité dans le contexte des pays démocratiques – qui ont privilégié plus radicalement des régimes de fusions obligatoires (Dafflon, 2003).

Sommaire

1^{ère} partie

1	Conceptualisation et méthode d'analyse	6
1.1	Les solutions du fédéralisme financier	8
1.2	La collaboration institutionnalisée	10
1.3	La constitution d'espaces supra-communaux	14
2	De la théorie à la pratique	15
2.1	Les domaines étudiés	16
2.2	La création de « <i>noyaux forts</i> »	18
2.2.1	Première comparaison : les sous-régions LIM, les arrondissements des justices de paix et les groupements de protection civile	18
2.2.2	Deuxième comparaison : les salles de sport, les cercles scolaires et les paroisses	21
2.2.3	Troisième comparaison : les paroisses et les cercles des sociétés de tir	24
2.3	Résultat général: demain, moins de cent communes	25
3	Etude d'une situation spécifique : le Plateau du Mouret	30
4	Conclusion de l'étude de 1999	33

2^{ème} partie

5	Evolution et état des lieux (1970 – 2010)	34
5.1	Les fusions de communes avant la loi de 1980 sur les communes	35
5.2	La première politique cantonale des fusions de 1980 à 1999	36
5.3	L'approche dite des « <i>noyaux forts</i> » : une nouvelle logique des fusions de communes	38
5.4	Le deuxième régime d'encouragement aux fusions de 2000 à 2009	39
5.4.1	Les aides financières : le fond cantonal de fusion	39
5.4.2	Les fusions réalisées de 2000 à 2009	40
5.5	La situation au 1er janvier 2010 (168 communes)	45

3^{ème} partie

6	La politique d'encouragement aux fusions de communes dès 2010	47
6.1	Troisième étape : nouveaux objectifs, nouveaux périmètres	47
6.2	Les plans de fusion par district	48
6.3	Les fusions de communes réalisées depuis 2011	50
6.4	Bilan 2025 de l'approche dite des "noyaux forts"	55

	Références	56
--	-------------------	-----------

En Suisse, les communes sont, pour un grand nombre d'entre elles, trop « petites ». Encore faut-il s'entendre sur ce terme ! Trop « petites » est envisagé sous deux aspects dans cette approche. Trop petites en nombre d'habitants, pour remplir les tâches qui leur sont confiées, et engranger des économies d'échelle dans la production desdits services. Si elles veulent éviter une centralisation, stopper la „cantonalisation“ de leurs compétences, elles peuvent soit s'engager dans des collaborations intercommunales (voir infra, section 1.2 et chapitre 3) ou mieux devraient fusionner. Mais quelles seraient alors les dimensions possibles de référence ? Trop petites vaut également en termes de finances publiques des communes, notamment parce que leur substance fiscale ne permet pas de réaliser des investissements locaux pourtant demandés par le canton (réseaux des STEP, homes pour personnes âgées, salles de sport, structures d'accueil de la petite enfance).

Cette étude est divisée en trois parties. La première partie reprend la première version du WP 327 (1999) qui proposait une nouvelle approche afin d'expliquer comment définir le périmètre géo-socio-politique d'une fusion. Elle découle du constat qu'aussi bien la théorie du fédéralisme financier (section 1.1), que les formes actuelles de collaboration intercommunale (section 1.2.) n'ont pas réussi à donner une réponse pratique satisfaisante à la question des fusions de communes et n'offrent sans doute pas de solution pratique. Il faut donc innover. L'approche méthodologique alors proposée, dite des "*noyaux forts*" (section 1.3) se fonde sur les théories de l'économie politique institutionnelle, prenant en compte non seulement les aspects économiques (l'offre de services publics locaux et leur financement) mais aussi l'environnement sociétal et l'organisation des collectivités locales.

Le chapitre 2 est une application de cette proposition, généralisée au cas des communes du canton de Fribourg. La définition du périmètre d'une fusion de communes n'est pas seulement financière, mais bien multifactorielle :

- financière parce qu'elle permet de mutualiser le risque fiscal, notamment lorsqu'une « petite » commune (en termes d'habitants, et donc de contribuables) s'associe à une plus grande commune ; ou lorsque la fusion améliore la marge d'autofinancement, et par ce biais la capacité d'investir. Mais l'argument financier n'est de loin pas le seul critère.
- géographique parce que les questions de topographie et de distance jouent un rôle [par exemple : la longueur de la vallée de la Jogne entre Jaun et Charmey ; la montée de la Crausaz entre Marly et les communes du plateau du Mouret] ;
- sociologique parce que les communes « voisines » ont des affinités sociales plus ou moins proches [par exemple : le cercle scolaire, les services sociaux, ou la langue – à nouveau Jaun, alémanique, et Charmey, francophone] ;
- politique enfin (au sens de « pólis », la cité ou la communauté), parce la taille des communes négociant une fusion entre en ligne de compte : s'agit-il d'un véritable partenariat futur ou d'une absorption de la « petite » par une « plus grande » commune. On montre également, avec un exemple précis dans le chapitre 3, la complexité de la démarche visant à simplifier les multiples relations intercommunales préexistantes à une fusion. Avec une fusion de communes, multiples arrangements sont internalisés à la nouvelle commune – ce qui signifie que les législatifs communaux, assemblée des citoyens ou conseils généraux, retrouvent des prérogatives de décisions qui, dans l'intercommunalité, avaient été transmises, voire accaparées par les exécutifs.

La deuxième partie de ce dossier dresse l'inventaire des fusions de communes dans le canton de Fribourg de 1974 à 2009 pour examiner l'évolution de la politique cantonale d'encouragement aux fusions de communes en deux phases. La première, de 1974 à 1999 est caractérisée par une approche au cas par cas de chaque fusion, en quelque sorte un

apprentissage par la pratique, le « doing by learning » (sections 5.1 et 5.2). De 2000 à 2010, le mode de financement et d'encouragement aux fusions change. Avec le décret de 1999, la politique cantonale prend un nouveau visage (section 5.4) : création d'un fonds cantonal des fusions et abandon des trois critères de calcul pour un mode forfaitaire. Ce régime durera jusqu'en 2010 avec la mise en place d'une loi sur les fusions de communes.

La troisième partie de cette étude est nouvelle. Elle examine le parcours de la politique cantonale dès 2011 avec l'introduction d'une loi d'encouragement aux fusions de communes (section 6.1). La loi demande aux préfets d'élaborer des plans de fusions des communes par districts (section 6.2). Comme on le verra, ces plans n'innovent pas vraiment : ils sont une extension des Noyaux Forts pris dans un périmètre plus large. La dernière section dresse la liste des vingt-sept fusions réalisées à ce jour sous ce nouveau régime et en examine les périmètres tant du point de vue des plans préfectoraux que des Noyaux Forts (section 6.3).

Avant 1980	« learning by doing »	Analyse de cas en cas, appréciation des situations spécifiques, négociation de l'aide financière
1980-1999	Loi sur les communes	L'aide financière cantonale est fondée sur 3 piliers : l'écart d'endettement, les incidences budgétaires (taux des impôts), les différences d'infrastructures
2000-2010	Décret	L'aide financière est fondée sur un forfait de 400 CHF par habitant x [population légale pondérée par l'inverse de l'indice de capacité financière utilisé pour la péréquation]
Dès 2011	Loi d'encouragement aux fusions de communes	Création d'un fonds de fusion (canton 70% - commune 30%) Le forfait est abaissé à 200 CHF par habitant x population légale (la pondération est abandonnée) x un multiplicateur fonction du nombre de communes impliquées dans une fusion

1^{ère} partie

Chapitre 1

Conceptualisation et méthode d'analyse

Une étude antérieure (DAFFLON, 1998a) montre que les communes, fribourgeoises et suisses, sont trop petites pour les fonctions qui leur sont attribuées aujourd'hui. La multiplicité des formes de collaboration intercommunale pour nombre de tâches communales en est une illustration éloquent. On est ainsi en présence d'une situation ambiguë posant problème puisque les frontières institutionnelles, celles de la commune politique au sens du droit public, et les limites spatiales des prestations collectives locales offertes, si ce n'est produites, par les communes, ne sont pas les mêmes. On dit alors, dans le jargon du fédéralisme financier, que le cercle des décideurs, celui des payeurs et celui des bénéficiaires ne coïncident plus.

Dans le domaine des biens et services marchands, il y a belle lurette que les consommateurs passent les frontières communales pour faire leurs achats dans les centres commerciaux voisins. Cela ne pose pas de problème: les trois cercles - décideur, payeur et bénéficiaire - sont identifiés dans la même personne, le client. Le prix permet la rivalité et l'exclusion. Cela n'est pas le cas des biens collectifs locaux (ci-après: BCL). Les mécanismes de marchés ne fonctionnant pas pour de tels biens, le mode de décision est institutionnel. De là deux remarques. Premièrement, le cercle des décideurs est constitué de l'autorité législative communale, assemblée ou parlement local (électeurs ou votants); celui des payeurs est en général incarné par les contribuables (or l'impôt est non-rival et n'autorise pas l'exclusion); tandis que celui des bénéficiaires peut inclure des non-résidents. Or, électeurs, votants, contribuables, résidents ou non-résidents n'appartiennent pas à une dimension unique, et forcément identique. Deuxièmement, les décisions institutionnelles, valant pour l'ensemble des agents économiques même si elles sont prises à la majorité, doivent être légitimées en respectant des procédures démocratiques contraignantes qui ne peuvent être ignorées sous prétexte de simplification.

La collaboration intercommunale, quelle qu'en soit la forme juridique, est une réponse technique à ces problèmes d'offre et de production des services collectifs locaux – mais, comme on le verra plus loin, la réponse n'est pas totalement adéquate sous l'angle des pouvoirs démocratiques. Les données techniques visent deux objectifs.

1. Tirer parti des économies d'échelle de production en répartissant les frais fixes sur une plus large production – donc un plus grand nombre d'utilisateurs et de payeurs. Lorsque la production de services collectifs exige des investissements fixes importants, comme dans le cas de la production et de la distribution de l'eau potable ou dans celui de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, agrandir le cercle des bénéficiaires permet de réduire le coût moyen par unité produite. En situation de monopole naturel, assez fréquente au niveau des services collectifs locaux, un regroupement est donc avantageux (Dafflon, 1998b, pp. 134 ss.).

2. Internaliser des effets de débordement en élargissant l'espace de la prise en charge des coûts pour la faire coïncider à l'espace des bénéficiaires dudit service. Un effet de débordement survient lorsqu'une prestation offerte (et produite¹) par une commune et payée

¹ Par simplification, on admet pour l'ensemble du texte que la commune ou l'institution intercommunale qui offre un BCL le produit également, donc sans considérer si on a affaire à une production propre, déléguée ou „privatisée“.

par elle, procure des avantages à une ou plusieurs communes adjacentes sans que celles-ci participent à la décision ou au paiement. Cette situation crée un décalage entre le cercle des décideurs (la commune de production), qui est aussi celui des payeurs (principalement par l'impôt) et le cercle des bénéficiaires, ici résidents et non-résidents. On connaît le problème des communes centre qui offrent des prestations, culturelles par exemple, ou mettent à disposition des installations sportives dont bénéficient aussi les habitants des communes voisines. L'exclusion ou la différenciation par les prix n'étant pas toujours possible (politiquement) ou applicable (techniquement), deux autres solutions peuvent être envisagées: un système de paiements et de transferts d'indemnités des communes bénéficiaires à la commune „productrice“; ou bien l'élargissement de l'espace de référence, au moins pour faire coïncider les cercles des bénéficiaires et des payeurs. L'absence de solution, applicable ou négociée, conduit à une mauvaise allocation des ressources, se traduit par un gaspillage et des problèmes d'équité, les uns payant pour d'autres.

Ces deux objectifs sont plus facilement atteignables dans un espace supra-communal où les préférences des citoyens sont déjà harmonisées. Il est légitime de penser qu'avec la mobilité des individus, l'ouverture des économies locales et la globalisation, les préférences des résidents d'une commune ne diffèrent plus beaucoup de celles des résidents des communes voisines pour bon nombre de services :

- Accéder à l'eau potable, évacuer des eaux usées, pouvoir éliminer les déchets sont des tâches communales sur lesquelles les opinions des citoyens ne doivent guère diverger.
- En matière de scolarité obligatoire, le rapprochement des programmes est un facteur primordial facilitant la mobilité des individus et assurant l'intégration sociale. On ne voit guère pointer des divergences essentielles.

Cela n'est pas forcément le cas dans le domaine social: on peut préférer une organisation de soins à domicile, appuyée par un réseau d'aides familiales, formule plus légère et peut-être moins onéreuse qu'une structure de homes pour personnes âgées.

Il est évident alors que l'identité des préférences dans un espace plus grand que „sa commune“ permet d'aborder et de résoudre plus facilement les problèmes d'économie d'échelle ou d'externalités. L'obstacle „rester petit parce qu'on veut être différent“ s'estompe. Bien sûr, il n'est pas question ici d'uniformiser à tout prix, mais simplement de constater qu'en cas de divergences, apparaît la nécessité d'un compromis, d'un „trade-off“, entre rester petit et original, ce qui peut être onéreux, et accepter une perte d'originalité locale pour économiser en coûts de production en s'associant à d'autres.

La question à résoudre est donc celle de trouver une dimension unique qui résolve à la fois le problème institutionnel (celui qui touche le cercle des décideurs et celui des payeurs) et le problème économique (qui touche le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs). La dimension institutionnelle est incontournable dans la mesure où les mécanismes du marché ne fonctionnent pas. L'économiste résout cette question en faisant appel aux théories du fédéralisme financier. La réponse est formulée en établissant la dimension optimale des collectivités décentralisées, obtenue par découpage territorial selon des arguments de type „coûts / avantages“. Le juriste codifie les solutions pratiques en institutionnalisant de multiples formes de collaboration, contractuelles, coopératives ou associatives. Mais, comme nous allons le voir, aucune de ces deux approches n'est à vrai dire satisfaisante.

1.1. Les solutions du fédéralisme financier

Dans sa forme simplifiée, le modèle théorique permet de préciser ce que pourrait être la grandeur optimale d'une collectivité décentralisée pour *une* prestation en comparant une série de critères tendant soit vers une décentralisation de l'offre, respectivement de la production („small is beautiful"), soit justifiant une centralisation („larger but cheaper"). Le tableau 1 en résume cinq, les plus courants (OATES, 1972, pp. 31-64; KING, 1995).

Tableau 1 Critères de (dé)centralisation

critères	décentralisation	centralisation
1. économie d'échelle	non	favorable
2. effets de débordement = externalité „positive"	non	favorable
3. préférences	hétérogènes	homogènes
4. effets d'encombrement = externalité „négative"	favorable	non
5. coûts d'information et d'organisation	favorable	non

Les trois premiers critères reprennent le problème de base posé dans l'introduction à cette première section. Précisons le deuxième. Un effet de débordement positif peut survenir de deux manières (DERYCKE et GILBERT, 1988, pp. 77 ss). La première est celle d'un débordement géographique effectif, en ce sens que des avantages positifs d'un BCL sont matériellement accessibles ou bénéfiques pour les résidents des communes voisines. Si une commune en amont assainit ses eaux, la commune située en aval en bénéficie. Si une commune centre acquiert, par exemple, une réputation culturelle régionale, voire nationale ou même internationale – pour un grand centre, il est possible que les communes limitrophes bénéficient d'une attractivité supplémentaire sans rien faire. La deuxième manière de tirer des avantages d'une commune-centre est le déplacement pendulaire lorsque le BCL doit être consommé sur place. Les résidents des communes voisines vont au théâtre au centre, ou bien vont flâner dans les zones piétonnes du centre, etc. Ils se déplacent pour obtenir le BCL. Si la commune centre est incapable de distinguer l'origine communale ou extra-communale des bénéficiaires ou d'exclure les non-résidents, une externalité géographique positive est créée.² Cette deuxième démarche peut cependant créer des inconvénients, par encombrement ou engorgement, dans la commune d'accueil.

L'effet d'encombrement (chiffre 4, tableau 1) est une externalité géographique négative, inverse de l'effet de débordement, qui intervient lorsque l'infrastructure procurant le BCL est sujette à une limite de capacité. Le pendulaire qui arrive prend en compte son intérêt, non les incidences de sa démarche sur la collectivité. Si son arrivée crée un embouteillage urbain, par exemple, ralentit la circulation et lui fait perdre 5 minutes, il compare „son avantage d'arriver au centre en voiture" et le „coût de 5 minutes de ralentissement", et non pas, à la marge, les „x fois cinq minutes" qu'il fait perdre à tous les résidents et autres arrivants au centre (chacun, évidemment, faisant ce même calcul...). La solution consiste ici à exclure le nouvel arrivant qui provoque l'encombrement soit par des mesures de rationnement ou d'interdiction d'accès, soit

² Attention à la valeur relative des termes utilisés. L'externalité est positive dans la perspective de l'allocation des ressources. La commune productrice crée une valeur ajoutée pour les communes voisines. Pour la commune productrice, évidemment, cela n'apparaît pas aussi „positif" puisqu'elle doit payer une production dont ses propres résidents ne bénéficient pas, mais dont ils supportent la charge via l'impôt. Toute la démarche de la commune productrice consiste d'ailleurs à éliminer par internalisation cette externalité „positive" ... pour les autres. Si, en plus, la commune productrice subit des effets d'encombrement, elle est victime d'un double préjudice.

par des mesures financières visant à lui faire payer le coût marginal. Dans les deux cas, la démarche vise à réduire le cercle des utilisateurs, ce qui est désigné ici par „décentralisation“.

Le cinquième critère du tableau 1 est le coût d'information et d'organisation des décisions. Dans la mesure où la solution pour un BCL n'émerge pas des mécanismes de marché (il n'y a donc pas de signal „prix“), mais d'une procédure institutionnelle, la nécessité d'acquérir les connaissances relatives à la fonction de production, de préparer l'information et de la faire circuler, d'organiser la procédure pour qu'une décision démocratique intervienne, implique des coûts à prendre en compte. L'argument généralement admis est qu'il est plus facile de s'entendre à deux qu'à cent, d'où l'inscription d'une tendance favorable à la décentralisation. L'entente est aussi plus facile si les préférences sont homogènes (argument 3, tableau 1). On ajoutera que ces coûts, dans la théorie du fédéralisme financier, sont techniques et objectifs, en ce sens qu'ils sont liés à la fonction de production du BCL: il faut connaître ce qu'elle est pour pouvoir décider en toute objectivité. Il ne s'agit pas de coûts subjectifs ressentis pas les individus parce que l'organisation du processus de décision serait plus ou moins démocratique.

La comparaison porte sur les cinq critères énumérés, mais on peut en ajouter d'autres: cela ne change pas la méthode de résolution du problème (Perritaz, 1997). En opposant les avantages et les coûts de la (dé)centralisation, il est possible de calculer la dimension optimale pour le BCL étudié, donnée par l'avantage maximal net. Encore faut-il préciser que la solution théorique est articulée en nombre d'utilisateurs, exprimé par le nombre de résidants, et ne propose pas un espace géographique délimité.

- Si le chiffre optimal trouvé est de 2000 résidants, par exemple, la solution théorique permet aussi bien de fusionner deux communes de 1000 habitants que de “vider” une commune pour concentrer la population en une seule.

- La solution théorique n'introduit pas non plus le concept d'habitat groupé ou dispersé, la répartition des résidants en un ou plusieurs villages ou quartiers dans l'espace considéré, ou un concept quelconque de densité de la population. Elle postule seulement une distribution uniforme de la population dans un seul centre de l'espace communal.

Du point de vue des applications possibles, cette approche aboutit à une multiplication des maillages institutionnels de „clubs“ produisant chacun un service collectif particulier: école primaire, distribution d'eau potable, défense contre l'incendie, etc., selon la classification fonctionnelle adoptée dans le plan comptable harmonisé des communes. Certes, chaque maillage est organisé de manière optimale, mais avec l'inconvénient majeur que les frontières de chacun ne coïncident pas nécessairement. Dès lors, le contribuable appartient à autant de clubs que de services utilisés, ce qui complique sérieusement ses décisions et introduit une nouvelle dimension aux coûts figurant sous 5 dans le tableau 1. Dans la réalité, il préférerait sans doute appartenir à un seul club (une seule collectivité) offrant un panier de prestations.

Pour résumer, même si la théorie du fédéralisme financier révèle la nature des problèmes auxquels le politique est confronté, elle n'apporte pas de solution toute faite ou de recette pouvant être appliquée dans une situation donnée, pour un canton par exemple. Deux aspects sont lacunaires. (1) La théorie ne dit rien de la superposition, sur un même maillage communal, d'une multiplicité de découpages ad hoc, dont le nombre peut atteindre celui des BCL. Or cette multiplicité rend illisible la lecture des espaces de service en BCL.³ (2) Elles

³ Cette affirmation doit être prise au sens premier, littéral. Soit la démonstration que nous faisons lors des présentations de cette étude. Définir 5 découpages de référence pour des BCL dont on aurait au préalable étudié et défini la grandeur optimale. Etablir, pour chaque découpage, la carte des groupements de communes concernées formant les maillages de „clubs“ obtenus dans la démarche précédente. Reporter chaque carte sur un transparent;

n'abordent pas, par une étude de type coûts/avantages, la question de la procédure démocratique de décision, en comparant ce qu'elle pourrait être dans une formule de collaboration intercommunale avec ce qu'elle est dans la commune si cette dernière pouvait décider seule.

