



**FUSIONS DE COMMUNES DANS LE CANTON DE  
FRIBOURG:  
BILAN DE L'EXERCICE DU POINT DE VUE DE  
SES ACTRICES,  
LES COMMUNES FUSIONNEES**

**Micheline Guerry-Berchier**



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

*Diplôme exécutif en action publique  
Décembre 2009*

## **Préface**

### **Des expériences à partager**

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

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

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

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

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

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

## **Vorwort**

### **Erfahrungen teilen**

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

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

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

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

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

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

## **Préface**

### **Un outil d'orientation au service des communes**

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

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

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

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

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

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

## Vorwort

### **Ein Orientierungsinstrument im Dienste der Gemeinden**

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

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

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

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

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

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

**Albert Bachmann  
Präsident des Freiburger  
Gemeindeverbandes**

TABLE DES MATIERES	
--------------------	--

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

## 1. Enjeux liés à la problématique traitée

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

Même si une petite dizaine de fusions ont abouti dans l'intervalle<sup>2</sup>, les discussions fondant une politique en tant que telle ont débuté à la fin des années 1960, soit un siècle plus tard. Mandaté par le Conseil d'Etat, le Professeur Gaudard dépose son rapport en 1971. Sa première phrase est sans équivoque: "une refonte des limites communales dans le canton de Fribourg est urgente." Et de poursuivre: "le maillage municipal dans lequel nous vivons date d'avant la révolution industrielle. Il ne correspond plus, de ce fait, à la réalité économique, sociale et politique d'aujourd'hui. Les signes de distorsion sont multiples et quotidiens."<sup>3</sup> La trame étant posée, le Conseil d'Etat se met à l'ouvrage sans tarder. Alors que le Grand Conseil acceptait la loi proposée, une loi issue de la tradition anglo-saxonne et germanique, contraignante et centralisatrice, des citoyennes et des citoyens de petites communes affichent leur opposition en déposant un référendum. La votation populaire du 26 mai 1974 est claire: 60% des votants rejettent cette loi.

Désormais, dans le canton de Fribourg, le thème des fusions "obligatoires" devient tabou pour les communes, gardiennes jalouses de leur autonomie, même si cette dernière rétrécit comme peau de chagrin. Formellement, Fribourg marque son appartenance au monde latin: sa stratégie est désormais celle des fusions volontaires. Toutes ces dispositions sont coordonnées et intégrées dans la loi sur les communes de 1980<sup>4</sup>. La loi fribourgeoise, en son article 133, et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981<sup>5</sup> (articles 70 à 73) établissent les conditions d'octroi des subsides d'encouragement aux fusions volontaires des communes. Les modalités de calcul de la subvention reposent sur trois piliers: la compensation de l'endettement, celle des incidences budgétaires et celle des différences dans les infrastructures indispensables.

Le canton met en place les bases légales permettant d'encourager financièrement les fusions volontaires, renforce la législation relative à la collaboration intercommunale, puis innove en décidant une loi sur les associations de communes à buts multiples et une autre loi sur les agglomérations, espérant amener ainsi les communes d'abord à s'entendre, puis à fusionner<sup>6</sup>.

Le 11 novembre 1999, le Grand Conseil approuve un décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes<sup>7</sup>. Les trois aspects fondamentaux de ce texte résident, premièrement, au niveau du calcul de la subvention, deuxièmement dans la manière d'utiliser le subside et, enfin, dans la limite temporelle qui concerne le droit à la contribution cantonale en matière de fusion.

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

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

<sup>2</sup> Annexe I: Historique des fusions des communes fribourgeoises [http://admin.fr.ch/scom/fr/pub/scom\\_fusions/scom\\_fusions.htm](http://admin.fr.ch/scom/fr/pub/scom_fusions/scom_fusions.htm)

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

<sup>4</sup> Loi du 25 septembre 1980 sur les communes, RSF 140.1

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

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

<sup>7</sup> Annexe II: Décret du 11.11.99, RSF 141.1.1

communes, l'Etat a décidé de modifier le calcul des aides financières dans le cadre des projets de fusion. Un fonds d'encouragement est constitué, alimenté par l'Etat à raison de 70% et par les communes, à raison de 30%, selon une clé de répartition précise. "L'aide financière est calculée en multipliant, pour chacune des communes fusionnées, le montant de 400 francs par le chiffre de leur population légale, pondéré par l'inverse de l'indice de leur capacité financière"<sup>8</sup>. Toutefois, il convient de mettre en évidence le fait que l'attribution des moyens du fonds est limitée et que la commune ne peut bénéficier, au mieux, d'un montant que pour 1'500 habitants<sup>9</sup>.