1.2. La collaboration institutionnalisée

Il serait présomptueux de vouloir ici présenter toutes les formes de collaboration intercommunale ayant été ou pouvant être institutionnalisées. La liste ci-dessous, empruntée à Della Santa (1996), donne simplement un aperçu de ce qui est possible:

- le contrat de prestation (en droit privé): une commune „cliente“ achète le BCL à une commune qui le produit en surplus de capacité pour ses propres besoins;

- la convention intercommunale: des communes s'associent pour produire en commun un BCL (droit administratif, pas de personnalité juridique; décision à l'unanimité);

- l'association, le syndicat intercommunal (droit administratif, avec personnalité juridique): les communes abandonnent une partie de leur souveraineté sur l'offre et la gestion de la production d'un BCL pour la déléguer à une institution intercommunale. Cette forme de collaboration est celle qui est la plus proche du concept économique de „club“ discuté dans la section précédente. La délégation concerne un BCL ou une combinaison de tâches généralement connexes.

- L'agglomération et la région sont des institutions du même genre que les précédentes, chargées soit de la production de BCL soit de la coordination entre certaines tâches communales, soit des deux. Elles s'en distinguent plutôt par l'espace de référence, urbain dans le premier cas (avec des mouvements pendulaires importants), élargi au district dans le second.

- Le district, même s'il n'est le plus souvent qu'un découpage administratif du canton et un organe de mise en œuvre de tâches cantonales décentralisées, peut parfois aussi servir d'espace de référence pour l'offre et la production de BCL. Dans ce cas, l'organisation institutionnelle est calquée sur celle d'une association de communes.

- La fondation, ou même parfois la société anonyme: en termes d'offre ou de production de BCL, ces institutions de droit privé avec personnalité juridique n'apportent pas vraiment des avantages décisifs par rapport aux associations et syndicats intercommunaux. Il faut y voir plutôt une question de stratégie d'une part visant à éviter l'exercice du référendum financier et, d'autre part, s'inscrivant dans la mouvance „politiquement correcte“ de la Nouvelle Gestion Publique.

Toutes ces formes de collaboration intercommunale sont en réalité des réponses ad hoc aux questions d'économie d'échelle et d'effets de débordement en présence de préférences homogènes pour la production de BCL. En ce sens, elles ne s'écarteront pas du modèle économique présenté dans le tableau 1 et discuté ci-dessus, avec les mêmes avantages et inconvénients. Et dans la mesure où ce ne sont pas des caractéristiques managériales de production qui distinguent les „clubs“ au sens de la théorie économique des „institutions associatives“ telles qu'elles existent pour offrir et produire des BCL, d'autres critères d'appréciation doivent intervenir. L'hypothèse avancée est que seules les modalités institutionnelles marquent des différences.

les projeter en les superposant. Le résultat est illisible alors même que le nombre de 5 BCL est bien inférieur à celui que l'on rencontre dans la réalité.

Dans sa forme habituelle, la collaboration ne crée pas un nouvel échelon de gouvernement, entre la commune et le canton. Ce n'est pas une „super-commune“ avec un parlement élu, un exécutif élu, des compétences propres transférées de bas en haut dans le respect du principe de subsidiarité, une compétence fiscale pour le financement et une responsabilité budgétaire. La démarche est le plus souvent semblable à celle d'une relation „principal-agent“, avec les problèmes que cela pose, en particulier la „sélection adverse“ et le „hasard moral“.⁴

Les résidants ne vont pas offrir ni produire eux-mêmes le BCL qu'ils demandent. Dans un système de démocratie indirecte, ils élisent des politiciens pour ce faire. Chaque électeur est ainsi le „principal“ qui, par élection, délègue ses compétences à l'élu, devenant l'agent d'exécution pour réaliser le BCL. L'élu est à son tour „principal“ qui décide de l'offre, mais ne produit pas lui-même: il confie cette production à un „agent“, soit directement dans l'administration publique, soit indirectement par contrat avec des entreprises privées. De ce point de vue, la procédure de décision et de production des BCL est un enchaînement de relations de type „principal-agent“ dans un monde incertain. Dans la collaboration intercommunale, cela se complique encore parce que "le" principal n'est plus unique: ce sont plusieurs communes associées, qui doivent s'entendre et partager la même politique - ce qui est loin d'être spontanément acquis -, tandis que l'agent producteur est, lui, unique, organisé dans l'institution qui délivre le BCL. Ce dernier n'a pas à s'entendre avec d'autres: il bénéficie ainsi d'une position forte sous deux aspects, être seul et détenir l'information.

La sélection adverse provient d'une asymétrie de l'information avant la négociation, ici l'engagement du bureaucrate ou la signature du contrat d'entreprise: le principal aimerait un maximum d'informations sur l'agent, mais il a des difficultés à les obtenir (l'agent n'étant pas prêt à les fournir totalement ou pouvant aussi se comporter de manière stratégique, en donnant une certaine image préalable aux négociations). Le hasard moral provient du fait qu'une fois élu, l'agent ne va pas forcément défendre les intérêts du principal, ici produire exactement le BCL que le principal demandait dans le contrat (l'élection). L'agent utilise la marge de manœuvre ouverte par ses connaissances de la fonction de production, sa maîtrise managériale du BCL, l'incertitude et le manque d'information du principal, pour viser ses propres objectifs. On a donc un écart entre ce qui est et ce que l'on aurait voulu, parfois appelé inefficacités-X dans les manuels d'économie politique. S'il y a plusieurs BCL, le problème se multiplie autant de fois.⁵

Le tableau 2 présente une synthèse fortement résumée des différences constatées en général entre les règles démocratiques dessinant les contours des décisions dans les „communes“, dans leur dimension unique, et celles qui résulteraient d'une institution de „collaboration intercommunale“, sans autre précision de sa forme juridique. La colonne de gauche répertorie les données démocratiques essentielles de la commune. En cas de fusion de communes, la nouvelle commune, plus grande, les conserve intégralement. Elle pourrait être établie de manière telle que, prenant en compte les critères économiques du tableau 1, elle

⁴ C'est un des objets d'étude de la "Nouvelle Economie Institutionnelle" (NEI), qui s'intéresse non pas tant aux résultats produits qu'à la manière dont ils sont produits. Pour le secteur public, ce sont évidemment (1) les institutions, les processus de décisions fixant le contour de l'offre de BCL, (2) les organisations hiérarchiques, bureaucratiques, qui reçoivent la maîtrise managériale de la fonction de production, qui sont les centres d'intérêt. La relation „principal-agent“ mentionnée dans le texte en est un aspect.

⁵ Très concrètement, cela signifie que si dans une commune, l'offre et la production de BCL se fait principalement par un grand nombre d'institutions intercommunales (nous en avons énuméré 30 dans l'étude Dafflon, 1998), le citoyen devrait participer périodiquement à autant de procédures d'élection de ses représentants, et devrait consacrer pour chacune d'elle deux soirs par années au minimum (une fois pour approuver le budget, une autre pour les comptes: ce qui fait théoriquement soixante soirées dans l'exemple). On conçoit aisément que peu de résidants soient prêts à sacrifier ce temps et celui de s'informer aux règles spécifiques de chaque institution.

restituerait dans l'espace recomposé agrandi la coïncidence entre les cercles des décideurs, des bénéficiaires et des payeurs.

Une organisation de collaboration intercommunale, dans la colonne de droite, ne résout pas ce problème. Elle est organisée, en principe, sur la base d'un espace correspondant au cercle des bénéficiaires, intégrant les mêmes critères économiques que ceux du tableau 1. Mais le cercle des décideurs est partagé, par délégation plus ou moins étendue (en général à préciser dans les statuts) des compétences et des responsabilités entre les communes et l'institution intercommunale. La règle fondamentale est que le cercle des payeurs reste au niveau communal. Il y a donc un a priori irréductible dans l'organisation institutionnelle qui ne donne aucune chance pour rétablir la coïncidence des trois cercles.

Tableau 2 Caractéristiques institutionnelles comparées

commune(s) seule ou fusionnées	collaboration intercommunale	LCo 25.09.1980 (état au 01.01.2023)
• parlement élu	• assemblée de délégués désignés (et non élus) par les exécutifs communaux	Art.115
• exécutif élu	• membres du comité de direction désignés par l'assemblée des délégués	Art. 111 lettre f) et 118
• compétence(s) propre(s) attribuée(s) dans le respect de la subsidiarité	• compétence(s) déléguée(s) statutairement	Art. 109 et 111
• compétence fiscale	• aucune: financement par transfert versé par les communes membres	Art. 111 et 112
• responsabilité budgétaire	• aucune: les dépenses sont liées; les déficits doivent être couverts par des subsides communaux; l'endettement est limité statutairement	Art. 111 lettres g) et h), et 112
• référendum financier	• référendum sur l'adhésion, pas sur les dépenses ⁶	Art. 111 lettre h ^{bis}) et 123 a) ⁷

La colonne de droite enregistre ainsi autant de défauts institutionnels qu'il y a de points, comparée à celle de gauche, six en tout, les principaux à nos yeux. Il est bien évidemment concevable que la situation de collaboration intercommunale reprenne des éléments caractéristiques des communes, réduisant par là le nombre de défauts mis en combinaison.

⁶ Il est vrai que dans certains cantons, les statuts contiennent une ou des clause(s) financière(s) (par exemple à Fribourg, le montant maximal de l'endettement autorisé – art. 112 LCo): comme le référendum portant sur l'adhésion implique l'acceptation des statuts, on a indirectement une sorte de référendum financier sur cette clause. Nous avons cependant attribué cette caractéristique au point précédent concernant la responsabilité budgétaire. En effet, en pratique l'issue principale du scrutin reste l'adhésion et non pas une modalité financière qui en résulterait.

⁷ L'article 111 lettre h^{bis}) a été modifié par acte législatif le 23 mars 2018, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. De même l'art. 123a introduit le droit d'initiative en ces termes : "Le dixième du total des citoyens actifs des communes membres peut présenter une initiative concernant: a) une dépense supérieure au montant fixé pour le referendum facultatif ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense." L'introduction de l'art. 123 a concrétise le mandat constitutionnel (art. 51 al. 1 Cst 1995) : les citoyennes et les citoyens des communes membres d'une association ont le droit d'initiative et de referendum (Message No 237 du 6 décembre 2005 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes (haute surveillance des communes et des associations de communes et adaptation partielle à la Constitution cantonale, page 16). En fait, il s'agissait de combler une lacune dans le dispositif démocratique des associations de communes – non pris en compte dans la LCo initiale : une fois associées, les délégués des communes pouvaient ensuite décider des investissements sans que les citoyens des communes individuelles aient leur mot à dire.

Ainsi, certaines législations cantonales prévoient que l'assemblée des délégués soit élue aux urnes; d'autres que le financement exclue l'impôt, mais puisse se faire par des redevances d'utilisation; ou que les dépenses d'investissement soient soumises au référendum financier.

La collaboration institutionnalisée entre les communes, qu'elle qu'en soit la forme, ne résout pas le problème, déjà posé dans l'approche économique, d'un découpage géographique multiple. Il y a autant de maillages qu'il y a de tâches uniques ou groupées intercommunales. Comme les trois cercles, décideurs, bénéficiaires et payeurs, ne coïncident plus, cette multiplicité est également un inconvénient très lourd pour le rôle démocratique que doivent jouer les communes.

Ainsi, la collaboration intercommunale souffre du défaut majeur d'un déficit démocratique en ce sens que les citoyens perdent la capacité d'intervenir directement, lors des assemblées communales ou dans les parlements locaux, dans la maîtrise de l'offre ou dans l'orientation de la production. Une commune ne peut pas modifier seule la solution négociée avec d'autres communes, souvent non sans peine, puisque cette solution ne dépend plus d'un seul électorat. Le deuxième défaut majeur est que dans la relation "principal-agent", il y ait en fait "des principaux", les communes qui doivent s'entendre, et un agent, l'institution intercommunale qui produit le BCL.

En outre, le mode actuel de financement des collaborations intercommunales (transferts financiers versés par les communes partenaires; pas d'accès à la fiscalité, ni aux redevances d'utilisations) s'écarte des canons de la responsabilité budgétaire - qui doit être directe. En d'autres termes, l'autorité de l'institution intercommunale n'a pas à faire face à ses propres contribuables pour lui expliquer le coût des enjeux et obtenir son consentement. Elle s'adresse aux communes pour le paiement partagé de dépenses liées. Et parfois, les formules de répartition marquent une rupture de la relation causale „bénéficiaires-payeurs“ par simplification, pour des raisons techniques ou même redistributives.⁸

D'un autre côté, une commune n'a pas nécessairement intérêt à faire pression pour obtenir une économie maximale des budgets: l'effort qu'elle assumerait seule pour faire économiser un franc entier à l'institution intercommunale devant être comparé à la fraction d'économie qu'elle obtiendrait seulement en retour en diminution de sa part de subside.⁹

La fusion de communes apparaît alors comme une solution possible, même partielle, à cette situation. Elle permet de résoudre les questions d'économie d'échelle et d'effet de débordement, tout en restituant aux citoyens les droits politiques d'intervention directe dans un espace politique élargi, et aussi en rétablissant une ligne "principal-agent" avec un principal, l'exécutif communal, et un agent, l'administration chargée de produire le BCL. Toutefois, cette approche ne dit pas a priori ce que devrait être la nouvelle (idéale ?) dimension communale de référence.

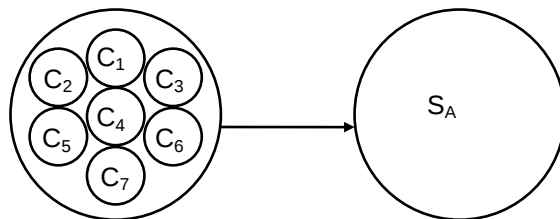
⁸ La commune n'a pas toujours les moyens de comparer prestations et paiements sur une base de réciprocité allocative. Dans bien des cas, le paiement est partagé sur la base de critères qui s'écarterent du principe de causalité (par exemple la population résidente au lieu du nombre d'élèves dans les cercles scolaires, ou au lieu du nombre de journées-malades selon la provenance communale pour la prise en charge du déficit des hôpitaux), voire même intègrent des considérations de péréquation.

⁹ Cette situation caractérise une autre forme d'inefficacité-X, c'est-à-dire une inefficacité de production qu'on ne peut pas identifier ni attribuer à une source précise, mais qui est diffuse en raison même du système de décision, de management et de contrôle „qui est comme ça, on n'y peut rien changer“. En fait, toutes les économies d'échelle que pourrait réaliser la collaboration intercommunale n'aboutissent pas dans les budgets communaux, une partie permettant de donner un peu d'aise au management.

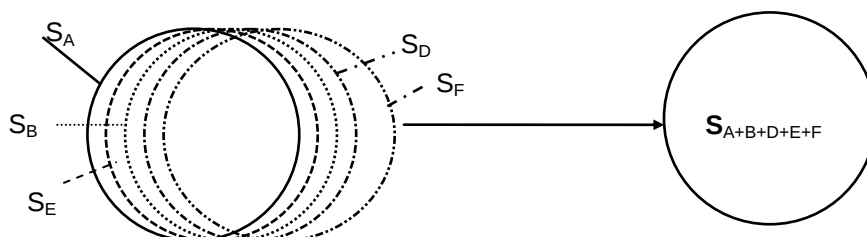
1.3. La constitution d'espaces supra-communaux

Une nouvelle approche est explorée ici de manière expérimentale. À partir de collaborations bien établies dans des domaines précisés, on examine pour d'autres prestations décentralisées les possibilités de consolidation sous forme de fusion dans un espace local ou régional élargi. La méthode consisterait à préciser les espaces territoriaux dans lesquels des prestations communales ont été intégrées à tel point par l'électorat ou les utilisateurs locaux que personne ne songe à les remettre en question. En théorie du fédéralisme financier, on dit que les préférences des utilisateurs communaux sont devenues homogènes dans un espace élargi à plusieurs communes. La mémoire d'appartenance à une collectivité locale produisant ce service a cédé place à une mémoire de référence liée au service. La commune, comme lieu de production, n'est plus un critère déterminant: la supra-communalité de l'offre et de la production de la prestation ne l'inquiète pas (ou plus du tout). C'est le rapport "qualité / coût" de la prestation qui importe et non pas le lieu (local) de production (Della Santa, 1996).

La démarche évolue en deux phases, illustrée ci-après. Dans une première phase, un service de référence, répondant à la caractéristique décrite auparavant, est sélectionné: par exemple la prestation "A". De sept communes C_1 à C_7 produisant un service "A" de manière plus ou moins identique, on passe à un espace supra-communal S produisant un service "A" homogène (uniforme) parce que les citoyens des sept communes C_i [$i = 1, 2, \dots, 7$] expriment des préférences identiques (souhaitent les mêmes caractéristiques) pour ladite prestation. Au surplus, (a) selon les formes des fonctions de production locales, des économies d'échelle sont plausibles; (b) d'éventuels effets de débordement entre communes seraient internalisés - ces deux arguments supplémentaires ne sont pas indispensables ici.



Dans une seconde phase, on examine quelles autres prestations publiques pourraient être rapportées au même cercle des utilisateurs, ce qui permettrait sans doute pour ces prestations la coïncidence entre les cercles des décideurs, des utilisateurs et des payeurs, condition d'une solution optimale. Par exemple, les prestations B, D, E et F sont-elles offertes dans des espaces communaux C_i [$i = 1, 2, \dots, 7$] identiques permettant une fusion dans un espace supra-communal élargi „S“ de même dimension, de sorte que $S_A \cong S_B \cong S_D \cong S_E \cong S_F$. L'idée est d'examiner si, par juxtaposition de ces cinq maillages supra-communaux, des noyaux forts se forment: est-ce que les espaces S_j [$j = A, B, D, E, F$] se superposent (noyau fort = **S**) ou s'entrecoupent plus ou moins largement. Des espaces qui se superposent pourraient former le cœur des nouvelles communes fusionnées. Par simplification, nous avons appelé cette démarche la méthode des "**Noyaux Forts**".



Chapitre 2

De la théorie à la pratique

La deuxième étape de modélisation consiste bien évidemment à tester son adaptabilité sur le terrain. Cette séquence se déroule en trois temps, indispensables et incontournables pour réaliser une démarche "bottom-up", de bas en haut, c'est-à-dire partant des collectivités individuelles concernées, s'organisant elle-même en un espace unique nouveau agrandi. Ici, il n'est pas question d'une démarche contraignante voulant des "fusions obligatoires".

- Dans un premier temps, il faut sélectionner quelques tâches produisant des BCL dont l'organisation spatiale correspond chacune à un maillage différent (section 2.1.).
- Puis, en deuxième étape, l'analyse met en évidence quelles communes se trouvent au centre nodal des quelques BCL ayant servi de référence dans le test (section 2.2.)
- Enfin, à partir de ces nouveaux noyaux forts, la troisième étape permet de reconstruire une nouvelle carte des communes fusionnées et agrandies (section 2.3.).

Cette deuxième étape conduit à un maillage communal non pas définitif, mais servant de base à une troisième et dernière étape. Une fusion de communes envisagée à partir des "noyaux forts" doit aborder les problèmes individuels de chaque projet en tenant compte de toutes les tâches réalisées en collaboration intercommunale [et non plus des quatre ou cinq tâches ayant servi en deuxième étape]. Cette démarche correspond essentiellement aux ajustements des espaces des BCL, car il serait illusoire de croire qu'avec le maillage de base, on aboutisse du premier coup à un découpage unique, parfait et sans débordements.

Nous avons appliqué cette séquence au problème des fusions de communes dans le canton de Fribourg. Ce qui nous importe, toutefois, n'est pas la particularité locale de ce lieu en ce temps, mais bien de démontrer que la méthode des "noyaux forts" est réaliste. Elle offre un outil d'analyse et de prévision à la fois performant et réaliste. Sept tâches ou prestations, publiques ou privées mais toujours collectives, ont été sélectionnées. Le choix a été guidé d'abord par la disponibilité des informations: d'autres prestations, donc d'autres découpages, pourraient être mises au banc d'essai.¹⁰ Toutefois l'idée poursuivie serait la même: consolider par la fusion volontaire un acquis, des habitudes de collaboration en intégrant les autres prestations locales dans ce découpage de référence.