En outre, la simplification du processus est un élément fort de ce décret<sup>10</sup>. Le subside d'encouragement découle d'un calcul transparent et n'est plus le fruit de longues négociations avec le Conseil d'Etat. Reste que ce dernier peut "exceptionnellement, fixer un montant d'aide financière supplémentaire adapté aux circonstances, en tenant compte notamment de l'indice de la capacité financière et/ou des infrastructures indispensables"<sup>11</sup>.

Autre point important: les subsides attachés à la fusion restent à la libre affectation des communes. Enfin, la durée du décret est limitée: les projets doivent être avalisés par le législatif communal jusqu'au 30 avril 2005<sup>12</sup>.

C'est durant la validité de ce décret que le peuple fribourgeois s'est doté d'une nouvelle Constitution<sup>13</sup>. En son article 135, la Charte fondamentale déclare clairement que "l'Etat encourage et favorise les fusions de communes." La fusion volontaire en est le principe, rattachant le canton aux traditions latines. Cependant, le Conseil d'Etat s'arroge la possibilité d'ordonner une fusion, "lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent".

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

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

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

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

<sup>10</sup> Brigitte Zbinden, Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Freiburg, Themenarbeit, WKS Bern, Seite 7

<sup>11</sup> Décret du 11.11.99, RSF 141.1.1, art. 5 al.3

<sup>12</sup> Décret du 26 juin 2003 prorogeant le décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes, ROF 2003\_088  
[http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof\\_2003/2003\\_088\\_f.pdf](http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof_2003/2003_088_f.pdf)

<sup>13</sup> Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, RSF 10.1

<sup>14</sup> Motion no 160.06 [http://admin.fr.ch/gc/fr/pub/archives/legislature\\_2002\\_2006/2002\\_06/motions/141\\_160.htm](http://admin.fr.ch/gc/fr/pub/archives/legislature_2002_2006/2002_06/motions/141_160.htm)

<sup>15</sup> Avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes [http://admin.fr.ch/cha/fr/pub/consultations\\_en\\_cours.htm](http://admin.fr.ch/cha/fr/pub/consultations_en_cours.htm)

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

## 2. Objectifs du travail et questions centrales

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

41 fusions ont vu le jour, certaines communes fusionnant par deux ou trois fois durant le décret<sup>16</sup>. Avec un recul de presque quatre ans depuis l'entrée en vigueur des dernières fusions, une question reste sans réponse: quel est le bilan tiré de ce processus, de la part de ses divers actrices et acteurs et sous ses divers angles?

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

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

## 3. Dessin de recherche

C'est le procédé par sondage qui a été utilisé pour réaliser cette étude. Le questionnaire porte sur les différents niveaux décisionnels, aborde le côté administratif, examine les domaines d'action de la commune et conclut sur des considérations générales concernant le processus de fusion<sup>17</sup>. Voici les chapitres qu'il contient:

### "Feuille de route" du questionnaire

#### *Informations de base*

I. Introduction Q 1 à 7  
II. Quel est le bilan tiré de la fusion, de la part de ses divers acteurs et sous ses divers angles?

A. Autorités

- a. Légititatif communal Q 8 à 13
- b. Conseil communal Q 14 à 22

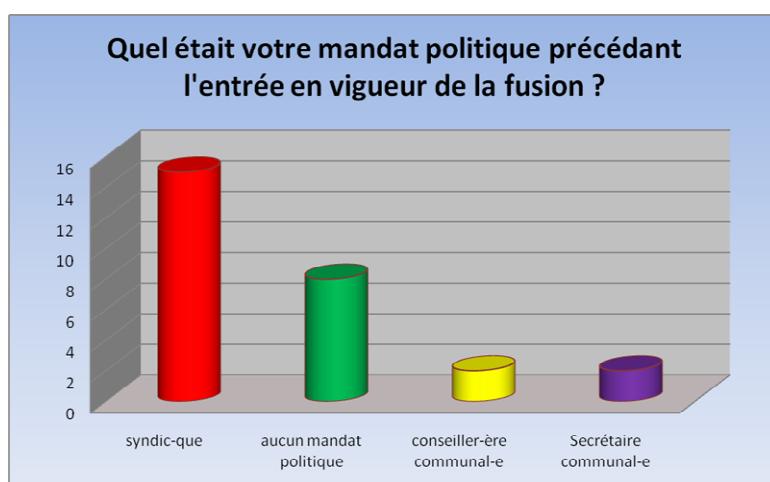
<sup>16</sup> Annexe I: voir communes fusionnées de 2000 à 2006 et évolution du nombre d'habitants