¹⁰ On a renoncé à prendre en considération les groupements de collaboration intercommunale à caractère technique, comme la distribution d'eau potable, les déchetteries, les stations d'épuration des eaux. Premièrement, les demandes pour ces produits sont fortement homogènes parce qu'il n'y a pas de contenu socio-culturel (l'eau doit être potable, c'est tout !). Deuxièmement, l'offre et la production locales sont en fait sous tutelle (c'est la Confédération qui édicte les conditions et objectifs environnementaux). Enfin, ces tâches peuvent être financées par des contributions causales de telle sorte que le cercle des utilisateurs et celui des payeurs coïncident. En quelque sorte, la demande est „privatisée“; même si la clientèle est captive, le signal „prix“ fonctionne et garantit une efficacité normale de production. Ce ne sont donc pas les découpages territoriaux les plus intéressants du point de vue de la problématique qui nous préoccupe dans cet article.

Par contre, il aurait été intéressant de prendre en compte les homes pour personnes âgées. Mais les informations statistiques nécessaires ne sont pas directement disponibles. Parce que certains homes sont des fondations privées, il aurait fallu établir le cercle des communes liées contractuellement et surtout la provenance communale des personnes hébergées.

Les écoles du cycle d'orientation (degré secondaire) et les hôpitaux de district ne sont pas pris en considération. On imagine mal un canton réduit à sept espaces décentralisés leur correspondant. La référence „district“ n'est donc pas la bonne.

2.1. Les domaines étudiés

Des huit domaines pris en compte initialement, sept ont fait l'objet d'une étude détaillée. Un domaine, celui de la mise à disposition d'installations de sport pour le football, a été abandonné en cours de route faute de données statistiques suffisantes.

- 21 sous-régions LIM, qui composent les régions au sens de la loi fédérale sur les investissements en zone de montagne: du nord au sud, la Singine, la Haute-Sarine, la Gruyère et la Glâne-Veveyse (Promotion économique du canton de Fribourg, septembre 1997).

- 29 cercles dans les arrondissements des justices de paix, couvrant l'ensemble du canton (Annuaire du canton de Fribourg, 1997, pp. 93-101).

- 44 groupements de protection civile (Office cantonale de la protection civile, PCi 2000, juin 1998).

- 90 secteurs "salles de sport" (Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, 3ème édition, 1990); la ville de Fribourg forme seule un secteur, même si celui-ci comprend plusieurs salles de sport.

- 103 cercles scolaires du degré primaire (idem, octobre 1997). Ce domaine inclut un arrangement ad hoc pour le district du Lac dans lequel des cercles francophones et alémaniques se superposent, le cercle de la langue majoritaire servant de référence. Comme ci-dessus, la ville de Fribourg constitue un seul cercle bien qu'elle ait plusieurs écoles.

- 106 clubs de football (Association fribourgeoise de football, saison 1997/98, juillet 1998), concernant 100 espaces ad hoc si l'on tient compte du fait que 6 clubs existent en ville de Fribourg.¹¹

- 128 cercles des sociétés de tir à 300 mètres pour 136 sociétés (Département des affaires militaires, juillet 1998); Les communes de Bulle, Fribourg et Morat comptent pour un cercle chacune, bien qu'on y note la présence de plusieurs sociétés (respectivement 4 + 2 + 4).¹²

- 141 paroisses (Département des communes, avril 1992); là également avec un arrangement ad hoc tenant compte de la superposition de paroisses réformées et catholiques dans la partie alémanique du canton.¹³

¹¹ Un club de football n'est évidemment pas un BCL [avec la réserve toutefois que pour jouer il faut un terrain, et que ce terrain est le plus souvent fourni et financé par la commune]. Mais la dimension identitaire et socio-culturelle est, peut-être, intéressante. La tentative d'associer les 106 football clubs membres de l'Association fribourgeoise de football à l'analyse n'a pas été poursuivie par manque d'informations. En effet, si nous connaissons les communes concernées par la liste des clubs et le lieu du terrain de football, il est impossible de dresser la carte du maillage intercommunal faute d'informations sur la provenance des membres actifs. Le seul argument (insuffisant) permettant de se prononcer sur la question de savoir si un club regroupe plusieurs communes est son nom. Or, d'une part quelques clubs ont des noms qui se réfèrent à une région plus ou moins bien définie : USBB pour la Basse-Broye, ou "La Sonnaz" pour la partie française du district du Lac, etc. D'autre part, certains clubs ne mentionnent qu'un nom de commune (comme Ecuwillens, Neyruz, Lentigny) alors que les membres proviennent d'autres communes voisines. Sans recherche dans les clubs, les limites posées seraient arbitraires. Il n'y a par exemple qu'en Singine où, avec 16 clubs et 19 communes, on peut supposer un groupement des communes de Giffers et Tentlingen, d'une part, et de Plaffeien, Oberschrot et Zumholz, d'autre part. Mais une démarche similaire pour les autres districts serait hasardeuse. Faute de temps et de moyens pour faire l'enquête sus-mentionnée, cet aspect n'est pas développé ici. Il pourrait être examiné de cas en cas dans le cadre des discussions particulières à chaque fusion.

¹² Les sociétés de tir ne sont pas des BCL. Par contre, mettre à disposition des stands de tir respectueux de l'aménagement du territoire et de règles environnementales, y compris le financement, est une obligation communale. Le nombre de sociétés de tir sert ici de proxy à ce BCL.

Bien qu'elles ne couvrent pas l'ensemble du canton,¹⁴ les sous-régions LIM ont été choisies parce que ce découpage a été mis en place par les communes-membres elles-mêmes, sans intervention ni pression extérieures. De plus, elles ont été établies en regard d'activités économiques privées potentielles qui débordent déjà largement le cadre trop étroit des communes politiques. Elles sont donc particulièrement intéressantes à cet égard.

Les trois maillages "salles de sport", "cercles scolaires" et "paroisses" reposent sur un très fort facteur de cohérence socio-économique. Dans le canton de Fribourg, par tradition et pour des raisons historiques, la vie associative, culturelle et sportive, s'est le plus souvent organisée autour de l'école et de la paroisse. Il convenait de tester cette hypothèse. À cela s'ajoute que la démarche ayant abouti à obtenir le maillage intercommunal pour la construction et l'exploitation des salles de sport a très largement associé les communes dans la définition des secteurs de référence. Les choix sont d'abord locaux.

Les domaines choisis peuvent ainsi être groupés en deux situations dont l'étude détaillée devrait révéler si et comment elles pourraient servir de base de référence à la constitution de noyaux forts.

La première (section 2.2.1.) est une configuration de collectivités nouvelles dont le nombre se situerait entre 17 et 28 (sous-régions LIM, justice de paix, protection civile). Elle est très discutable et n'est retenue ici que pour sa valeur de test. En effet, l'inconvénient majeur de cette carte est qu'un découpage régional n'existe pas dans les districts de la Broye, du Lac et d'une partie de la Sarine. Il faudrait alors compléter la référence pour les communes de ces régions par des découpages analogues. On ne prend alors en considération, pour le même espace, que 17 des 29 cercles de justice de paix et 28 des 44 groupements de protection civile. L'exercice permet néanmoins quelques conclusions intéressantes.

La deuxième situation (section 2.2.2.) comporte un découpage allant de 90 à 144 collectivités (salles de sport, écoles, paroisses). Il y a connexité entre les deux tâches "salles de sport" et "écoles" servant de référence, dont les espaces de collaboration se sont formés sans une tutelle marquée du canton. Et une affinité certaine entre celles-ci et les paroisses dans l'organisation socio-culturelle des collectivités locales. Cette double caractéristique pourrait être favorable à la configuration de „noyaux forts“.

Une troisième comparaison est proposée dans la section 2.2.3. entre les paroisses et les cercles des sociétés de tirs. Cette piste est abandonnée par la suite en raison de la coïncidence presque parfaite entre ces deux maillages.

2.2. La création de "Noyaux Forts"

L'objectif de cette section est de formuler une première appréciation de la méthode décrite dans la section 1.3. L'ambition est d'offrir une piste praticable pour amorcer la solution du problème "trop de petites communes". Il n'est pas question, à ce stade, de fixer définitivement

¹³ Le canton de Fribourg compte 155 paroisses, 144 catholiques et 11 réformées, ce qui complique le problème parce que certaines communes appartiennent aux deux paroisses, majoritairement et minoritairement. Le choix fait est le suivant. Les six paroisses divisant la ville de Fribourg n'ont pas été prise en compte puisqu'elle correspondent à un seul espace communal. Pour Murten, les limites communales de la paroisse réformée servent de référence; la paroisse catholique n'est pas considérée car l'espace de référence couvre d'autres paroisses réformées. Des 11 paroisses réformées, seules 4 dans le district du Lac (dont Murten) ont été prises en considération; les autres ne le sont pas parce qu'elles correspondent à des espaces dispersés sur les districts ou sur un grand nombre de communes – dans ce cas, le découpage des paroisses catholiques a servi.

¹⁴ Les districts de la Broye et du Lac, une partie des districts de la Glâne et de la Sarine, ne font pas partie des régions LIM au sens de la loi fédérale. Une loi cantonale d'aide au développement pallie à cette situation.

un nouveau découpage, ce qui requiert encore une connaissance approfondie de terrain et la participation des acteurs locaux. La mise en œuvre de l'approche dite des « noyaux forts » fait ici référence aux communes du canton de Fribourg (Suisse), caractérisées par leur petitesse en termes du nombre d'habitants et le nombre assez important des diverses formes de collaboration intercommunale qui en résultent.

2.2.1. Première comparaison : les sous-régions LIM, les arrondissements des justices de paix et les groupements de protection civile

Une première comparaison, expliquée en détail dans le tableau 3, prend en compte les 21 sous-régions LIM réparties dans les districts de la Sarine (concerné en partie seulement), Singine, Gruyère, Glâne et Veveyse, pour les comparer aux cercles de justice de paix couvrant le même périmètre (17 des 29 cercles sont pris en compte) et aux arrondissements de la protection civile (dans ce cas, 28 des 44 groupements). La répartition de ces trois maillages intercommunaux dans les cinq districts concernés est :

	LIM	PC	Justice de paix
Sarine	2	2	2
Singine	3	8	3
Gruyère	6	11	7
Glâne	6	4	3
Veveyse	4	3	2
total	21	28	17

Par simplification, les cercles de justice de paix sont indiqués par l'abréviation iJP, où i indique le numéro du cercle selon la nomenclature officielle (la numérotation recommence dans chaque district) et l'abréviation jPC pour les arrondissements de protection civile (numérotés en continu de 1 à 44 à travers le canton)¹⁵.

Afin de bien comprendre le déroulement de la comparaison, le tableau 3 explique dans le détail chaque étape de la comparaison. La méthode procède d'une comparaison par paire, les résultats étant donnés dans les colonnes 2, 4 et 6, ainsi :

- comparaison sous-régions LIM et iJP, résultat colonne 2 ;
- comparaison sous-régions LIM et jPC, résultat colonne 4 ;
- comparaison iJP et jPC, résultat colonne 6 ;
- comparaison sous-régions LIM, iJP et jPC.

Dans les cinq districts concernés par la LIM, les ressemblances entre les trois découpages sont frappantes.

Haute Sarine

La coïncidence entre les deux sous-régions de la LIM Haute Sarine, les cercles de justice de paix et les groupements de PC est exacte sous réserve d'un ajustement technique (T dans le tableau) dû aux conditions requises pour la constitution des régions de montagne. Les communes de Marly, Pierrafortscha et Villarsel-sur-Marly ne sont pas retenues dans la sous-région "Rive-droite" ; celles de Corpataux-Magnedens, Ecuwillens et Posieux dans la sous-région "Rive-gauche". Si elles avaient été retenues, les deux sous-régions n'auraient pas été éligibles en raison du critère d'altitude moyenne à respecter, de sorte que la région "Haute-

¹⁵ Chaque découpage ayant un système de numérotation propre, la comparaison se fait ici en partant du district de la Sarine, servant d'axe, puis du nord au sud dans le sens des aiguilles de la montre. Les communes sont énumérées selon leur position géographique et non pas selon des critères d'importance ou de dominance.

Sarine" n'aurait pas existé. Les groupements PC sont, par contre, identiques aux cercles de justice de paix : sur la rive droite [1 JP = 7 PC], sur la rive gauche [5 JP = 3 + 8 PC] .

Singine

À l'exception de la commune de Schmitten, dont la position dans le groupement 16 PC ne coïncide pas avec les deux autres découpages, les limites des trois découpages sont identiques.

Gruyère

À l'exception de quatre communes : Broc, Enney, Estavannens et Riaz, les six sous-régions LIM de ce district contiennent les 7 cercles de justice de paix et les 11 groupements de protection civile dans des limites qui coïncident exactement.

En matière de justice de paix, Enney et Estavannens sont rattachées au cercle 1 JP alors que le reste des communes de la sous-région Intyamont appartient au cercle 7 JP. Riaz appartient au cercle 3 JP qui correspond à la sous-région Centre, alors que la Rive-gauche, à laquelle est rattaché Riaz, forme le cercle 4 JP.

Pour les groupements de protection civile, c'est Broc qui, appartenant à la sous-région LIM Centre, rejoint le groupement 18 PC concernant la Rive-droite.

Glâne

À l'image de ce qui vaut pour la Veveyse, le partage du district en 6 sous-régions LIM est excessif comparé aux 3 cercles de justice de paix et aux 4 groupements de protection civile. La correction, par contre, se réalise moins bien et ne permet pas de retrouver une coïncidence exacte.

Romont, qui constitue seule une sous-région LIM, ne l'est jamais dans les autres maillages. Elle appartient au cercle 2 JP avec 15 autres communes, et au groupement 34 PC avec 6 autres communes.

Les sous-régions LIM 2 (Rue et environs) et 3 (Ursy et environs) coïncident avec le groupement 35 PC et le cercle 3 JP (dans ce dernier cas, sans les communes de Les Ecasseyes qui appartiennent à la sous-région LIM 6, Villariaz et environs, et Prez-vers-Siviriez appartenant à la sous-région LIM 4, Siviriez et environs).

La coïncidence sous-région LIM et groupement de PC pour l'ensemble du district est très bonne, seules deux communes, Romont et Berlens, faisant exception.

Veveyse

En Veveyse, le découpage excessif en quatre sous-régions LIM est corrigé par les maillages plus serrés en 2 cercles de justice de paix et 3 groupements PC. Les coïncidences sont exactes.

Résultats

On peut donc, globalement, constater une coïncidence générale assez remarquable entre les découpages "sous-régions LIM", "cercles" de justice de paix et "groupements " de protection civile (Tableau 3) :

- 11 sous-régions LIM correspondent exactement à 9 cercles JP ;
- 10 sous-régions LIM correspondent exactement à 23 groupements PC ;
- 8 cercles JP correspondent exactement à 21 groupements PC.

Tableau 3 Premières comparaisons LIM, JP et PC

<i>justice de paix</i>		<i>sous-région LIM</i>		<i>regroupement PC</i>		<i>justice de paix</i>
→						←
1	2	3	4	5	6	7
SARINE						
5 ^{ème} cercle – [Marly, Pierrafortscha, Villarsel-sur-Marly] qui ne sont pas en région de montagne	T	Rive-droite	=	Gr. 8	=	5 ^{ème} cercle JP = gr. 3 PC + 8 PC
1 ^{er} cercle – [Corpataux-Magnedens, Ecuwillens, Posieux], idem ↑	T	Rive-gauche	T	Gr. 7 – [Corpataux-Magnedens, Ecuwillens, Posieux]	=	1 ^{er} cercle JP = gr. 7 PC
SINGINE						
3 ^{ème} cercle	=	Basse-Singine	←	Gr. 10 + 11 + 12 + 13 + Schmitten (du 16)	←	Idem
2 ^{ème} cercle	=	Moyenne	←	Gr.16 – [Schmitten] + 17	←	Idem
1 ^{er} cercle	=	Haute	=	Gr. 14 + 15	=	Idem
GRUYERE						
1 ^{er} – [Enney, Estavannens] 3 ^{ème} – [Riaz]	→	Centre	←	Gr. 21 + 22 + 28 + Broc (du 18)	→	1 ^{er} JP = 20 PC + 21 PC + 22 PC 3 ^{ème} JP = 28 PC+ Broc du 18 PC + Enney et Estavannens du 24 PC
5 ^{ème}	=	Rive-droite	←	Gr. 25 + 18 – [Broc]	←	Idem
2 ^{ème}	=	Jogne	=	Gr. 19 + 23	=	Idem
7 ^{ème} + [Enney, Estavannens, du 1 ^{er}]	↑	Intyamon	=	Gr. 24	↑	Gr. 24 PC = 7 ^{ème} JP – [Enney et Estavannens]
6 ^{ème}	=	Sionge	=	Gr. 26	=	Idem
4 ^{ème} + [Riaz du 3 ^{ème}]	←	Rive-gauche	=	Gr. 20 + 27	=	Gr. 27 PC= 4 ^{ème} JP Gr. 20 PC = Riaz du 3 ^{ème} JP
GLÂNE						
Romont (du 2 ^{ème})	←	1 Romont	±	Romont du gr. 34	←	Romont du 34 PC = Romont du 2 ^{ème} JP
3 ^{ème} cercle – [Bionnens, Les Ecasseys, Esmont, Montet, Ursy, Vauderens, Vuarmarens, Prez-vers-Siviriez] 6 communes du 3 ^{ème}	↑	2 Rue 3 Ursy	=	gr. 35	↑	3 ^{ème} cercle JP = gr. 35 PC + [Prez-vers-Siviriez du 34 PC et Les Ecasseys du 37 PC]
4 communes du 2 ^{ème} cercle + Prez-vers-Siviriez du 3 ^{ème} cercle	←	4 Siviriez	↑	Gr. 34 – [Berlens, Romont]		Gr. 34 PC est réparti dans les 3 cercles JP
1 ^{er}	=	5 Villaz-St-Pierre	←	Gr. 36 + [Berlens de 34]	←	1 ^{er} cercle JP = Gr. 36 PC+ [Berlens du 34 PC]
2 ^{ème} – [Romont, Billens-Hennens, Chavannes-les-Forts, Siviriez, Villaraboud] + Les Ecasseys du 3 ^{ème}	↑	6 Villariaz	=	Gr. 37	→	2 ^{ème} cercle = gr. 37 PC – [Les Ecasseys] + gr. 34 PC – [Berlens et Prez-vers-Siviriez]
VEVEYSE						
Châtel-St-Denis du 2 ^{ème}	=	Sous-région 7	=	Châtel-St-Denis du 42		2 ^{ème} JP = 42 PC + 43 PC
2 ^{ème} – [Châtel-St-Denis]	=	Sous-région 8	=	42 – [Châtel-St-Denis] + 43	=	
Grattavache, Progens, Semsales, du 1 ^{er}	=	Sous-région 9	=	Gr. 44	=	1 ^{er} JP = 44 PC
1 ^{er} – [Grattavache, Progens, Semsales]	=	Sous-région 10			=	

Si on dresse le même inventaire commune par commune, force est de constater que seul un petit nombre d'entre elles (15 sur 141 concernées) pose un problème de non-coïncidence :

- dans la Sarine, 6 communes (en plus des 18 concernées) pour des raisons exclusivement techniques liées à la définition et l'acceptation de la région LIM, c'est-à-dire, pour une question d'altitude moyenne (donc fort éloignée de notre préoccupation, qui est celle de la dimension des BCL !) ;

- en Singine : Schmitten (1 commune sur 19) ;
- en Gruyère : Broc, Enney, Estavannens, Riaz (4 communes sur 40) ;
- dans la Glâne : Romont, Berlens, Les Ecasseys, Prez-vers-Siviriez (4 communes sur 43).

2.2.2. Deuxième comparaison : les salles de sport, les cercles scolaires et les paroisses

La comparaison entre les 90 secteurs des salles de sport, les 103 cercles scolaires et les 140 paroisses est certainement plus complexe que la méthode décrite, à la fois en raison du nombre d'unités dans chaque découpage, mais aussi parce que dans les districts de la Singine et du Lac, des paroisses catholiques et réformées, des écoles de langue française et de langue allemande se superposent. Dans ces cas, il a fallu procéder à des choix sur lesquels il y a matière à discussion.

Pour simplifier la comparaison, les symboles suivants seront utilisés:

S pour les secteurs des salles de sport,

E pour les cercles scolaires et

P pour les paroisses.

On parle de „noyau fort“ lorsque les 3 découpages se superposent exactement, et de „noyau moyen“ lorsque 2 des 3 découpages se recouvrent.¹⁶

Sarine

Le district de la Sarine comprend 3 noyaux forts et 5 noyaux moyens, touchant 25 communes sur 50.

$S = E = P = \text{noyau fort}$

- Marly, Pierrafortscha, Villarsel-sur-Marly;
- Autigny, Chénens;
- Ecuwillens, Posieux.

$S = E$, mais paroisses différentes

- Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Senèdes, (2P);
- Chésopelloz et Corminboeuf (P: avec Belfaux);
- Corjolens, Onnens, Lovens, Lentigny, Corserey, (3 P);
- Corpataux-Magnedens, Rossens (2 P);
- Vuisternens-en-Ogoz, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux, Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, (3 P).