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

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

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

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



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



## 4. Analyse empirique

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

### I. Introduction: le processus de fusion

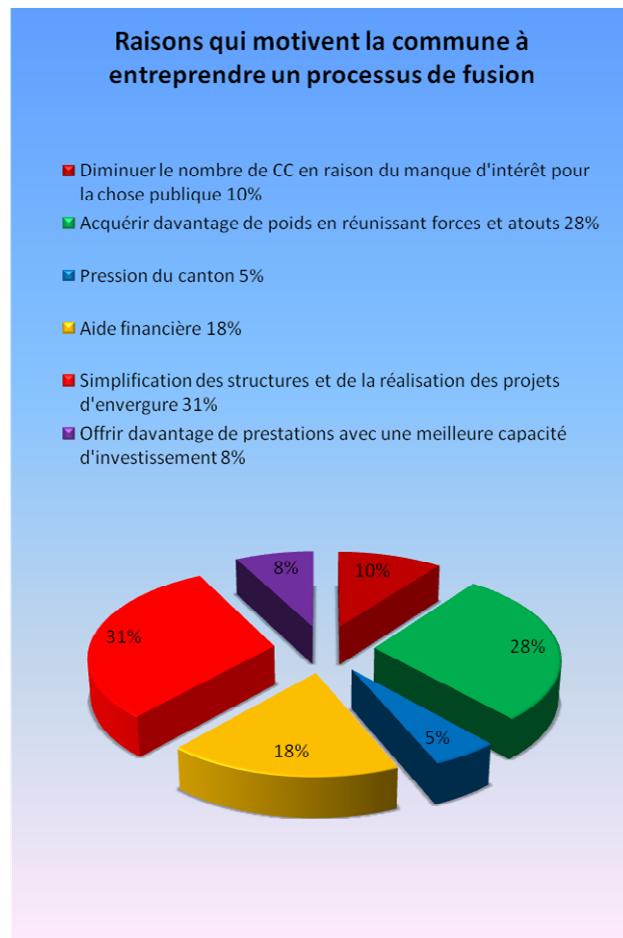
Quelle(s) a (ont) été la (les) motivation (s) et les déclencheurs pour entreprendre le processus du point de vue de chaque commune composant la fusion?

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

L'exercice de fusion demande foi et conviction: il faut être crédule et audacieux. Une attitude de Saint-Thomas n'a que faire dans une telle démarche. Les raisons principales qui ont motivé les communes à entreprendre un processus de fusion sont les suivantes<sup>19</sup>:

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

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



Elles correspondent à celles inventoriées par les divers auteurs qui ont disserté sur les fusions de communes<sup>20</sup>. Elles s'orientent indéniablement pour faire face à l'augmentation des tâches toujours plus complexes et interdépendantes, le développement économique et une situation financière toujours plus difficiles ainsi qu'un degré de revendications critiques de la part des citoyennes et des citoyens toujours plus élevées tandis que dans un même temps, leur disponibilité pour un mandat politique s'amenuise<sup>21</sup>.

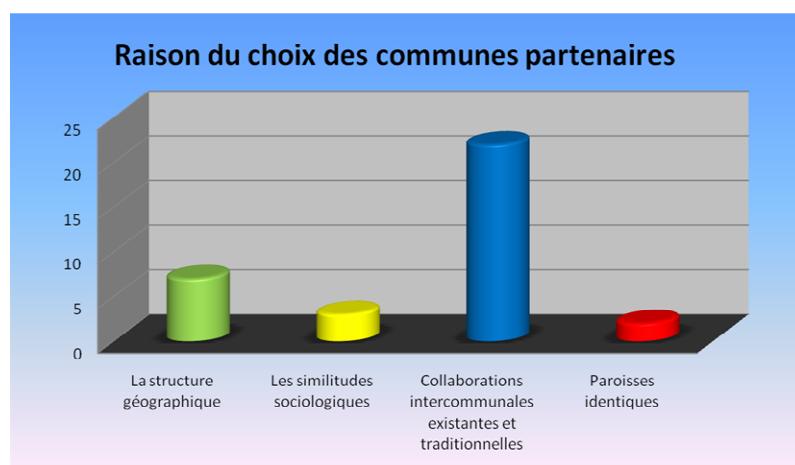
Certes, les arguments historiques que sont la situation financière, l'augmentation de la population, la rationalisation de la gestion administrative, la coordination des tâches communales ou l'impulsion nouvelle, par le biais d'une aide financière déterminée, constituent d'importants moteurs. Cependant,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