¹⁶ Pour des raisons de convenance et par habitude conventionnelle, l'analyse se fait par district, dans l'ordre statistique habituel. Cela ne préjuge en rien de noyaux forts ou moyens qui pourraient englober des communes de deux districts, la limite politique du district perdant toute signification dans cette méthode. Un exemple est donné dans le district de la Veveyse, avec une commune glânoise appartenant à un noyau fort. Ajoutons que tous les résultats ont été reportés sur des cartes géographiques représentant le découpage actuel des 245 communes. Ces cartes ne sont pas reproduites ici pour des raisons de coûts. Mais elles sont un instrument indispensable de l'analyse parce qu'elles donnent un contenu visuel à la démarche méthodologique.

Singine

Les découpages S et P coïncident pour l'essentiel et correspondent aux communes actuelles.¹⁷ Par contre, l'intersection avec le maillage E est plus compliqué parce dans plusieurs cas, la commune se partage ou se superpose dans plusieurs cercles scolaires primaires.

Les regroupements suivants présentent des frontières communes constituant des noyaux présentant une potentialité de fusion:

S = E = P = noyau fort

- Giffers et Tentlingen.

S = P = noyau moyen

- Rechthalten et Brünisried;
- Plaffeien, Oberschrot et Zumholz.

Gruyère

Les découpages des trois fonctions choisies sont extrêmement variés et divergent fortement. Selon la terminologie proposée, cela signifie peu de noyaux forts ou moyens. 19 communes sur 40 sont concernées.

S = E = P = noyau fort

- Bulle et Morlon;
- Maules, Romanens, Rueyres-Trefayes, Sâles.

S = E, mais plusieurs paroisses:

- Pont-la-Ville et La Roche, (2 P);
- Hauteville, Corbières et Villarvolard, (3 P);
- Marsens, Echarlens et Vuippens, (2 P).

E = P, mais autre secteur de salle de sport

- Botterens et Villarbeney, (S: Broc);
- Le Bry, Avry-devant-Pont et Gumefens, (S: avec Sorens).

Lac

Le district du Lac présente un visage multiple, mêlant langue française et allemande, religion catholique et réformée. Peu de groupements sont possibles si l'on veut tenir compte à la fois des affinités religieuses et linguistiques. Toutefois, deux noyaux forts existent. 9 communes sur 34 sont concernées.

S = E = P = noyau fort

- Fraeschels et Kerzers;
- Bas-Vully et Haut-Vully.

S = P

- Ried, Agriswil, Büchslen, Gempenach, Ulmiz.

Glâne

La situation est assez semblable à celle de la Gruyère avec un découpage prononcé dans les trois domaines. Six noyaux moyens sont constitués, touchant 26 communes sur 43.

S = E, mais plusieurs paroisses

- Châtonnaye, Middel et Torny-le-Grand, (3 P);
- Lussy, Villarimboud, Villaz-Saint-Pierre, (2 P);
- Chavannes-sous-Orsonnens, Orsonnens, Villargiroud, Villarsiviriaux, (2 P);

¹⁷ Il faut savoir que le district de la Singine compte 19 communes dont 14 ont plus de 1000 habitants et aucune moins de 400. Ce découpage communal contraste avec celui des autres districts et explique le résultat. En fait, le „modèle singinois“ est une application de la théorie des noyaux forts que nous développons ici. Si le canton s'était organisé sur cette base communale, on compterait aujourd'hui déjà moins de 150 communes.

- Estévennens, La Joux, La Magne, Lieffrens, Sommentier, Villariaz, Vuisternens-devant-Romont, (2 P).

S = P, mais deux cercles scolaires

- Bionnens, Esmonts, Montet, Vuarmarens (1 E) et Ursy, Vauderens (1 E).

E = P, mais autre secteur "salle de sport"

- Auborange, Ecublens, Promasens (S: Rue).

Broye

Le district de la Broye est celui qui présente sans doute le plus fort découpage communal et le moins de limites communes entre les trois fonctions sélectionnées. C'est celui auquel la méthodologie proposée convient le moins bien: seuls cinq noyaux moyens ont pu être mis en évidence, ce qui n'est pas convaincant. Une analyse de terrain est indispensable. Cinq noyaux moyens sont constitués, touchant 12 communes sur 44.

S = E, mais plusieurs paroisses

- Léchelles, Montagny-le-Mont, Montagny-la-Ville, (2 P);
- Font, Châbles, Cheyres, (2 P);
- Fétigny, Ménières, (2 P).

E = P, mais autres secteurs "salles de sport"

- Saint-Aubin, Vallon, (S: avec Delley, Portalban et Gletterens);
- Dompierre, Russy, (S: Domdidier).

Veveyse

Dans la Veveyse, les découpages sont relativement simples avec une bonne correspondance des maillages. En suivant les quatre propositions ci-dessous, on arriverait à sept communes: les quatre "noyaux" ci-après, Châtel-St-Denis, Remaufens et Semsales. Le seul problème est Remaufens qui fait paroisse seule, gère sa propre école primaire, mais partage le secteur "salle de sport" avec Châtel-Saint-Denis. Douze des 15 communes (+ 1 en Glâne) sont concernées pour former quatre noyaux forts ou moyens.

S = E = P = noyau fort

- Besencens, Fiaugères, Saint-Martin;
- Bouloz, Mossel (Glâne), Pont et Porsel.

S = P, mais cercles scolaires différents

- Attalens, Bossonnens et Granges, (2 E).

S = E, mais plusieurs paroisses

- Le Crêt, Grattavache, Progens, (2P).

Résultats

De la comparaison des découpages S, E et P, on obtient:

- 10 noyaux forts concernant 26 communes; mais aucun dans les districts de la Glâne et de la Broye. Des fusions pourraient réduire de seize le nombre de communes.
- 26 noyaux moyens touchant 85 communes dans tous les districts. Dans le meilleurs des cas, des fusions pourraient réduire de soixante le nombre de communes.

Un résultat intéressant concerne les seize "noyaux moyens" provenant de la comparaison "S = E, chacun des seize noyaux présentant les mêmes périmètres « salle de sport S et école E », mais étalés sur plusieurs paroisses". En effet, une consolidation en "noyaux forts" serait possible dans l'hypothèse d'une fusion de paroisses dans le même espace de référence, ou d'une très étroite collaboration inter-paroissiale (au sens des articles 35 à 38 du statut ecclésiastique catholique du 14 décembre 1996) ou de la constitution d'un seul conseil paroissial pastoral (décret du 28 novembre 1994 de l'évêque). Toutes les situations décrites précédemment par "S=E, mais plusieurs paroisses" groupent des paroisses entières (ensemble

de communes formant paroisse s'il y a plusieurs communes), à l'exception de la paroisse de Belfaux qui forme le secteur 1 des S, en accueillant la commune d'Autafond, et de la paroisse de Barberêche, mais en se séparant de Chésopelloz et Corminboeuf, ces dernières constituant leur propre secteur S. Avec ces corrections, le système des "noyaux forts" se renforce considérablement, passant de 10 à 25 et concernant désormais 78 communes dans tous les districts. Dans ce cas, la situation se présenterait ainsi :

• 11 noyaux moyens concernant	33 communes,
• 25 noyaux forts concernant	78 communes, au total :
36 ←	111 communes
Ce qui correspond à	75 communes fusionnées.

2.2.3. Troisième comparaison : les paroisses et les cercles des sociétés de tir

Dans l'étude des noyaux forts, à partir de "E = S = P", on n'a pas tenu compte des cercles de sociétés de tir à 300 m (T), pour des raisons de simplification et de compréhension de la méthode. Cette omission ne comporte cependant pas de conséquence en raison de la très forte coïncidence entre les cercles des sociétés de tir et les paroisses dans tous les districts, sauf celui du Lac. Pour ce dernier, les communes individuelles servent de référence.

Sarine

Sans Fribourg qui compte 4 sociétés de tir groupant les communes de Fribourg et de Villars-sur-Glâne, 24 paroisses regroupent 14 sociétés de tir. Notons que la paroisse de Villarod rejoint le groupe T de Villarsiviriaux avec 4 autres paroisses du district de la Glâne. Seule la situation de 3 communes ne coïncide pas :

- Autafond appartient au cercle de tir de Belfaux, mais à la paroisse de Barberêche ;
- Corjolens, rattachée à la paroisse d'Onnens, fait partie du cercle de tir de Rosé, qui correspond à la paroisse de Matran ;
- Essert, paroisse de Treyvaux, passe dans le cercle T Le Mouret, qui groupe les paroisses de Praroman et de Bonnefontaine.

Singine

La coïncidence est exacte pour les 15 paroisses et les 17 cercles des sociétés de tir, avec deux remarques :

- Wünnewil-Flamatt constitue 1 paroisse, mais 2 cercles de tir ;
- Rechthalten et Brünisried forment aussi 1 paroisse, mais 2 cercles de tir.

Gruyère

Pour 32 P et 28 T (dont 2 pour Bulle), la coïncidence est exacte entre 30 P et 26 T. Deux communes font exception :

- Gumefens, de la paroisse d'Avry-devant-Pont, n'appartient pas au cercle T de Le Bry, mais rejoint celui de Sorens ;
- De même pour Vuippens, faisant paroisse avec Marsens, mais rejoignant aussi le cercle T de Sorens.

Lac

Le découpage du district du Lac en 7 paroisses catholiques et 6 paroisses réformées, avec l'appartenance d'une majorité de communes simultanément aux paroisses des deux confessions, ne permet pas aisément une comparaison des paroisses avec les sociétés de tir. En effet, ces dernières sont en général organisées sur une base communale, contrairement aux six autres districts. Les découpages se présentent ainsi :

- 5 paroisses catholiques correspondent à 5 cercles T et groupent 8 communes :

- pour Cressier, Villarepos et Wallenried, P = T
- pour la paroisse de Barberêche, les trois communes, Barberêche, Courtaman et Courtepin = T ; mais moins la commune d'Autafond, paroisse de Barberêche, mais rattachée au cercle T de Belfaux ;
- la paroisse de Courtion = cercle T, mais + Corsalettes qui appartient à la paroisse réformée de Cordast.

Pour le solde, on a (34 communes – 8) = 26 communes, réparties en 21 cercles, soit :

- 4 cercles T qui groupent 2 communes ;
- 2 cercles T qui groupent 3 communes ;
- 11 cercles T correspondent à 1 commune ;
- 4 cercles pour la commune de Morat.

Glâne

23 paroisses se groupent en 13 cercles de sociétés de tir, avec une coïncidence exacte sauf pour 4 communes :

- le cercle T Prez-vers-Siviriez, auquel se rattachent les communes de Chavannes-les-Forts et Prez-vers-Siviriez appartenant à la paroisse de Siviriez, et celle de Lieffrens, venant de la paroisse de Sommentier.
- de même La Neirigue, paroisse de Berlens, rejoint le cercle T de Vuisternens-devant-Romont, qui groupe la paroisse du même nom et celle de Sommentier.
- la commune de Torny-le-Grand, appartenant à la paroisse de Middel-Torny, est rattachée au cercle broyard de T Mannens-Grandsivaz.

Broye

Dans le district de la Broye, 27 paroisses se retrouvent dans 25 cercles de sociétés de tir à 300 m, avec 4 communes qui ne respectent pas une stricte coïncidence :

- Châbles, paroisse de Font, est rattaché au cercle T de Châbles-Cheyres ;
- la paroisse de Lully est éclatée : Lully rejoint le cercle T d'Estavayer-le-Lac, Bollion le cercle T de Murist et Châtillon le cercle T de Font.

Situation particulière dans deux paroisses, les communes se scindant en deux cercles T :

- deux communes de la paroisse de Cugy, Cursy et Vesin, forment chacune un cercle T ;
- les communes de la paroisse de Surpierre se séparent en deux cercles T : Cheiry et Chapelle, d'une part, Praratoud, Surpierre et Villeneuve, d'autre part.

Veveyse

17 communes (les 15 communes du district + 2 communes glânoises – Les Ecasseyes et Mossel), formant 8 paroisses, se regroupent exactement en 6 cercles de sociétés de tir.

Résultats

Si l'on excepte les 34 communes du district du Lac, il n'y a que 13 communes qui apportent une rupture de la coïncidence entre le cercle de la société de tir T et les limites paroissiales P. On peut donc affirmer que la deuxième comparaison, englobant les paroisses, reflète aussi correctement cette dimension des BCL.

2.3. Résultat général: Fribourg demain, moins de cent communes

Partant de la situation décrite dans la première partie de cette section dans les deuxième et troisième comparaisons, et en utilisant la méthode des "noyaux forts", nous avons étendu cette étude à l'ensemble des communes du canton de Fribourg et ébauché une liste des fusions de communes qui satisferaient aux conditions énoncées. La démarche reste bien sûr exploratoire et ne saurait être assimilée à un plan directeur des fusions: elle est une

proposition à débattre. Elle a consisté, dans un premier temps, à sélectionner les noyaux forts pour fixer le contour des communes concernées par chacun d'eux.

Voici un exemple concret sur la manière d'appliquer la méthode des noyaux forts pour sélectionner finalement les groupes de communes appelées à fusionner. Cet exemple porte sur la fusion no 26 en Gruyère:

tâche	Avry-dt-Pont	Le Bry	Gumefens	Sorens	autres
LIM Rive Gauche	x	x	x	x	+ Echarlens, Marsens, Riaz, Vuippens
JP 4ème arrond.	x	x	x	x	+ Echarlens, Marsens, Vuippens
PC Groupement 27	x	x	x	x	+ Echarlens, Marsens, Vuippens
S Salle de sport	x	x	x	x	---
E Cercle scolaire	x	x	x	Seule	---
P Paroisse	x	x	x	Seule	---
T Société de tir	A	A	B	B	+ Vuippens en B

La sous-région LIM "Rive Gauche" est formée de huit communes. Le 4ème arrondissement de justice de paix de la Gruyère comprend sept communes; par rapport à la situation précédente, Riaz disparaît, appartenant au 3ème arrondissement avec Bulle, La Tour-de-Trême et Morlon. On retrouve les même sept communes dans le groupement 27 de protection civile. Le secteur "salle de sport" comprend les quatre communes qui formeraient le noyau fort no 26, qui correspond aussi à deux cercles scolaires et deux paroisses, Sorens étant à elle seule un cercle et une paroisse. Enfin, deux sociétés de tir se partagent cet espace, la seconde avec Vuippens. Si l'on considère globalement cet espace, Avry-devant-Pont et Le Bry partagent toutes ces activités ; Gumefens et Sorens, respectivement six et quatre. Le même exercice peut être répété pour les communes d'Echarlens, Marsens, Riaz et Vuippens, figurant le plus souvent sous "autres": on obtient un autre noyau fort, le 25ème dans la liste ci-après. Et ainsi de suite pour toutes les fusions proposées dans cette liste.

Le résultat de cette première opération a abouti à la constitution de 59 noyaux forts, mais a également laissé pour compte certaines petites communes abandonnées à la périphérie d'un ou de plusieurs noyaux forts.

Une juxtaposition de noyaux forts et de petites communes périphériques pouvant poser des problèmes pour ces dernières, trop petites pour assumer seules des BCL et devenant alors complètement dépendante d'un noyau fort voisin, il a fallu, dans une deuxième opération, les intégrer dans un des noyaux les plus proches. On s'est guidé pour cela par des observations thématiques dans l'ordre suivant: appartenance à la paroisse, topographie des lieux (par exemple, lorsque les communes appartiennent à un même bassin versant), distances et liaison routière la plus facile, logique d'intégration du plan d'aménagement local dans un espace planifié agrandi.¹⁸ Les résultats sont présentés dans le tableau 4 ci-dessous.

Cette liste pourrait servir de base pour établir le futur maillage communal dans le canton de Fribourg. Il est bien évident qu'elle n'est pas définitive. Une analyse plus détaillée, au sens de la section 3, prenant en compte toutes les autres formes de collaboration intercommunale, est nécessaire pour établir un périmètre définitif, démocratiquement acceptable par les communes elles-mêmes.

¹⁸ Nous remercions le Département des communes du canton de Fribourg, la Conférence des Préfets, ainsi que plusieurs aménagistes pour l'aide fournie dans cette démarche. Mais, selon l'usage, l'auteur assume seul l'entière responsabilité du découpage final proposé.

Tableau 4 Formation de "noyaux forts": application aux communes fribourgeoises

	communes concernées	en moins
SARINE		
1	Marly, Pierrafortscha, Villarsel-sur-Marly	- 2
2	Bonnefontaine, Essert, Montévraz, Oberried, Praroman, Zénaüva, (évtl. Ferpicloz ↓ 3)	- 5
3	Arconciel, Ependes, Ferpicloz (↑ 2, le cas de Ferpicloz est à régler évtl. avec Le Mouret), Senèdes	- 3
4	Ecuvillens, Posieux	- 1
5	Corpataux-Magnedens, Rossens	- 1
6	Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-St-Laurent, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux, Vuisternens-en-Ogoz	- 4
7	Autigny, Chénens, Cottens	- 2
8	Corserey, Lentigny, Lovens, Onnens	- 3
9	Avry-sur-Matran, Corjolens, Noréaz, Prez-vers-Noréaz	- 3
10	Chésopelloz, Corminboeuf	- 1
11	Corsalettes, Grolley, Ponthaux	- 2
12	Autafond, Belfaux, Cormagens, La Corbaz, Lossy-Formangueires	- 4
12 fusions	43 (- 1 district du Lac)	- 31 (-1)
Σ 20	8 communes non touchées: Farvagny, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Matran, Neyruz, Treyvaux, Villars-sur-Glâne	

SINGINE		
13	Brünisried, Rechthalten	- 1
14	Giffers, Tentlingen	- 1
15	Oberschrot, Plaffeien, Zumholz	- 2
3 fusions	7	- 4
Σ 15	12 communes non touchées: Alterswil, Bösinggen, Düringen, Heitenried, Plasselb, St-Antoni, St-Silvester, St-Ursen, Schmitten, Täfers, Ueberstorf, Wünnewil-Flamatt	

GRUYÈRE		
16	La Roche, Pont-la-Ville	- 1
17	Corbières, Hauteville, Villarvolard	- 2
18	Cerniat, Charmey, Châtel-sur-Monsalvens, Crésuz	- 3
19	Botterens, Broc, Villarbeney	- 2
20	Enney, Estavannens, Grandvillard, Villars-sous-Mont	- 3
21	Albeuve, Lessoc, Montbovon, Neirivue	- 3
<i>Les 8 communes des groupes 20 et 21 pourraient aussi ne former qu'une seule commune</i>		
22	Gruyères, Le Pâquier	- 1
23	Bulle, La-Tour-de-Trême, Morlon	- 2
24	Maules, Romanens, Rueyres-Trefayes, Sâles	- 3
25	Echarlens, Marsens, Riaz, Vuippens	- 3
26	Avry-devant-Pont, Gumeffens, Le Bry, Sorens	- 3
11 fusions	37	- 26
Σ 14	3 communes non touchées: Jaun, Vaulruz, Vuadens	

LAC		
27	Bas-Vully, Haut-Vully	- 1
28	Fräschels, Kerzers	- 1
29	Agriswil, Büchslen, Galmiz, Gempenach, Ried, (evtl. Lurtigen ↓ 30)	- 4
30	Jeuss, Lurtigen (↑ 29), Salvenach	- 2
31	Gurmels, Klein-Bösingen, Klein-Gurmels, Liebistorf	- 3
32	Cordast, Guschelmuth	- 1
33	Courtaman, Courtepin, Wallenried	- 2
34	Courgevaux, Courlevon, Greng, Meyriez, Muntelier, Murten	- 5
8 fusions	27 (+ 1 District de la Sarine)	- 19 (+1)
Σ 14	6 communes ne sont pas touchées: Barberêche, Cressier, Misery-Courtion, Ulmiz, Villarepos, Wallenbuch	

GLÂNE		
35	Châtonnaye, Middel, Torny-le-Grand	- 2
36	Lussy, Massonnens (↓ 37), Villarimboud, Villaz-St-Pierre	- 3
37	Chavannes-sous-Orsonnens, (évtl. Massonnens ↑ 36), Orsonnens, Villargiroud, Villarsiviriaux	- 3
38	Estévenens, Grangette, La Neirigue, Le Châtelard	- 3
39	Berlens, Billens-Hennens, Mézières, Romont	- 3
40	La Joux, La Magne, Lieffrens, Sommentier, Villariaz, Vuisternens-devant-Romont, (evtl. Les Ecasseyes ↓ 59 Veveyse)	- 5
41	Chavannes-les-Forts, Prez-vers-Siviriez, Siviriez, Villaraboud	- 3
42	Bionnens, Esmonts, Montet, Ursy, Vauderens, Vuarmarens, (evtl. Mossel ↓ 58 Veveyse)	- 5
43	Auboranges, Chapelle, Ecublens, Gillarens, Promasens, Rue	- 5
9 fusions	41 (+ 2 District de la Veveyse)	- 32 (+2)

BROYE		
44	Delley, Portalban, Gletterens	- 2
45	St-Aubin, Vallon	- 1
46	Domdidier, Dompierre, Russy	- 2
47	Léchelles, Mannens-Grandsivaz, Montagny-la-Ville, Montagny-les-Monts	- 3
48	Chapelle, Cheiry, Praratoud, Prévondavaux, Surpierre, Villeneuve, Vuissens	- 6
49	Fétigny, Ménières	- 1
50	Aumont, Cugy, Nuvilly, Vesin	- 3
51	Bollion, Frasses, Granges-de-Vesin, Montet, Murist, Seiry	- 5
52	Châbles, Châtillon, Cheyres, Font	- 3
53	Autavaux, Estavayer-le-Lac, Forel, Lully	- 3
54	Bussy, Montbrelloz, Morens, Rueyres-les-Prés, Sévaz	- 4
11 fusions	44	- 33

VEVEYSE		
55	Châtel-St-Denis, Remaufens	- 1
56	Attalens, Bossonnens, Granges	- 2
57	Besencens, Fiaugères, St-Martin	- 2
58	Bouloz, Mossel (↑ 42 Glâne), Pont, Porsel	- 3
59	Grattavache, Le Crêt, Les Ecasseyes (↑ 40 Glâne), Progens	- 3
5 fusions	16 (-2 District de la Glâne)	- 11 (-2)
	1 commune n'est pas touchée: Semsales	

Cet essai propose 59 fusions de communes, touchant 215 d'entre elles. Le nombre de communes fusionnées serait de 156. Avec les 30 communes qui ne seraient pas touchées par cette approche et qui déjà constituent des noyaux forts, le nouveau découpage communal comprendrait 89 communes.