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

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

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

Ce sont des mariages "naturels" qui sont à l'origine des fusions, en général. Il faut toutefois relever que l'Etat a exercé une certaine pression pour deux cas de fusions<sup>22</sup>. Les raisons de choisir, dans cette alliance, tel(s) partenaire(s) plutôt qu'un ou des autre(s) sont fondées sur la structure géographique du territoire, les similitudes sociologiques qui les unissent, leurs connivences puisqu'elles collaborent déjà pour certaines tâches ou encore appartiennent à une même paroisse. Elles correspondent aux critères relevés par l'étude réalisée par deux services de l'administration cantonale fribourgeoise à la mi-parcours du processus<sup>23</sup>.



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

Les raisons de ces échecs sont diverses et identiques aux obstacles qui jalonnent toute aventure de ce genre: raisons financières, lieu de l'administration communale, divergences politiques entre les Conseils communaux ou crainte de perte de pouvoir, défaut d'intérêt manifeste, pour ne citer que les principales<sup>24</sup>. Elles sont constatées par les auteurs<sup>25</sup>.

Entreprendre un tel processus est un travail de longue haleine: la durée moyenne du processus, du début des discussions à l'entrée en vigueur de la fusion, est de 3 ans. Il faut remarquer que, comme tout échec grandit, une fusion échouée profite tout de même pour la suite, car elle réduit la durée des travaux pour un nouveau processus<sup>26</sup>.

Le Service des communes et les services de l'Etat en général restent des soutiens appréciés dans ce labeur. Rares sont les communes qui s'entourent d'une personne extérieure pour les accompagner, bien que cela nécessite une énergie redoublée en sus du mandat et des affaires communales courantes<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Q 2

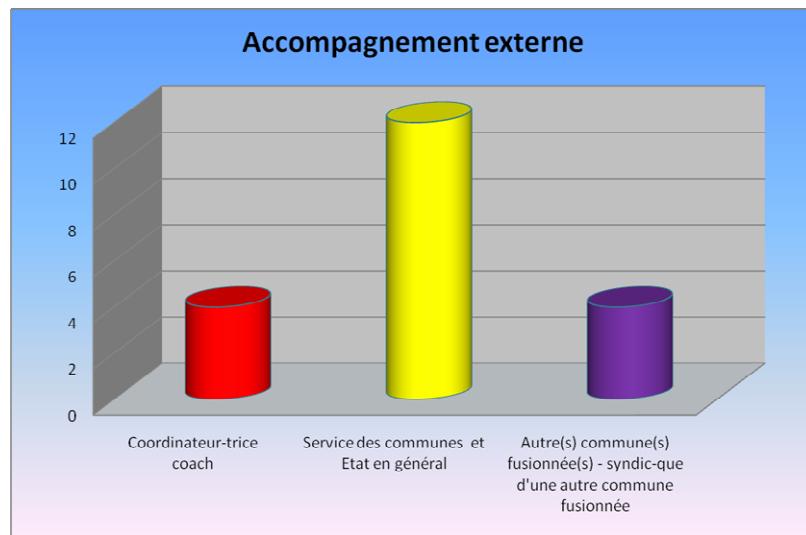
<sup>23</sup> Gérald Mutrux et Laurent Yerly, Sondage réalisé dans le cadre de l'examen de subventions relatif à l'encouragement cantonal aux fusions de communes; Compte-rendu, Service des communes et Administration des finances, Fribourg, 2004, page 4