Tableau 5 **Résultat global pour le canton de Fribourg**

district	nombre de communes actuelles	fusion	communes en moins	non touchée	total nouvelles communes
Sarine	50	12	30	8	20
Singine	19	3	4	12	15
Gruyère	40	11	26	3	14
Lac	34	8	20	6	14
Glâne	43	9	34	0	9
Broye	44	11	33	0	11
Veveyse	15	5	9	1	6
total	245	59	156	30	89

Chapitre 3

Étude d'une situation spécifique: le Plateau du Mouret

La méthode des „noyaux“ ne déploie tous ses effets et ne révèle un potentiel d'analyse que si elle est complétée par des connaissances précises des découpages communaux et des collaborations communales existantes. En plus de raisonner à partir de combinaisons de tâches, on doit aussi pouvoir partir de situations concrètes, spécifiques à un espace géographique donné, par exemple contraint par son caractère topographique (les communes d'une vallée). Pour simplifier, on parlera de „situations spécifiques“. Un exemple est donné ici.

La région du Mouret présente un cas intéressant de cette approche complémentaire, illustrant bien la nécessité d'une connaissance de terrain. Les communes concernées forment un "noyau fort" au sens défini dans la section précédente par " $S = E = P$ ", exceptée la commune d'Essert dont la position est à préciser. Le secteur "salle de sport" groupe six communes (Praroman, Essert, Montévraz, Zénaüva, Oberried, Bonnefontaine) composant deux cercles scolaires. Les deux cercles scolaires, mais sans Essert, forment deux paroisses (Bonnefontaine + Praroman, cette dernière comprenant les communes de Oberried, Montévraz, Praroman et Zénaüva). Toutefois, la paroisse de Bonnefontaine a été érigée en 1897 seulement. À l'origine, une seule paroisse (Praroman) existait. Cela montre que la composante historique, qui n'est pas abordée ici, peut avoir joué un rôle important dont il faudrait tenir compte. Cet espace recomposé forme aussi le cadre d'activités socio-culturelles (club sportif, football-club, société de tir, fanfare, théâtre, chant, société de développement, etc.). Pour les BCL, la collaboration intercommunale y est déjà bien développée, mais à ce jour, n'a pas conduit à des discussions spontanées à propos d'une fusion. Voyons ce qu'il en est.

Le tableau 6 donne la liste des collaborations intercommunales dans la région du Mouret, comprenant sept communes, de 131 à 1028 habitants chacune, en tout 2'741 habitants (1997)¹⁹. La radiographie des collaborations intercommunales donne une image très contrastée dans l'espace de référence. Sans tenir compte de la gestion du patrimoine financier, nous avons recensé 65 groupes de tâches pour les communes fribourgeoises (DAFFLON, 1998a). "Cantonisation" de certaines d'entre elles mise à part (29 tâches), une collaboration intercommunale s'est établie dans 30 domaines d'activités communales. Dans un seul cas (14.352), l'activité concerne les sept communes de la région; dans quatre cas (12.352, 210.352.1, 30.352.0, 58.352), elles coopèrent avec sept autres mêmes communes; dans six cas (tâches 41, 44 et 78), la collaboration concerne l'ensemble des communes du district de la Sarine. Pour les autres dix-neuf tâches, les sept communes de la région du Mouret collaborent avec d'autres communes, pour un nombre additionnel variant de 1 à 18.

La question que l'on doit étudier est de savoir si, sur la base du tableau 6, on peut dégager un nouveau noyau fort élargi „Le Mouret“ et quelles seraient les tâches récupérées ainsi, certaines moyennant de légers arrangements concernant le statut d'associé de l'une ou l'autre commune pour des BCL particuliers. L'examen attentif du tableau 6 montre d'ailleurs que le nombre et la superposition des espaces de référence prend forme en trois étages à l'intérieur du niveau "local" de son acceptation habituelle au sens de la Constitution et du droit sur les communes :

¹⁹ Aux six communes de référence est ajoutée celle de Ferpicloz, voisine, qui en raison de sa position géographique et de son découpage en plusieurs zones d'habitation est, partiellement du moins, fortement orientée sur Le Mouret, bien que faisant cercle scolaire et paroisse avec Ependes.

- la région du Mouret pour 13 tâches moyennant quelques ajustements (10.352.1, 14.352, 15.364, 216.352.3, 216.318, 217.352, 340.352.0, 340.352.1, 340.352.2, 46.318, 72.352, 74.352.0, 74.352.1) ;
- la Rive-droite (en termes de LIM, sous réserve de problèmes techniques concernant en plus Marly, Pierrafortscha et Villarsel-sur-Marly, ce qui correspond à la description faite dans la section 2.2. pour la région Haute- Sarine), pour cinq tâches (10.352.2, 12.352, 16.352.0, 30.352.0 et 58.352) ;
- l'espace "district" de la Sarine pour 6 tâches (210.352.1, groupes de tâches 41 et 44).
- il reste 6 tâches à dimension variables, qui n'entrent pas dans ce schéma (16.352.1, 70.352, 71.352, 75.354, 78.318 et 79.352).

Cet exemple permet deux constatations.

(1) La première concerne la grandeur adéquate (à défaut d'être "optimale") des collectivités décentralisées pour accomplir efficacement des tâches publiques locales. Seule une partie des tâches "communales" proposées en collaboration entre les sept communes du Mouret seraient reprises par une commune fusionnée. Avec une population de 2'700 habitants, on dispose d'un premier repère permettant de donner un seuil de grandeur, certes approximative, de ce que devrait ou pourrait être une taille suffisante. Sans tenir compte des six tâches communes organisées au niveau du district, soit pour les 24 restantes, la nouvelle commune en retrouverait treize et disposerait d'un poids prépondérant dans les cinq tâches proposées en collaboration avec les autres communes de la Rive Droite.

(2) La deuxième information concerne la variété du découpage des limites territoriales de chacune des formes actuelles de collaboration. Il n'est pas du tout évident que chaque commune maîtrise individuellement le puzzle territorial que dessine la collaboration intercommunale pour ces trente prestations, ainsi que la multiplicité des formes juridiques de collaboration. Le risque de déficit démocratique, par désintérêt, est grand. Quel citoyen s'intéressant aux activités de sa commune voudra encore prendre en compte celles qu'offrent trente formes de collaboration; ou bien accepter un engagement politique à plus long terme s'il ne retrouve pas au niveau communal sinon une majorité de tâches, du moins les plus intéressantes à décider et gérer? Trop petites, les communes deviennent de simples agences d'exécution décentralisées. En l'espèce, une fusion ne résoudrait pas toutes les difficultés, mais elle permettrait de simplifier la gestion pour approximativement une douzaine de tâches (les chapitres 14, 15, 216, 217, 340, 46, 70, 74 et 75 de la classification fonctionnelle) et renforcerait le poids de la région dans les autres domaines de coopération en simplifiant la représentation et la délégation, particulièrement au niveau du district.

Tableau 6 Trente domaines de collaboration intercommunale dans la région du Mouret

Tâches		B	E	F	M	O	P	Z	autres communes
10.352.1	Etat civil	P	T	P	P	P	P	P	+2P: Épendes, Senèdes
10.352.2	Tutelle	x	x	x	x		x	x	+6: Arconciel, Épendes, Marly, Pierrafortscha, Treyvaux, Villarsel-sur-Marly
12.352	5ème cercle de justice de paix	x	x	x	x	x	x	x	+7: Arconciel, Épendes, Marly, Pierrafortscha, Senèdes, Treyvaux, Villarsel-sur-Marly
14.352	police du feu	x	x	x	x	x	x	x	
15.364	stand de tir	x	x		x	x	x	x	
16.352.0	protection civile Rive Droite	x	x	x	x	x	x	x	+4: Arconciel, Épendes, Senèdes, Treyvaux
16.352.1	protection civile, poste sanitaire de Marly	x	x	x	x	x	x	x	+4 ↑ + 14 autres
210.352.1	cycle d'orientation de Marly	x	x	x	x	x	x	x	+7 comme 12.352
216.352.3	cercle scolaire primaire + école enfantine	1	2	3	2	2	1	2	Cercle 1 P et B ; cercle 2 E M O Z ; cercle 3 F avec Ependes
216.318	logopédie, psychologie scolaires	x	x	x	x	x	x	x	+ Treyvaux
217.352	transports scolaires	1	2		2	2	1	2	
30.352.0	bibliothèque de Marly	x	x	x	x	x	x	x	+7 comme 12.352
340.352.0	salle de sport du Mouret	x	x		x	x	x	x	
340.352.1	semaine sportive	x					x		
340.352.2	camp vert	x					x		
41.352.0	home médicalisé	x	x	x	x	x	x	x	Pour 41 et 44 : toutes les communes du district de la Sarine
41.352.1	service d'ambulance	x	x	x	x	x	x	x	
41.352.2	déplacement des handicapés	x	x	x	x	x	x	x	
44.352.0	soins à domicile	x	x	x	x	x	x	x	
44.352.1	aides familiales	x	x	x	x	x	x	x	
46.318	service médical des écoles	1	2	3	2	2	1	2	Comme 216.352.3
58.352	aide sociale intercommunale	x	x	x	x	x	x	x	+7 comme 12.352
70.352	approvisionnement en eau	S	G	G	G	G	G	G	+1S: St-Silvestre; G Groupement d'adduction d'eau du Mouret :+4 comme 6.352.0
71.352	Step de Marly	x	x	x	x	x	x	x	+7 comme 12.352 + Giffers, Plasselb, Tentlingen
72.352	déchetterie du Serté	x	x		x	x	x	x	
74.352.0	cimetière, cercle d'inhumation		T	3	P	P	P	P	T: Treyvaux, P: Praroman, 3: Épendes
74.352.1	chapelle mortuaire			3	P	P	P	P	P: Praroman, 3: Épendes
75.354	entreprise d'endiguements	x	x	x	x	x	x	x	+ Treyvaux
78.318	enlèvement cadavres d'animaux	x	x	x	x	x	x	x	Toutes les communes de la Sarine
79.352	LIM Haute-Sarine	x	x	x	x	x	x	x	+11: Arconciel, Épendes, Senèdes, Treyvaux, Estavayer-le-Gibloux, Farvagny, Rossens, Rueyres-St-Laurent, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux, Vuisternens-en-Ogoz.
79.352.1	sous-région : Rive-droite	x	x	x	x	x	x	x	+ 4 : Arconciel, Ependes, Senèdes, Treyvaux
	paroisse	1	3	4	2	2	2	2	1 B ; 2 P ; 3 avec Treyvaux ; 4 avec Ependes

B Bonnefontaine; E Essert; F Ferpicloz; M Montévraz; O Oberried; P Praroman; Z Zénauva; T Treyvaux; C Épendes; S St-Silvestre; G

Source : l'auteur, sur la base des documents consultés au Service des Communes de l'Etat de Fribourg (état 2003)

Chapitre 4

Conclusion intermédiaire

La théorie du fédéralisme financier ne définit pas la taille "optimale" d'une commune, cela pour deux raisons. Premièrement, les critères de centralisation et de décentralisation ne permettent pas un calcul technique exact du chiffre de population à servir pour un BCL. Il faut donc introduire des pondérations entre les critères, qui plus est dans un monde incertain où l'information est imparfaite et asymétrique. Deuxièmement, même s'il réussissait, le calcul précédent ne vaudrait que pour une seule tâche. Il faut le répéter pour chaque tâche communale; et il n'y a aucune raison de croire que les résultats coïncideront. On a donc une multitude de maillages, chacun concernant un BCL.

Face à cette difficulté, nous proposons d'empoigner le problème dans l'autre sens. Plutôt que d'étudier un nouveau découpage communal à partir de critères théoriques, nous nous appuyons sur les données des collaborations intercommunales déjà institutionnalisées. Cette approche, novatrice, part de l'idée que les découpages intercommunaux existants, s'ils coïncident et se superposent en grande partie, permettent de former des "noyaux forts" servant de périmètre pour une nouvelle commune issue d'une fusion des communes partenaires.

La méthode permet de conserver les avantages économiques d'un espace élargi (économies d'échelle, effets de débordement internalisés, réduction des phénomènes d'encombrement), sans que les résidants aient à modifier leurs préférences (les BCL sont déjà homogènes dans un espace de collaboration). Fusionner dans les limites d'un "noyau fort" permet en plus de diminuer les coûts d'information et d'organisation, aussi bien sous l'aspect administratif que du point de vue de la gestion démocratique directe de certains BCL. À cela s'ajoute l'avantage du poids "politique" plus fort dans la négociation pour une commune plus peuplée.

Appliquée aux communes du canton de Fribourg, les noyaux forts établis par coïncidence [$S = E = P$], c'est-à-dire secteurs salles de sport (S), cercles scolaires (E) et paroisses (P), aboutissent déjà à 169 communes sans ajustement local particulier. Si l'on tient compte de la situation spéciale du district du Lac et du trop fort morcellement communal dans les districts de la Glâne et de la Broye, alors que des solutions mieux groupées sont possibles (ce qu'indique la deuxième section), la première approche montre que réduire le nombre des communes à moins de 120 est un objectif raisonnable à moyen terme. Si l'on prend enfin en compte le fait que les petites communes qui resteraient isolées à la suite de cette démarche peuvent et doivent être rattachées au noyau fort le plus proche, on obtient une nouvelle carte de 89 communes fribourgeoises.

Cette démarche, bien sûr, n'est ni exclusive ni achevée. Générale, elle doit ensuite s'attacher à l'étude des situations locales individuelles. L'exemple des communes de la région du Mouret permet à la fois de préciser la démarche dans sa méthode et d'en illustrer l'aboutissement logique. L'analyse devrait être combinée avec une étude historique et socio-économique de chaque périmètre concerné par une fusion. La procédure proposée ici complète celle de Della Santa (1996) et Dafflon (1998a). Elle se déroulerait en deux temps. Dans une première phase, l'analyse de la situation financière et socio-économique des communes servirait à qualifier celles qui devront inévitablement aborder la question d'une fusion dans un proche avenir. Dans une deuxième phase, l'expérience proposée ici pourrait être appliquée, voir affinée, pour préciser le périmètre des communes concernées.

2^{ème} partie

Chapitre 5

Evolution et état des lieux (1970 -2010)

Dès les années 1970, le gouvernement cantonal a toujours encouragé les fusions de communes, notamment par un accompagnement institutionnel et par des aides financières. Si l'accompagnement institutionnel et administratif (via les Préfectures et le Département, aujourd'hui Service des communes) est une donnée pérenne adaptée aux situations spécifiques des communes candidates à une fusion, les conditions de l'aide financière ont évoluées avec le temps. On distingue trois périodes : avant 1980, de 1980 à 2009, détaillées dans ce chapitre, et le régime actuel mis en place dès 2010, traité dans le chapitre 6. Le Tableau 7 donne le détail des fusions réalisées

Avant la loi de 1980 sur les communes (section 5.1), déterminer le montant de l'aide était une affaire pragmatique, de négociation : il fallait estimer les écarts des situations financières des communes – en général une petite commune fusionnait avec une plus grande et il fallait alors aligner les situations au mieux. Au fil des années, des routines de calcul furent précisées, évitant négociations et marchandages outranciers entre acteurs.

Avec la loi de 1980 sur les communes, on peut parler de « première » politique cantonal envers les fusions de commune. Les règles d'encouragement aux fusions deviennent précises et inscrites dans la législation (section 5.2). Les critères sont transparents : il s'agit désormais d'établir les disparités selon des modalités fixées et de les quantifier en montants d'aide.

L'approche des « Noyaux Forts » décrite dans la Partie 1 de ce texte est élaborée à la fin des années 1990, soit entre les première et deuxième phases de la politique cantonale d'encouragement aux fusions. La section 5.3 en résume l'essentiel dans cet intermédiaire temporel. Cette approche marque une rupture dans l'analyse des fusions de communes du point de vue de l'économie politique institutionnelle. Désormais, le canton dispose d'un « plan », certes officieux, permettant de se projeter sur un nouveau maillage des communes. Pour cette raison, le Tableau 7 décline les fusions de communes intervenues « avant » ce plan, de manière à pouvoir en mesurer la pertinence dès 2000.

Avec le décret de 1999, la politique cantonale d'encouragement aux fusions prend un nouveau visage (section 5.4) : création d'un fonds cantonal des fusions et abandon des trois critères de calcul pour un mode forfaitaire. Ce régime durera jusqu'en 2010 avec la mise en place d'une loi sur les fusions de communes (chapitre 6).

Tableau 7 Fusions 1866 - 1999

date du décret	entrée en vigueur	communes ayant fusionné	nom de la nouvelle commune
07.09.1866	01.01.1867	Chavannes-sous-Orsonnens et Granges-la-Battiaz	Chavannes-sous-Orsonnens
20.05.1868	01.01.1869	Romont et Arruffens	Romont
22.09.1967	01.01.1968	Semsaies et La Rougève	Semsaies
06.02.1969	01.03.1969	Ecublens, Eschiens et Villangeaux	Ecublens
25.11.1969	01.02.1970	Pont-en-Ogoz et Villars-d'Avry	Le Bry
25.11.1969	01.02.1970	Marly-le-Grand et Marly-le-Petit	Marly
20.11.1970	01.01.1971	Plasselb et Neuhaus	Plasselb
04.05.1972	01.06.1972	Rossens et Illens	Rossens
15.11.1972	01.01.1973	Villarimboud et Macconnens	Villarimboud
07.02.1974	15.02.1974	Courlevon et Coussiberlé	Courlevon
15.11.1974	01.01.1975	Murten et Burg	Murten
14.11.1975	01.01.1976	Marly et Chésalles	Marly (<i>deuxième fois</i>)
02.11.1976	01.01.1977	Belfaux et Cutterwil	Belfaux
02.11.1976	01.01.1977	Épandes et Sales	Épandes
10.05.1977	01.01.1978	Siviriez, Le Saulgy et Villaranon	Siviriez
17.11.1977	01.01.1978	Villaz-Saint-Pierre et Fuyens	Villaz-Saint-Pierre
17.11.1977	01.01.1978	Grossguschelmuth und Kleinguschelmuth	Guschelmuth
09.02.1978	01.01.1978	Grossgurmels und Monterschu	Gurmels
14.05.1980	01.01.1981	Romont et Les Glânes	Romont
18.09.1980	01.01.1981	Ponthaux et Nierlet-les-Bois	Ponthaux
20.11.1980	01.01.1981	Murist, Montborget et La Vounaise	Murist
10.11.1981	01.01.1982	Lossy et Formangueires	Lossy-Formangueires
11.11.1982	01.01.1983	Villarepos et Chandossel	Villarepos
23.11.1988	01.01.1989	Bonnefontaine et Montécu	Bonnefontaine
14.11.1990	01.01.1991	Murten und Altavilla	Murten (<i>deuxième fois</i>)
14.11.1990	01.01.1991	Vuarmarens et Morlens	Vuarmarens
06.02.1991	01.01.1991	Saint-Aubin et Les Friques	Saint-Aubin
21.05.1992	01.01.1992	Murist et Franex	Murist (<i>deuxième fois</i>)
06.05.1993	01.01.1993	Rue et Blessens	Rue
27.05.1994	01.09.1994	Léchelles et Chandon	Léchelles
14.11.1995	01.01.1996	Farvagny-le-Grand, Farvagny-le-Petit, Grenilles, Posat	Farvagny
24.09.1996	01.01.1997	Cormérod, Cournillens, Courtion, Misery	Misery-Courtion
20.05.1997	01.01.1998	Billens, Hennens	Billens-Hennens
02.02.1999	01.01.1999	Corpataux, Magnedens	Corpataux-Magnedens
34	34	75	32
état au 1er janvier 1999		245 communes	

Période	Nombre de fusions	Communes fusionnées	Nombre de communes
19 ^{ème} siècle	2	2	284
années soixante	2	3	281
années septante	14	15	266
années huitante	6	7	259
années nonante	10	14	245

5.1 Les fusions de communes avant la loi de 1980 sur les communes

Avec deux fusions de communes au 19^{ème} siècle et 16 fusions seulement entre 1967 et 1978, on peut dire que le débat politique sur cette question ne s'est effectivement installé qu'au début des années septante dans le canton de Fribourg. La première période réellement active de politique cantonale des fusions a duré 10 ans, de 1969 à 1978, avec 18 fusions touchant 38 communes, réduisant leur nombre à 266 à la fin des années septante (Tableau 7

infra). Elles concernaient d'abord les petites communes rurales, incapables de faire face à leurs obligations de fournir des biens et services collectifs locaux ou étranglées financièrement, mais aussi dans l'impossibilité de s'organiser administrativement. La démarche consistait à trouver pour chaque petite commune candidate à une fusion, une commune d'accueil voisine, plus grande, à même de l'intégrer sans créer de difficultés structurelles ou budgétaires. Plutôt que parler de fusion, la situation était celle d'une « absorption » de la « petite » commune par une commune voisine plus grande. La question de l'aide financière du canton était alors de « mettre à niveau » les finances locales de la « petite » commune pour la mettre à niveau de la commune qui l'accueillait – et donc, en démocratie directe, d'optimiser les chances d'acceptation par l'assemblée communale.

L'aide cantonale à une fusion de commune faisait l'objet d'un décret spécifique à chaque fusion, soumis au Grand Conseil. Faute de dispositions légales adéquates pour déterminer les montants des aides, une approche pragmatique fut développée, combinant à la fois le « doing by learning » et des négociations tripartites (Etat par le département des communes comme autorité de tutelle, communes concernées et préfecture du district auquel les communes appartenaient). Au fil des ans, s'est dégagée une méthode évitant l'arbitraire et des disparités de traitement, fondée sur trois piliers – endettement, budget, infrastructures -, repris et précisés par la suite dans le règlement d'exécution de la loi sur les communes de 1980.

5.2 La première politique cantonale des fusions de 1980 à 1999

La loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes consacre le chapitre VII aux fusions de communes. L'art. 133 fonde la légalité des aides d'encouragement aux fusions ; les articles 134 à 142 règlent les questions de procédure. Les articles 70 à 73 du règlement d'exécution du 28 décembre 1981 de la loi sur les communes (RLCo) établissent les conditions d'octroi des subsides d'encouragement aux fusions volontaires de communes. Les articles 71 et 73 RLCo seront modifiés en novembre 1998 pour préciser des situations rencontrées lors des dernières fusions – mais sans grandes conséquences puisque dès janvier 2000 un nouveau régime prévaudra (section 5.4 infra).

Les modalités de calcul de la subvention reposent sur trois piliers : compensation de l'endettement, incidences budgétaires et différences dans les infrastructures indispensables. Les bases légales sont précises et transparentes (encadré infra), ne laissant pas place à des manœuvres et négociations politiques.

La situation des finances publiques communales à ce moment doit être précisée. Premièrement, avec l'introduction de la loi de 1980 sur les communes, les exigences budgétaires et financières des communes augmentent : (i) introduction du MCH1 (modèle comptable harmonisé de la CDCF, la Conférence des Directeurs Cantonaux des Finances), (ii) obligation d'équilibre du budget de fonctionnement, (iii) politique soutenue des amortissements effectifs sur les investissements réalisés et (iv) plafond de l'endettement public à la hauteur des valeurs cumulées des investissements après amortissements. Dans ces conditions, on devait s'attendre à ce que les plus « petites » communes rencontrent des difficultés, non seulement financières, mais également administratives et, surtout, face aux besoins de services publics locaux allant en s'élargissant (à l'époque pointaient des besoins en : STEP, salles de sports, homes pour personnes âgées, structures d'accueil de la petite enfance). Dès lors, la politique cantonale d'aide à la fusion visait à poursuivre et cadrer légalement la vision qui prévalait avant la loi : mettre à niveau les finances de la commune en difficulté pour la rendre « présentable » à la commune d'accueil. On reste dans une logique d'absorption plutôt que de fusion – bien que le terme soit soigneusement évité !

Loi sur les communes du 25 septembre 1980 CHAPITRE VII Fusion de communes**Art. 133. En général**

- 1 Plusieurs communes peuvent se réunir en une seule commune.
- 2 L'Etat encourage les fusions de communes.

Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes**CHAPITRE VI Fusion de communes****Art. 70. Subside d'encouragement à la fusion an. 133 LC a) critères**

Lorsque l'Etat encourage une fusion par le versement d'un subside, celui-ci est calculé sur la base de trois critères: l'endettement, les incidences budgétaires et la disparité dans les infrastructures.

Art. 71. b) endettement

- 1 Dans la mesure où l'endettement par habitant de la commune la moins peuplée est plus élevé que celui de l'autre commune, cette différence est compensée par le versement d'une somme égale au produit de la différence de l'endettement par habitant par le nombre d'habitants de la commune la moins peuplée.
- 2 Le chiffre de la population légale est applicable.
- 3 Lorsque plusieurs communes demandent la fusion à une même commune, le calcul se fait pour chacune des communes.

Art. 72. c) incidences budgétaires

- 1 Dans la mesure où les taux d'impôts ne sont pas inférieurs à un c) incidences franc par franc payé à l'Etat, il est tenu compte des incidences budgétaires de l'adaptation de ces taux à ceux de la nouvelle commune.
- 2 Il est également tenu compte des incidences de la classification de la nouvelle commune.

Art. 73. d) infrastructures

- 1 Le subside d'encouragement à la fusion est aussi calculé en fonction des dépenses que la nouvelle commune pourrait avoir à supporter pour compenser des différences dans les infrastructures indispensables de la commune la moins peuplée par rapport à celles de l'autre.
- 2 Les communes qui envisagent une fusion soumettent au Conseil d'Etat la liste de ces investissements indispensables, avec leur justification et une estimation de leur coût.
- 3 Le Conseil d'Etat en décide, sous réserve de la ratification par le Grand Conseil, après avoir pris l'avis du préfet et des services concernés.
- 4 La décision du Conseil d'Etat est transmise aux communes intéressées et fait partie intégrante du contrat de fusion.

Arrêté du 20 octobre 1998 modifiant le règlement d'exécution de la loi sur les communes

ArL 70 al. 2 (nouveau)

- 2 L'endettement et les incidences budgétaires sont calculés sur la base des résultats des trois dernières années.

Art. 71 al. 1^{er} (nouveau)

1^{er} Les dettes suivantes ne peuvent pas être retenues pour déterminer l'endettement de chacune des communes:

- a) les dettes contractées pour financer des dépenses d'investissements et pour lesquelles la couverture des frais financiers est assurée par des contributions causales, des participations de tiers ou des loyers;
- b) les dettes contractées pour assurer le préfinancement d'une dépense d'investissement et dont le remboursement est assuré par des contributions causales, des subventions ou des participations de tiers;
- c) les comptes courants de trésorerie.

Art. 73 al 1, 1^{bis} (nouveau) et 1^{er} (nouveau)

- 1 Le subside d'encouragement à la fusion est aussi calculé en fonction des dépenses que la nouvelle commune pourrait devoir supporter pour compenser des différences dans les infrastructures indispensables de la commune la moins peuplée par rapport à celles de l'autre.

1^{bis} Lorsque la population de deux communes qui fusionnent est inférieure dans chacune d'elles à 100 habitants ou lorsque les chiffres de leur population sont comparables, la compensation se fait indistinctement d'une commune par rapport à l'autre. La population est présumée comparable selon les règles fixées à l'article 71 al. 1^{bis} _

1^{er} Les infrastructures dont le financement doit être assuré par la perception de contributions causales ne peuvent être retenues.

Le présent arrêté entre en vigueur le 1er novembre 1998

Arrêté du 30 octobre 2001 modifiant le règlement d'exécution de la loi sur les communes

Article premier. Le règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes est modifié comme il suit: les articles 70 à 73 sont abrogés.

Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur le 1er janvier 2002.

5.3. L'approche dite des "noyaux forts" : une nouvelle logique des fusions de communes

Le modèle théorique des "noyaux forts", développé à la fin des années 1990, a fait l'objet de plusieurs communications scientifiques dans le contexte des études sur la dimension optimale des collectivités locales (Dafflon, 2000a, 2000b, 2012, 2013). Ce modèle, développé en économie politique institutionnelle à partir de l'expérience fribourgeoise des années précédentes, fut à la base d'une deuxième phase de politique cantonale des fusions de commune née avec le nouveau régime d'aide financière mis en place dès 2000. La constatation fut la suivante. Les situations d'absorption telles que rencontrées dans le canton, « petite » commune en difficulté cherchant une commune voisine partenaire pour s'en sortir, allaient tirer à leur fin. On était plutôt en face de communes de dimension et de capacité financières assez semblables, engagées dans des collaborations leur permettant à la fois d'offrir des services que seules, elles ne pourraient, et d'engranger des économies d'échelle pour limiter les charges financières.

À partir de collaborations bien établies dans des domaines précisés, la nouvelle approche examine pour d'autres prestations décentralisées les possibilités de consolidation sous forme de fusion dans un espace local ou régional élargi. La méthode consiste à préciser les espaces territoriaux dans lesquels des prestations communales ont été intégrées (essentiellement par la collaboration intercommunale) à tel point par l'électorat et les utilisateurs locaux que personne ne songe à les remettre en question. En théorie du fédéralisme financier, on dit que les préférences des utilisateurs sont devenues homogènes dans un espace élargi à plusieurs communes. La commune, comme lieu de production, n'est plus un critère déterminant : la supra-communalité de l'offre et de la production de la prestation ne l'inquiète pas (ou plus du tout). C'est le rapport "qualité / quantité / coût" de la prestation qui importe et non pas le lieu (local) de production.

L'approche dite « des noyaux forts » consiste à consolider cette situation. La démarche se déroule en trois temps. Dans un premier temps, il faut sélectionner quelles tâches correspondant à des BCL ont une organisation spatiale et un maillage différents pour chacune d'elles. Puis, en deuxième étape, l'analyse met en évidence les communes se trouvant dans un centre où se superposent les maillages des quelques BCL ayant servi de référence dans le test. Lorsque les découpages coïncident exactement pour plusieurs communes pour une majorité des tâches sélectionnées, on obtient un "noyau fort". À partir de ces nouveaux noyaux forts, le troisième temps permet de reconstruire une nouvelle carte des communes fusionnées et agrandies. Une fusion de communes envisagée à partir des "noyaux forts" doit aborder les problèmes individuels de chaque projet en tenant compte de toutes les tâches réalisées en collaboration intercommunale [et non plus les seules tâches ayant servi en deuxième étape]. Cela correspond essentiellement aux ajustements des espaces des BCL, car il serait illusoire de croire qu'avec le maillage de base, on aboutit du premier coup à un découpage unique, parfait et sans franges de débordement.

Rappel du Tableau 5 « Noyaux forts » : application aux communes du canton de Fribourg

district	N. de communes fin 1999	fusion	communes en moins	non touchée	nouvelles communes
Sarine	50	12	30	8	20
Singine	19	3	4	12	15
Gruyère	40	11	26	3	14
Lac	34	8	20	6	14
Glâne	43	9	34	0	9
Broye	44	11	33	0	11
Veveyse	15	5	9	1	6
total	245	59	156	30	89

5.4 Le deuxième régime d'encouragement aux fusions de 2000 à 2009

5.4.1 Les aides financières : le fonds cantonal de fusion

Avec le décret du 11 novembre 1999, une nouvelle forme d'encouragement cantonal aux fusions de communes entre en vigueur au 1er janvier 2000 pour valoir initialement jusqu'au 31 décembre 2004.²⁰ Ce décret fut prolongé par le 26 juin 2003 jusqu'à fin 2009.

Les objectifs étaient de stimuler les fusions en simplifiant la procédure administrative et le calcul de la subvention et surtout, d'éviter les problèmes de négociation et de stratégie vers lesquels avait dérivé l'ancien système. La nouvelle politique cantonale conforte l'approche dite des *noyaux forts*. Les communes candidates à une fusion sont dans une position de partenariat : se mettre ensemble pour faire mieux et/ ou plus sans accentuer la charge fiscale – et non plus dans une position de « petite » commune en difficulté à la recherche d'une commune voisine accueillante. Dès lors, l'aide financière du canton ne consiste plus « à mettre à niveau » les finances locales de la commune en quête d'une voisine, mais à proposer une aide permettant de passer d'une situation de multiples collaborations intercommunales à la commune unique. L'exemple développé dans le chapitre 3 supra est symptomatique de la nouvelle situation. L'intérêt sous-jacent du canton est double : d'une part renforcer la démocratie directe en restituant aux législatifs communaux des compétences de décisions ; d'autre part, renforcer l'assise financière des communes dans l'optique des nouvelles répartitions de compétences envisagées entre le canton et les communes.

Le financement passe par un fonds cantonal d'encouragement aux fusions alimenté à hauteur de 4 millions de francs annuellement pendant cinq ans, à raison de 70 % par l'Etat et de 30 % par l'ensemble des communes. La part mise à la charge des communes est répartie entre elles en fonction du chiffre de la population légale, pondéré par l'indice de la capacité financière.

L'aide financière abandonne le système des trois piliers (endettement, incidence budgétaire, différence d'infrastructures) qui s'ajustait aux circonstances de chaque fusion, pour passer à un système forfaitaire. L'aide 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. Ainsi, l'adaptation à la situation de chaque fusion se limite à prendre en compte leur capacité financière résultant du calcul de la péréquation intercommunale. Exceptionnellement, le Conseil d'Etat est habilité à fixer un montant d'aide financière supplémentaire adapté aux circonstances, en tenant compte notamment de l'indice de la capacité financière et/ou des infrastructures indispensables. 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. En cas de fusions successives, la population des communes pour lesquelles l'aide financière a été versée lors d'une précédente fusion n'est plus prise en considération pour le calcul de la nouvelle aide financière.

²⁰ En parallèle, les articles 70 à 73 RLCO sont abrogés fin 2001 (Voir encadré section 5.2 supra).

Décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes**Art. 1 Objet et financement**

- 1 Il est constitué un fonds d'encouragement aux fusions de communes.
- 2 Le fonds est financé à raison de 70 % par l'Etat et de 30 % par l'ensemble des communes.
- 3 L'approvisionnement du fonds est garanti par une contribution annuelle de 2 800 000 francs de la part de l'Etat et de 1 200 000 francs de la part des communes.

Art. 5 c) Calcul

- 1 L'aide financière est calculée en multipliant, pour chacune des communes fusionnées, le montant de 400 francs par le chiffre de leur population légale, pondéré par l'inverse de l'indice de leur capacité financière.
- 2 Le chiffre de la population légale et l'indice de la capacité financière retenus sont ceux en vigueur au moment de la décision préalable rendue par le Conseil d'Etat au sens de l'article 8 al. 2 du présent décret.
- 3 Exceptionnellement, le Conseil d'Etat est habilité à fixer un montant d'aide financière supplémentaire adapté aux circonstances, en tenant compte notamment de l'indice de la capacité financière et/ou des infrastructures indispensables.

Art. 6 d) Limitation en fonction de la population

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

5.4.2 Les fusions réalisées de 2000 à 2009

Le tableau 8 répertorie les fusions de communes qui sont intervenues dans la période allant de 2000 à 2009 avec l'aide financière de l'Etat selon les décrets de 1999 et 2003. Dans le tableau 9, les « noyaux forts » sont indiqués dans les deux colonnes de gauche par leur numéro et l'énumération des communes qui les constituent. Le surlignage jaune répertorie les communes qui se sont été engagées dans un processus de fusion ; la colonne « en moins » quantifie la diminution du nombre de communes résultant d'une fusion. Le Tableau 10 récapitule la situation par année.

Tableau 8 Détail des fusions réalisées sous le système d'encouragement aux fusions 2000 – 2009

date du décret	entrée en vigueur	communes ayant fusionné (date des décisions communales de fusion)	nom de la nouvelle commune	habitants (entrée en vigueur)	aide financière reçue	
					totale	par habitant
1	2	3	4	5	6	7
11.02.2000	01.01.2000	Gurmels, Kleingurmels (16.12.1999)	Gurmels (1 ^{ère})	1'516	669'718	442
11.02.2000	01.01.2000	Montagny-les-Monts, Montagny-la-Ville (17.12.1999)	Montagny (1 ^{ère})	1'294	627'825	485
11.02.2000	01.01.2000	Corsalettes, Grolley (20.01.2000)	Grolley	1'498	680'976	455
11.02.2000	01.01.2001	Marsens, Vuippens (14.12.1999)	Marsens	1'258	557'209	443
17.10.2000	01.01.2001	Ecuvillens, Posieux (28.06.2000)	Hauterive (FR)	1'642	694'890	423
16.11.2000	01.01.2001	Chavannes-sous-Orsonnens, Orsonnens, Villargiroud, Villarsviriaux (14.09.2000)	Villorsonnens	1'114	582'122	523
16.11.2000	01.01.2001	Avry-sur-Matran, Corjolens (14.09.2000)	Avry	1'327	482'282	363
16.11.2000	01.01.2001	Onnens, Lentigny, Lovens (28.09.2000)	La Brillaz	1'274	546'203	429
14.12.2000	01.01.2001	Bionnens, Mossel, Ursy, Vauderens (11.10.2000)	Ursy	1'428	739'766	518
14.12.2000	01.01.2001	Maules, Romanens, Ruyeres-Treyfayes, Sâles (26.09.2000 et 30.10.2000)	Sâles	1'173	624'525	532
14.12.2000	01.01.2001	Gillarens, Promasens et Rue (31.10.2000)	Rue	943	893'455	947
18.09.2001	01.01.2002	Albeuve, Lessoc, Neirivue, Montbovon (26.06.2001)	Haut-Intyamon	1'356	690'379	509
17.09.2002	01.01.2003	Estévenens, La Joux, La Magne, Les Ecasseys, Lieffrens, Sommentier, Villariaz, Vuisternens-devant-Romont (08.05.2002)	Vuisternens-devant-Romont (1 ^{ère})	1'798	983'466	547
17.09.2002	01.01.2003	Avry-devant-Pont, Le Bry, Gumezens (24.05.2002)	Pont-en-Ogoz	1'435	619'378	432
17.09.2002	01.01.2003	Bonnefontaine, Essert, Montévraz, Oberried, Praroman, Zénauva (13.06.2002)	Le Mouret	2'752	1'191'458	433
17.09.2002	01.01.2003	Gurmels, Guschelmuth, Liebistorf, Wallenbuch (28.06.2002)	Gurmels (2 ^{ème})	2'640	525'670	477
14.11.2002	01.01.2003	Courtepin, Courtaman (09.09.2002)	Courtepin	2'774	1'017'736	367
14.11.2002	01.01.2003	Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux (27.09.2002)	Le Glèbe	925	459'806	497
12.09.2003	01.01.2004	Mannens-Grandsivaz, Montagny (11 avril 2003)	Montagny (2 ^{ème})	1'885	245'862	494
12.09.2003	01.01.2004	Cormagens, La Corbaz, Lossy-Formangueires (20 mai 2003)	La Sonnaz	859	375'636	437
12.09.2003	01.01.2004	Besencens, Fiaugères, Saint-Martin (11.06.2003)	Saint-Martin	867	462'131	533
08.10.2003	01.01.2004	Bouloz, Pont, Porsel (10 juin 2003)	Le Flon	872	474'281	544
06.11.2003	01.01.2004	Chavannes-les-Forts, Prez-vers-Siviriez, Villaraboud (16.05.2003), Siviriez (03.07.2003)	Siviriez	1'885	1'005'422	533
06.11.2003	01.01.2004	La Neirigue, Vuisternens-devant-Romont	Vuisternens-devant-Romont (2 ^{ème})	1'845	25'427	423
06.11.2003	01.01.2004	Enney, Estavannens, Villars-sous-Mont (11 septembre 2003)	Bas-Intyamon	997	461'283	463
06.11.2003	01.01.2004	Grattavache, Le Crêt, Progens (17 septembre 2003)	La Verrerie	940	490'156	521
02.12.2003	01.01.2004	Aumont, Frasses, Granges-de-Vesin et Montet (23 septembre 2003)	Les Montets	1'081	507'660	470
02.12.2003	01.01.2004	Berlens avec Mézières (25 septembre 2003)	Mézières	947	497'166	525

02.12.2003	01.01.2004	Middes et Torny-le-Grand (29 septembre 2003)	Torny	707	337'149	477
15.06.2004	01.01.2005	Cugy, Vesin (31.03.2004)	Cugy	1200	502'936	419
13.10.2004	01.01.2005	Lussy et Villarimboud (10.06.2004)	La Folliaz	891	452'784	508
18.11.2004	01.01.2005	Cordast et Gurmels (30.09.2004)	Gurmels (3 ^{ème})	3575	351'785	437
18.11.2004	01.01.2005	Delley et Portalban (13.10.2004)	Delley-Portalban	750	291'222	388
16.12.2004	01.01.2005	Chapelle, Cheiry (08.12.2004)	Cheiry	327	627'778	1920
16.12.2004	01.01.2005	Praratoud (13.12.2004) et Surpierre (14.12.2004)	Surpierre	302	157'320	521
18.11.2004	01.01.2006	Bulle et La Tour-de-Trême (26.04.2004 et vote ITdT : 26.09.2004)	Bulle	15771	1'140'000	72
18.11.2004	01.01.2006	Botterens et Villarbeney (20.09.2004)	Botterens	450	192'591	428
16.03.2005	01.01.2006	Esmonts et Vuarmarens (22.10.2004)	Vuarmarens (2 ^{ème})	549	275'173	501
16.03.2005	01.01.2006	Autavaux, Forel, Montbrelloz (10.11.2004)	Vernay	919	424'072	461
21.06.2005	01.01.2006	Agriswil et Ried bei Kerzers (08.04.2005)	Ried bei Kerzers	863	843'400	977
21.06.2005	01.01.2006	Bollion, Lully et Seiry (22.04.2005)	Lully	777	341'708	440
	41 fusions	118 communes touchées (dont Gurmels 3x, Montagny et Vuisternens-devant-Romont 2x) = 115	37 nouvelles communes	64'596	23'069'806	385

Tableau 9 Fusions 2000 – 2009 comparées aux « noyaux forts »
(surlignées en jaune, les fusions déclinées dans le Tableau 8)

noyau fort	communes concernées	en moins
SARINE		
1	Marly, Pierrafortscha, Villarsel-sur-Marly	- 2
2	Bonnefontaine, Essert, Montévraz, Oberried, Praroman, Zénauva	- 5
3	Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Senèdes	- 3
4	Ecuvillens, Posieux	- 1
5	Corpataux-Magnedens, Rossens	- 1
6	Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux, Vuisternens-en-Ogoz	- 4
7	Autigny, Chénens, Cottens	- 2
8	Corserey, Lentigny, Lovens, Onnens	- 3
9	Avry-sur-Matran, Corjolens, Noréaz, Prez-vers-Noréaz	- 3
10	Chésopelloz, Corminboeuf	- 1
11	Corsalettes (↓ district du Lac), Grolley, Ponthaux	- 2
12	Autafond, Belfaux /// Cormagens, La Corbaz, Lossy-Formangueires	- 4
12 fusions	concernant 43 communes (- 1 district du Lac)	- 31 (-1)
Σ 20	8 communes non touchées : Farvagny, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Matran, Neyruz, Treyvaux, Villars-sur-Glâne	

SINGINE		
13	Brünisried, Rechthalten	- 1
14	Giffers, Tentlingen	- 1
15	Oberschrot, Plaffeien, Zumholz	- 2
3 fusions	concernant 7 communes	- 4
Σ 15	12 communes non touchées : Alterswil, Bösingens, Düringen, Heitenried, Plasselb, St.Antoni, St.Silvester, St.Ursen, Schmitten, Tifers, Ueberstorf, Wünnewel-Flamatt	

GRUYÈRE		
16	La Roche, Pont-la-Ville	- 1
17	Corbières, Hauteville, Villarvolard	- 2
18	Cerniat, Charmey, Châtel-sur-Monsalvens, Crésuz	- 3
19	Botterens, Broc, Villarbeney	- 2
20	Enney, Estavannens, Grandvillard, Villars-sous-Mont	- 3
21	Albeuve, Lessoc, Montbovon, Neirivue	- 3
22	Gruyères, Le Pâquier	- 1
23	Bulle, La-Tour-de-Trême, Morlon	- 2
24	Maules, Romanens, Rueyres-Treyfayes, Sâles	- 3
25	Echarlens, Marsens, Riaz, Vuippens	- 3
26	Avry-devant-Pont, Gumeffens, Le Bry, Sorens	- 3
11 fusions	concernant 37 communes	- 26
Σ 14	3 communes non touchées : Jaun, Vaulruz, Vuadens	

LAC		
27	Bas-Vully, Haut-Vully	- 1
28	Fräschels, Kerzers	- 1
29	Agriswil, Büchslen, Galmiz, Gempenach, Ried, (evtl. Lurtigen ↓ 30)	- 4
30	Jeuss, Lurtigen (↑ 29), Salvenach	- 2
31	Gurmels, Kleinbödingen, Guschelmuth (initialement ↓ 32) Kleingurmels, Liebistorf + Wallenbuch (non prévu initialement)	- 3
32	↑ 31 Cordast, ↑ 31 Guschelmuth	- 1
33	Courtaman, Courtepin, Wallenried	- 2
34	Courgevau, Courlevon, Greng, Meyriez, Muntelier, Murten	- 5
8 fusions	concernant 27 communes (+ 1 District de la Sarine : Corsallettes)	- 19 (+1)
Σ 14	6 communes ne sont pas touchées : Barberêche, Cressier, Misery-Courtion, Ulmiz, Villarepos, (Wallenbuch ↑ 31)	

GLÂNE		
35	Châtonnaye, Middel, Torny-le-Grand	- 2
36	Lussy, Massonnens, Villarimboud, Villaz-Saint-Pierre	- 3
37	Chavannes-sous-Orsonnens, Orsonnens, Villargiroud, Villarsiviriaux	- 3
38	Estévenens (avec ↓ 40), Grangettes, La Neirigue (avec ↓ 40), Le Châtelard	- 3
39	Berlens, Billens-Hennens, Mézières, Romont	- 3
40	Estévenens (avec 38 dans le projet initial), La Joux, La Magne, Lieffrens, Sommentier, Villariaz, Vuisternens-devant-Romont, Les Ecassey (Veveyse) + La Neirigue (avec 38 dans le projet initial)	- 5
41	Chavannes-les-Forts, Prez-vers-Siviriez, Siviriez, Villaraboud	- 3
42	Bionnens, Esmonts, Montet, Ursy 2x, Vauderens, Vuarmarens 2x, Mossel (avec 58 Veveyse dans le projet initial)	- 5
43	Auboranges, Chapelle, Ecublens, Gillarens, Promasens, Rue	- 5
9 fusions	concernant 41 communes (+ 2 District de la Veveyse)	- 32 (+2)

BROYE		
44	Delley, Portalban, Gletterens	- 2
45	Saint-Aubin, Vallon	- 1
46	Domdidier, Dompierre, Russy	- 2
47	Léchelles, Mannens-Grandsivaz, Montagny-la-Ville, Montagny-les-Monts	- 3
48	Chapelle, Cheiry, Praratoud, Prévondavaux, Surpierre, Villeneuve, Vuissens	- 6
49	Fétigny, Ménières	- 1
50	Aumont (↓ 51), Cugy, Nuvilly, Vesin	- 3
51	Bollion (avec Lully ↓ 53), Frasses, Granges-de-Vesin, Montet, Murist, Seiry (avec Lully ↓ 52),	- 5
52	Châbles, Châtillon, Cheyres, Font (↓ avec Estavayer)	- 3
53	Autavaux, Estavayer-le-Lac, Forel, Lully (avec Bollion et Seiry, de ↑ 51)	- 3
54	Bussy, Montbrelloz (↑ 53 Vernay), Morens, Rueyres-les-Prés, Sévaz	- 4
11	44 communes touchées	- 33

VEVEYSE		
55	Châtel-Saint-Denis, Remaufens	- 1
56	Attalens, Bossonnens, Granges	- 2
57	Besencens, Fiaugères, Saint-Martin	- 2
58	Bouloz, Mossel (↑ 42 Glâne), Pont, Porsel	- 2
59	Grattavache, Le Crêt, Les Ecassey (↑ 40 Glâne), Progens	- 3
5 fusions	concernant 16 communes (-2 District de la Glâne)	- 11 (-2)
	1 commune n'est pas touchée : Semsales	

Tableau 10 Bilan statistique des fusions de communes : état au 1^{er} janvier 2010

période ou année	nombre de fusions décidées	nombre de communes en moins en fin d'année	nombre de communes en début d'année
		fin 1999	245
2000	11	19	226
2001	1	3	223
2002	6	21	202
2003	11	20	182
2004	10	6	176
2005	2	3	173
2006		5*	168
totaux	41	-118	

* La fusion de Bulle avec La Tour-de-Trême décidée en 2004 est entrée en vigueur en 2006. De même pour Esmonts et Vuarmarens ; Botterens et Villarbeney ; ainsi que Autavaux, Forel et Montbrelloz. Cela correspond à un décalage de 5 communes sur 1 an.

Alors qu'il y a eu 32 fusions de communes sous « l'ancien système » entre 1960 et 1999, ce qui a ramené le nombre de communes de 284 à 245 (-39), il y a eu 41 fusions de communes sous le « système » en vigueur de 2000 à 2009, ce qui a ramené le nombre de communes de 245 à 168 (-77).

5.5. La situation au 1^{er} janvier 2010 (168 communes)

En regard aux prévisions émises sur la base de la théorie des « *noyaux forts* », 105 communes sur 118 communes touchées se trouvent fusionnées dans le noyau initialement prévu. Cela correspond à un score prévisionnel exact à hauteur de 89 %. Les douze communes ayant fusionné dans un autre noyau sont **surlignées** en brun ci-dessous. Les résultats sont les suivants :

- **onze fusions complètes** dans les noyaux initialement prévus :
2, 4, 21, 24, 32, 37, 40 (+), 41, 57, 58 (-), 59(-); mais avec les modifications suivantes :
(32) le noyau initial rejoint le noyau 31 dans une fusion plus large (**Cordast** rejoint Gurmels);
(40) plus large avec **Estévenens** et **La Neirigue** (38) et **Les Ecasseys** (59);
(58) moins **Mossel**, qui a fusionné avec Ursy (42);
(59) moins Les Ecasseys, qui a fusionné avec Vuisternens-devant-Romont (40).
- **26 fusions partielles** dans les noyaux initialement prévus:
6, 8, 9, 11, 12, 19, 20, 23, 25, 26, 29, 31, 32*, 33, 35, 36, 38*, 39, 42, 43, 44, 47, 48, 50, 51 et 53;
(19) Broc reste en dehors de la fusion 19 entre Botterens et Villarbeney.
(23) Morlon reste en dehors de la fusion entre Bulle et La Tour-de-Trême.
(29) mini-fusion entre Agriswil et Ried, sans les communes de Büchslen, Galmiz, Gempenach.
(32) **Guschelmuth** a fusionné avec Gurmels (31), laissant Cordast seule dans un premier temps.
(36) Massonnens et Villaz-Saint-Pierre restent en dehors de la fusion (36).
(38) Estévenens et La Neirigue ont fusionné avec Vuisternens-devant-Romont (40), laissant Grangettes et Le Châtelard seules.
(42) deuxième fusion partielle dans le noyau (42) de Esmonts avec Vuarmarens; Montet (Glâne) reste seule non fusionnée dans le noyau 42).
(44) Gletterens reste en dehors de la fusion Delley avec Portalban.

(48) Chapelle et Cheiry fusionnent à deux, de même que Praratoud et Surpierre ; les autres communes non fusionnées de l'enclave de Surpierre sont Prévondavaux et Villeneuve.

(50) Nuvilly reste en dehors de la fusion de Cugy avec Vesin;

Aumont (50) a fusionné avec le groupe Les Montets (51), qui n'est qu'une fusion partielle.

(51) Bollion et Seiry qui se trouvent dans le noyau 51 originellement avec Les Montets, fusionnent avec Lully, qui appartient au noyau 53.

(53) Fusion partielle de Autavaux et Forel + Montbrelloz, venant de 54.

Lully fusionne séparément avec Bollion et Seiry (venant de 51).

- **1 fusion non prévue :** Wallenbuch, dans le district du Lac a fusionné avec Gurmels (31).

3^{ème} partie

Chapitre 6

La politique d'encouragement aux fusions de communes dès 2010

6.1 Troisième étape : nouveaux objectifs, nouveaux périmètres

L'élan donné aux fusions de communes par les décrets de 1999 et 2003 s'arrête au terme de leur validité en 2009. Aucune fusion ne fut réalisée de 2006 à l'automne 2010. Face à cette situation, le Gouvernement fribourgeois rédigea en 2009 un avant-projet de loi (daté du 25 juin) visant à relancer le processus des fusions de communes; puis en automne 2010, il adressa au Grand Conseil un nouveau message (du 21 septembre 2010), qui aboutit à la *loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Deux dispositions de la loi sont à relever puisque, comme nous l'expliquons plus loin, elles détermineront plus spécialement le futur des fusions de communes. L'une porte sur le financement à guichet fermé (montant fixe annoncé) et partagé entre canton et communes. L'autre disposition concerne un échéancier qui limite dans le temps l'exécution de la loi.

Loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes

Art. 15 Financement

- 1 Il est constitué un Fonds d'encouragement aux fusions de communes. Le montant global du Fonds s'élève à 38 000 000 de francs.
- 2 Le Fonds est financé à raison de 70% par l'Etat et de 30% par l'ensemble des communes.
- 3 L'approvisionnement du Fonds est garanti par une contribution annuelle de l'Etat et des communes. Le Conseil d'Etat en fixe les modalités.

Art. 16 Répartition des charges entre les communes

La part mise à la charge de l'ensemble des communes est répartie entre elles en fonction du chiffre de la population légale fixé au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. Lorsque la population d'une commune est supérieure à 10 000 habitants, la part mise à la charge de la commune concernée se calcule sur une population de 10 000 personnes.

Art. 18 Exécution

- 1 L'approvisionnement du Fonds d'encouragement aux fusions de communes débute le 1^{er} janvier 2012 et prend fin le 31 décembre 2017. Toutefois, le Conseil d'Etat pourra renoncer à l'approvisionnement du Fonds dans la mesure où il n'est pas nécessaire.
- 2 Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent présenter leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1, au plus tard le 31 décembre 2014. Les assemblées communales et les conseils généraux doivent se prononcer sur la convention de fusion d'ici au 30 juin 2015. La fusion devra entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2016.
- 3 Les demandes peuvent être présentées pour des fusions ayant lieu à partir du 1^{er} janvier 2011.

Comme pour le décret de 1999, la loi de 2010 prévoit une aide financière forfaitaire. Toutefois le montant de base est réduit de 400 à 200 francs par habitant, multiplié par la population légale POL (art. 11). La nouvelle formule abandonne la pondération par la capacité financière des communes fusionnées. Elle introduit (art. 12) un multiplicateur M selon la formule : $200 \text{ francs} \times \text{POL} \times (M+i)$ où $M=1$ pour une fusion de 2 communes, et $i = 0,1$ par commune dès une fusion à 3 communes et plus (par exemple 1,3 pour une fusion à cinq communes).

La loi ne semble pas avoir déclenché l'élan souhaité en matière de fusion de communes (voir Tableau 13). Trois fusions (noyaux 17, 42, 52) furent entérinées en 2010 et 2011, deux en 2012 et 2013, qui ne résultaient sans doute pas de la loi quand on connaît la chronologie des préparatifs et des tractations avant une fusion pour s'assurer l'aval des législatifs et des électeurs dans les communes concernées. Rien d'étonnant dès lors qu'une motion développée le 5 septembre 2014 demandait au Conseil d'Etat de prolonger le délai de remise de la convention de fusion au 30 juin 2018 (au lieu du 30 juin 2015), pour une entrée en vigueur de celle-ci au plus tard au 1er janvier 2021 (au lieu du 1er janvier 2017). Le Conseil d'Etat proposait le 24 mars 2015 d'accepter la motion ; le Grand Conseil l'acceptait le 20 mai 2015. L'article 18 de la loi du 13 mai 2016 reportait l'échéance au 31 décembre 2023.

Mais avant cette échéance, en 2020 déjà, l'exécutif cantonal proposait de supprimer la date d'expiration de la loi (nouvel article 18) pour trois motifs :²¹

- La demande du Comité de pilotage de l'assemblée constitutive du Grand Fribourg (voir 6.2 infra) de reporter les élections communales et donc le processus en cours en vue de la fusion des communes de l'agglomération, processus chronophage au vue des questions à traiter ;
- Un processus institutionnel compliqué dans le projet de fusion de la commune de Clavaleyres (canton de Berne) avec celle de Murten (canton de Fribourg) ;
- En outre, l'exécutif cantonal constate que les fusions de communes de grande ampleur ou nécessitant plusieurs étapes (voir 6.2 infra) prennent du temps pour aboutir.

6.2 Les plans de fusion par district

La loi de 2010 demandait aux préfets (art. 5) d'élaborer un plan de fusion pour leur district, en consultation avec les communes, plans qui doivent être prêts au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de la loi (donc dès le 1^{er} juillet 2012). La procédure prévoit un examen desdits plans par la Direction en charge des communes et une approbation par le Conseil d'Etat. Deux ans après l'approbation du plan de fusions, la Direction doit en évaluer l'impact. L'évaluation se fonde sur les constatations du préfet comprenant a) un état des lieux des procédures de fusions en cours ; b) une prise de position sur les projets de fusions restés en suspend ou non abordés ; c) des conclusions. Le Conseil d'Etat soumet ensuite au Grand Conseil un rapport intermédiaire.

En fait, dans un arrêté du 28 mai 2013,²² le Conseil d'Etat se contente de reprendre en grande partie les propositions des préfets, en ne modifiant que très peu, voire pas du tout, les périmètres proposés. Dans son arrêté, le Conseil d'Etat explique qu' « *en général, les plans prévoient des fusions à grande échelle.... Une fusion composée, dans une première étape, de peu de communes peut servir de catalyseur dans la région. Il est dès lors pertinent de considérer une fusion qui ne concerne, dans une première phase, qu'une partie du périmètre, comme une étape intermédiaire.* »

²¹ Message du 3 mars 2020 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la législation en matière de fusion de communes https://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-65a94d629c58c/fr_de_MES_2020-DIAF-13.pdf

²² https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/rapport_plans_fusions_ce_2013.pdf
https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/ace_plans-fusions_fr.pdf

Tableau 11 Plans des fusions par district comparés aux « noyaux forts »

Plans de fusions par district	Noyaux forts	Communes non attribuée à un noyau fort	Noyau fort éclaté
Sarine (5)			
Haute-Sarine	2, 3	Treyvaux, Villarsel-sur-Marly	
Le Giboux	4, 5, 6	Farvagny	
Sarine-Ouest	7, 8, 9	Matran, Neyruz	
Sarine-Nord	10, 11, 12		
Grand-Fribourg	1	Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne	
Singine (3+5)			
Sense Oberland Sud	15	Plasselb	Le noyau 13 est éclaté :Brünisried avec S.O. Sud et Rechthalten avec S.O.Nord
Sense Oberland Nord	14		
Sense Mittelland		Alterwil, Heitenried, St. Antoni, St. Ursen, Tifers	
Communes individuelles maintenues		Bösingen, Düringen, Schmitten, Ueberstorf, Wünnewil-Flamatt	
Gruyère (6 + Jaun)			
Centre	23		Le noyau 19 est éclaté: Botterens est attribué à la Rive Droite, Broc à la Haute-Gruyère.
Sionge	24	Vaulruz, Vuadens	
Rive Gauche	25, 26		
Rive Droite	16, 17		
Jogne	18	Jaun (intégration éventuelle)	Le noyau 22 est éclaté : Le Pâquier va au Centre, et Gruyères à la Haute-Gruyère
Haute-Gruyère	19, 20, 21, 22		
Lac (5)			
Vully	27		
Courtepin	33	Barberèche, Villarepos, Cressier, Misery-Courtion	
Gurmels	31		
Kerzers	28	Ulmiz	
Murten /Morat	29, 30, 34		
Glâne (4+1)			
Projet 1	42, 43		Le noyau 38 est éclaté : Grangettes est mis dans le Projet 3, Le Châtelard dans le Projet 4
Projet 2	39		
Projet 3	38, 40		
Projet 4	35, 36, 37		
Commune individuelle	Siviriez 41		
Broye (5)			
Basse-Broye Nord	44, 45		Dans le noyau 48, Vuissens est attribué à Enclaves Estavayer Nord et Vuissens. Le noyau 51 est éclaté : Murist avec Estavayer Nord et Les Monters avec Estavayer Sud
Basse Broye Sud	46, 47		
Enclaves d'Estavayer Nord et Vuissens	51, 52, 53, 54		
Enclave d'Estavayer Sud	49, 50		
Enclave de Surpierre	48		
Veveyse (1)			
Le district ne formerait qu'une seule commune	55, 56, 57, 58, 59	Semsaies	

Le Tableau 11 répertorie les propositions des Préfets fixées dans l'arrêté du Conseil d'Etat de 2013 : les plans par district aboutiraient à 29 « grandes » communes et 7 communes non attribuées à un groupe ; en tout 36 communes. Ces propositions peuvent être comparées à l'approche dite des « noyaux fort » qui aboutissait à 89 communes. En fin 2010, le canton de

Fribourg comptait 168 communes ; 141 communes étaient réparties dans 59 noyaux forts, 29 communes n'étaient pas attribuées à un noyau fort (Tableau 14).

Le premier constat est la pertinence de l'approche, élaborée en 1999, puisque 53 des 59 noyaux forts sont repris tels quels dans les plans préfectoraux arrêtés par le Conseil d'Etat, pour certains dans des espaces élargis les combinant à deux ou plus. Six noyaux forts tels que projetés dans l'étude (13, 19, 22, 38, 48 et 51) sont éclatés, en ce sens que les communes composant un même noyau fort sont séparées et attribuées différents dans la planification arrêtée.

L'approche des « noyaux forts » laissait certaines communes « non attribuées » à un noyau fort. Les raisons étaient que dites communes avaient la capacité de rester autonomes en raison de leur taille (population légale), de leur capacité financière, et de leur organisation administrative – critères évidemment évalués non en termes absolus, mais dans la situation de l'étude, 1999, et relativement à la situation de l'ensemble des communes dans le canton. Les plans préfectoraux basés sur des espaces plus grands incluent ces communes dans les périmètres des projets de fusions.

6.3 Les fusions de communes réalisées depuis 2011

Force est de constater que les fusions de communes réalisées depuis 2011 s'inscrivent toutes dans des périmètres plus petits que les scénarii envisagés par les préfets. L'approche dite « des noyaux forts » a gardé toute sa pertinence. Elle répond parfaitement à la remarque du Conseil d'Etat citée plus haut : première étape, étape intermédiaire – l'avenir le dira ? Pour l'instant, il semble évident que c'est plutôt le périmètre des « noyaux forts » qui sert de référence, car il n'y a guère eu de grandes fusions au sens de la planification cantonale. Les votes consultatifs pour un « Grand Fribourg » et pour une commune de Gruyère dont le périmètre serait celui du district actuel, tous deux rejetés, montrent que les grands espaces ne sont pas le modèle rêvé.²³

Depuis 2011, vingt-sept fusions de communes ont été décidées et ont réduit de 49 le nombre de communes à 119 au 1er janvier 2026. Le Tableau 12 dresse la liste des vingt-sept fusions réalisées. Le Tableau 13 les analyse sous l'angle de leur adéquation à l'approche des Noyaux Forts.

²³ Vote consultatif du 26 septembre 2021 pour un « Grand Fribourg » : 3 communes acceptent (Fribourg, Belfaux et Marly), 6 communes refusent avec de 60 à 85% de non.

Le 9 juin 2024, 19 communes sur 22, et 54,5% de la population ont dit non à une commune unique de Gruyère, regroupant toutes les communes. Seules communes à accepter : Broc, Jaun et Haut-Intyamont.

Tableau 12 Fusions de communes réalisées dès 2011

Date du décret	entrée en vigueur	communes ayant fusionné	Nombre de communes restantes	nom de la nouvelle commune (noyau fort concerné)	habitants (entrée en vigueur)	aide financière reçue	
						totale	par habitant
1	2	3	(168)	4	5	6	7
12.11.2010	01.01.2011	Corbières et Villarvolard (6 septembre 2010)	167	Corbières (noyau 17)	687	137'400	200
04.11.2011	01.01.2012	Ursy et Vuarmarens (15 décembre 2010)	166	Ursy (noyau 42 - 2ème)	2419	483'800	200
04.11.2011	01.01.2012	Estavayer-le-Lac (20.03.2011) et Font (20 janvier 2011)	165	(noyau 52→53) Estavayer-le-Lac	5554	1'110'800	200
11.09.2012	01.01.2013	Morat et Büchslen (11 mars 2012)	164	(noyau 29→34)Morat	6302	1'260'400	200
09.10.2013	01.01.2014	Charmey et Cerniat (2 mars 2013)	163	Val-de-Charmey (18)	2181	436'200	200
20.05.2015	01.01.2016	Domdidier, Dompierre, Russy (46) ; Léchelles (47) ; (28.09.2014)	160	(47→ 46) Belmont-Broye	5402	1'030'000	191
20.05.2015	01.01.2016	Jeuss, Lurtigen, Salvenach (30) ; Murten, Courlevon (34) ; (30.11.2014)	156	(30→34) Murten	8168	363'000	44
20.05.2015	01.01.2016	Corpataux-Magnedens, Rossens (5) ; Le Glèbe, , Vuisternens-en-Ogoz (6) ; avec Farvagny, (30.11.2014)	152	(5 et 6 avec Farvagny non touchée) = Gubloux	7236	1'670'000	231
23.06.2015	01.01.2016	Belfaux, Autafond (08.03.2015)	151	Belfaux (12)	3348	559'000	167
23.06.2015	01.01.2016	Bas-Vully, Haut-Vully (08.03.2015)	150	Mont-Vully (27)	3556	666'400	187
13.10.2015	01.01.2017	Surpierre et Villeneuve (26.04.2015)	149	Surpierre (48)	715	126'200	177
13.10.2015	01.01.2017	Vuissens (48) ; Murist (51) ; Bussy, Morens, Rueyres-les-Prés (54) avec Estavayer-le-Lac, Vernay (53) (14.06.2015)	143	(48), (51), (54) avec (53) Estavayer	9457	778'800	82
16.12.2015	01.01.2017	Corminboeuf, Chésopelloz (20.09.2015)	142	Corminboeuf (10)	2239	449'400	201
16.12.2015	01.01.2017	Cheyres, Châbles (27.09.2015)	141	Cheyres-Châbles (52)	2106	363'200	172
16.12.2015	01.01.2017	Barberêche, , Villarepos (non attribuées à un noyau fort) ; Wallenried Courtepin (33) ; (27.09.2015)	138	(non attribuées)→ (33) Courtepin	5205	947'400	182
16.12.2015	01.01.2017	Plaffeien, Oberschrot, Zumholz (27.09.2015)	136	Plaffeien (15)	3545	693'600	196
25.06.2019	01.01.2020	La Folliaz, Villaz-Saint-Pierre (25.11.2018)	135	Villaz (36)	2310	373'800	162
25.06.2019	01.01.2020	Corserey (8) ; Noréaz, Prez-Vers-Noréaz (9), (09.02.2019)	133	(8 →9) Prez	2345	391'380	167
17.12.2019	01.01.2021	Alterswil, St. Antoni, Tavers (19.05.2019)	131	(les 3 hors noyau) Tavers	7719	1'475'100	191

Date du décret	entrée en vigueur	communes ayant fusionné	Nombre de communes restantes	nom de la nouvelle commune (noyau fort concerné)	habitants (entrée en vigueur)	aide financière reçue	
						totale	par habitant
27.05.2020	01.01.2021	Arconciel, Ependes, Senèdes (09.02.2020)	129	Bois-d'Amont (3)	2315	421'300	182
27.05.2020	01.01.2021	Surpierre, Cheiry (09.02.2020)	128	Surpierre (48)	1290	69'800	54
23.03.2021	01.01.2022	Gempenach, Galmiz (20) ; Muirten (34) ; (27.09.2020)	126	(20→34) Morat	9414	196'680	21
23.05.2024	01.01.2025	Auboranges, Chapelle, Ecublens, Rue (12.11.2023)	123	Rue (43)	2632*	586'800	223
25.06.2024	01.01.2025	Ursy et Montet (Glâne) (03.03.2024)	122	Ursy (noyau 42 – 3 ^{ème})	4025*	77'000	19
25.06.2024	01.01.2025	Grolley, Ponthaux (03.03.2024)	121	Grolley-Ponthaux (11)	2898*	527'400	182
	01.01.2026	Fétigny, Ménières (10.02.2025)	120	Fétigny-Ménieres (49)			
	01.01.2026	Ulmiz (non attribuées) ; Gurmels (31) (10.02.2025)	119	(Ulmiz non touchée →31) Gurmels			

*2023

Tableau 13 Fusions 2011 à ce jour comparées aux « noyaux forts » (168 communes fin 2010)		
noyau	communes concernées	en moins
Les communes surlignées sont celles qui ont fusionné en bleu dans le périmètre prévu et en vert avec une commune appartenant à un autre noyau . Un noyau fort entier, mais qui fusionne avec un autre noyau fort (périmètre élargi) est indiqué en mauve . Fusions de communes ou avec une commune non attribuées à un noyau fort, en jaune .		
SARINE (36)		
1	Marly, Pierrafortscha, Villarsel-sur-Marly	
2	Le Mouret	
3	Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Senèdes	-2
4	Hauterive (FR)	
5	Corpataux-Magnedens, Rossens (avec Farvagny ↓ = Gibloux	-2
6	Le Glèbe, Vuisternens-en-Ogoz (avec Farvagny ↓) = Gibloux	-2
7	Autigny, Chénens, Cottens	
8	Corserrey (avec Prez-vers-Noréaz = Prez ↓ 9), La Brillaz	-1
9	Avry, Noréaz, Prez-vers-Noréaz	-1
10	Chésopelloz, Corminboeuf	-1
11	Grolley, Ponthaux	-1
12	Autafond, Belfaux, La Sonnaz	-1
Non attribuées à un noyau fort	Farvagny, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Matran, Neyruz, Treyvaux, Villars-sur-Glâne	
SINGINE (19)		
13	Brünisried, Rechthalten	
14	Giffers, Tentlingen	
15	Oberschrot, Plaffeien, Zumholz	-2
Non attribuées	Alterswil, St. Antoni →, Tafers, Bösingens, Düdingen, Heitenried, Plasselb, St. Silvester, St. Ursen, Schmitten, Ueberstorf, Wünnewil-Flamatt	-2
GRUYÈRE (27)		
16	La Roche, Pont-la-Ville	
17	Corbières, Hauteville, Villarvolard	-1
18	Cerniat, Charmey, Châtel-sur-Monsalvens, Crésuz	-1
19	Botterens, Broc,	
20	Bas-Intyamon, Grandvillard,	
21	Haut-Intyamon	
22	Gruyères, Le Pâquier	
23	Bulle, Morlon	
24	Sâles	
25	Echarlens, Marsens, Riaz,	
26	Pont-en-Ogoz, Sorens	
Non attribuées	Jaun, Vaulruz, Vuadens	
LAC (26)		
27	Bas-Vully, Haut-Vully	-1
28	Fräschels, Kerzers	
29	Büchslen (avec Murten 34 ↓), Galmiz, Gempenach (avec Murten ↓ 34), Ried	-3
30	Jeuss, Lurtigen, Salvenach (avec Murten ↓ 34)	-3
31	Gurmels, Kleinbödingen,	
32	↑ 31 toutes fusionnées avec 31 avant cette troisième phase	

33	Courtepin, Wallenried	-1
34	Courgevau, Courlevon, Greng, Meyriez, Muntelier, Murten	-1
Non attribuées	Barberêche, Villarepos avec Courtepin ↑33) ; Ulmiz avec Gurtmels ↑31), Cressier, Misery-Courtion,	-3

noyau	Communes concernées	en moins
GLÂNE (20)		
35	Châtonnaye, Torny	
36	La Folliaz, Massonnens, Villaz-Saint-Pierre	-1
37	Villorsonnens	
38	Grangettes, Le Châtelard	
39	Billens-Hennens, Mézières, Romont	
40	Vuisternens-devant-Romont	
41	Siviriez	
42	Montet, Ursy, Vuarmarens	-2
43	Auboranges, Chapelle, Ecublens, Rue	-3
BROYE (31)		
44	Delley-Portalban, Gletterens	
45	Saint-Aubin, Vallon	
46	Domdidier, Dompierre, Russy	-2
47	Léchelles (avec Domdidier ↑46), Montagny	-1
48	Cheiry, Prévondavaux, Surpierre, Villeneuve, Vuissens (avec Estavayer-le-Lac ↓53)	-3
49	Fétigny, Ménières	-1
50	Cugy, Nuvilly	
51	Les Montets, Murist (avec Estavayer-le-Lac ↓53)	-1
52	Châbles, Châtillon, Cheyres, Font (avec Estavayer-le-Lac ↓53)	-2
53	Vernay, Estavayer-le-Lac, Lully	-1
54	Bussy, Morens, Rueyres-les-Prés (avec Estavayer-le-Lac ↑53), Sévaz	-3
VEVEYSE (9)		
55	Châtel-Saint-Denis, Remaufens	
56	Attalens, Bossonnens, Granges	
57	Saint-Martin	
58	Le Flon	
59	La Verrerie	
Non touchée	Semsaies	
	27 fusions (depuis 2011)	-49

Depuis 2011, vingt-sept fusions de communes ont été décidées et ont réduit de 49 le nombre de communes à 119 au 1^{er} janvier 2026.

➤ 9 fusions dans le périmètre des « noyaux forts » comprenant toutes les communes : noyaux 10, 11, 15, 27, 33, 42, 43, 46, 49.

➤ 10 fusions partielles : 3 (reste indépendante la commune de Ferpicloz), 9 (Avry), 12 (La Sonnaz), 17 (Hauteville), 18 (Châtel-sur-Montsalvens, Crésuz), 34 (Courgevau, Greng, Meyriez, Muntelier), 36 (Massonnens), 48 (Prévondavaux), 52 (Châtillonn), 53 (Lully)).

➤ 3 fusions complètes dans les noyaux forts, suivies d'un élargissement du périmètre fusionné : noyaux 5 et 6 avec Farvagny (commune non attribuée à un noyau fort) pour donner naissance à la commune du Gibloux ; noyau 30 fusionne avec Murten (34).

- 7 fusions partielles d'une commune avec un autre noyau fort : Corserey (8) avec le noyau 9 Prez ; Büchslen, Galmiz ez Gempenach (29) avec Murten (34) ; Léchelles (47) avec Domdidier (46) ; Vuissens (48), Murist (51), Font (52), et Bussy, Morens, Rueyres-les-Prés (54) avec Estavayer (53).
- La fusion des communes d'Alterswil, St.Antoni et Tafers rassemble trois communes qui n'étaient pas attribuées à un noyau fort dans la prévision initiale.
- 3 communes non attribuées à un noyau ont également fusionné avec une ou des communes attribuées, elles, à un noyau : Barberêche et Villarepos avec Courtepin (mnoyau 33) ; Ulmiz avec Gurmels (noyau 31). [Voir également plus haut la fusion de Farvigny (hors noyau) avec les noyaux 5 et 6 pour donner la commune de Gibloux].

6.5 Bilan fin 2025 de l'approche dite des "noyaux forts"

De 1960 à 1999, trente-deux fusions furent réalisées, faisant passer le nombre de communes de 284 à 245. L'analyse détaillée de ces fusions a permis de formuler l'approche dite des "noyaux forts", développée à la fin des années nonante et publiée pour la première fois en 1999. Dès 2000, on a observé la conformité territoriale des fusions réalisées avec les prévisions de ladite approche.

Avec la deuxième phase de fusions, de 2000 à 2010, 41 fusions de communes réduisirent le nombre de communes de 245 à 168. Dans cette période, 118 communes furent touchées par une fusion, 103 dans le périmètre prévisible d'un "noyau fort", 14 communes fusionnèrent dans un autre périmètre que celui initialement attribué, 1 commune fusionnait qui n'était ni prévue ni rattachée à un noyau. La performance prévisionnelle est de $103/118 = 87\%$.

Dans la troisième phase, qui débute en 2011 et va jusqu'aux fusions actuellement décidées, 27 fusions ont été réalisées, concernant 76 communes ainsi : 66 dans leur NF ou dans un espace NF plus large, 4 dans un autre noyau fort. Trois communes singinoises non incluses dans un NF ont également fusionné.

L'approche dite « des noyaux forts » visait une réduction du nombre de communes fribourgeoises de 245 à la fin 1999 (au moment de la publication de l'étude) à 89. Au 1^{er} janvier 2026, il y aura 119 communes. Les fusions se sont réalisées en tout ou en partie à hauteur de 87 % dans les périmètres prévisibles de noyaux forts.

période	nombre de fusions	nombre de communes concernées	dans les noyaux forts	non prévues	performance prévisionnelle
2000 - 2010	41	118	103	1	103/118
2011 - 2025	27	76	66	4	66/76
	68	194	169	5	169/194 = 87 %

Références

- Canton de Fribourg, 1973, BGC Bulletin du Grand Conseil fribourgeois, Chancellerie d'Etat, Fribourg, Suisse, pp. 333-369.
- Canton de Fribourg, 1999, Message du 12 octobre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes et décret du 11 novembre 1999, Bulletin du Grand Conseil, 1999.
- Canton de Fribourg, 2010, Message du 21 septembre 2010 relatif à l'encouragement aux fusions de communes et loi du 9 décembre 2010, Bulletin du Grand Conseil, 2010.
- Canton de Fribourg, Service des communes du canton de Fribourg, Fusion de communes, <https://www.fr.ch/sommaire/fusions-de-communes>
- Dafflon B., 1998, *Les fusions de communes dans le canton de Fribourg: analyse socio-économique*, dans **l'Annuaire des collectivités locales**, GRALE Groupement de Recherche sur les Administrations Locales en Europe, CRNS, Librairie technique de la Cour de cassation, Paris, pp. 125-166.
- Dafflon B., 1999, "Fusions de communes dans le canton de Fribourg : pour une dimension de référence", Working Paper No 327, Faculté des SES, Université de Fribourg, 14 décembre 1999.
- Dafflon B., 2000a, "Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence", **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, Bordeaux, pp. 841-860;
- Dafflon B., 2000b, "Fusions de communes: quels territoires ? ", **Annuaire 2000 des collectivités locales**, CRNS éditions, Paris, pp. 135-154
- Dafflon B., 2003, *L'analyse économique institutionnelle des fusions de communes : le cas du canton de Fribourg*, in P. Gugler et R. Ratti (eds), **L'espace économique mondial et régional en mutation : hommage au Professeur Gaston Gaudard**, Schulthess Verlag, Zurich, pp. 275-297.
- Dafflon B., 2005, *Fédéralisme coopératif : une « vieille bonne idée ». Qu'apporte la collaboration ? Que coûte-t-elle ?*, dans Waldmann B. (ed.), **Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis**, Actes de la 1^{ère} Conférence nationale sur le fédéralisme, Helbing et Lichtenhan, Fribourg et Bâle, 2005, pp. 35-54.
- Dafflon B., 2012, " *Voluntary Amalgamation of Local Governments : The Swiss Debate in the European Context*", , International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, USA, Working Paper 12-04, <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1204.pdf>
- Dafflon B., 2013, "Voluntary Amalgamation of Local Governments : The Swiss Debate in the European Context", chapter 8 dans Lago-Peñas S. and J. Martinez-Vazquez, **The Challenge of Local Government Size : Theoretical Perspectives, International Experience, and Policy Reform**, Edward Elgar, Cheltenham, pages 189-220.
- Derycke P.-H. et G. Gilbert, 1988, *Economie publique locale*, Bibliothèque de science régionale, economica, paris
- Della Santa M., 1996, *Dalla Collaborazione alla Fusione: Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune*, thèse de doctorat, Université de Fribourg, Vico Morcote
- Gaudard G. and J.-L. Piveteau, 1971, *Rapport sur le regroupement des communes du canton de Fribourg*, Département des communes, Canton de Fribourg, Fribourg.
- Guerry-Berchier M., 2009, *Fusions de communes dans le canton de Fribourg ; bilan de l'exercice du point de vue des communes fusionnées*, Travail de diplôme exécutif en action publique, Idheap, Lausanne. http://www.fr.ch/scom/fr/pub/scom_fusions/fusions.htm
- King D., 1995, A Model of Optimum Local Authority Size, dans POLA G. et. al. , ouvrage cite, pp. 55-76.
- Oates W., 1972, **Fiscal Federalism**, Harcourt Brace Jovanovich, New York
- Perritaz S., 1997, *La taille optimale des collectivités publiques locales* , Mémoire de licence, Faculté des sciences économiques, Université de Fribourg

Pola G., G. France G. et R. Levaggi, 1995, **Developments in Local Government Finance**, Cheltendham UK

Zbinden B., 2008, Die Gemeindezusammenschlüsse in Kanton Freiburg, Vergangenheit und Zukunft, Themenarbeit in Public Administration, WKS Bern.

http://www.fr.ch/scom/fr/pub/scom_fusions/fusions.htm