<sup>24</sup> Q 3

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

<sup>26</sup> Q 4

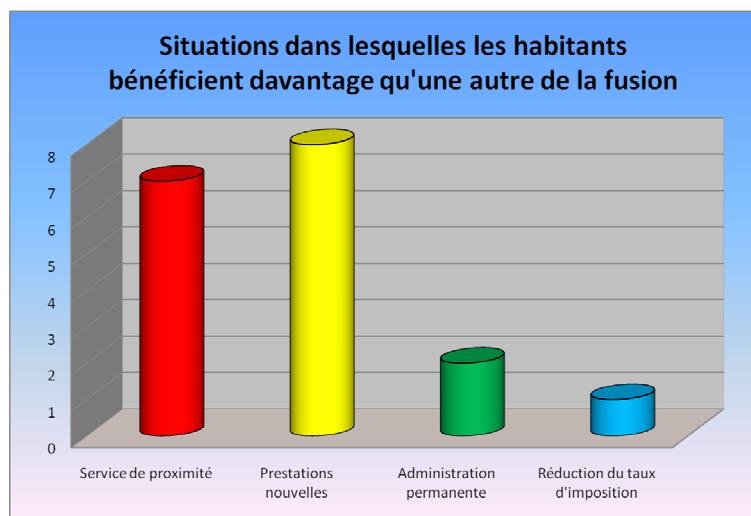
<sup>27</sup> Q 5



Quant à la durée moyenne pour rôder ou harmoniser une fusion de communes, soit mettre en place tous les éléments induits par la fusion (règlements, aspects techniques, etc.), elle est évaluée à un peu plus de trois ans et demi. Ce n'est pas tant la grandeur de la commune qui détermine cette période, mais les éléments intrinsèques à mettre en place, colorés des aspects tout à fait propres aux communes (par exemple, régler les dossiers gelés durant la période de fusion). L'aménagement du territoire reste indéniablement la plus grande pièce du puzzle et occupe pleinement cette période<sup>28</sup>. A remarquer que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATeC)<sup>29</sup> et son règlement (ReLATEC) entraînent l'adaptation des plans d'aménagement locaux (PAL) et de la législation communale y relative, du fait de l'adhésion à l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)<sup>30</sup>.

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

Plus de la moitié des communes (56%) affirme que les habitants d'une ancienne commune bénéficient plus qu'une autre de la fusion. Elle gagne des prestations ou autres avantages qu'elle ne pouvait offrir à ses citoyennes et à ses citoyens, mais qui étaient déjà accessibles dans l'autre ou les autres communes partenaire(s) à la fusion. Voici les gains obtenus<sup>31</sup>:



<sup>28</sup> Q 6

<sup>29</sup> Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), ROF 2008\_154

<sup>30</sup> Loi du 2 septembre 2008 portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions, ROF 2008\_095 [http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof\\_2008/2008\\_095\\_f.pdf](http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof_2008/2008_095_f.pdf)

<sup>31</sup> Q 7

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

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

### **A. Autorités**

#### *a. Légitif communal*

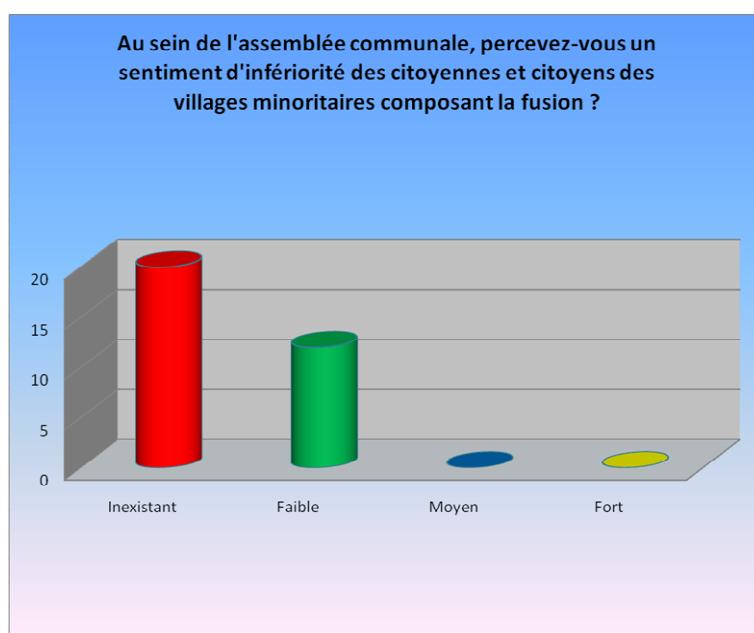
Les premières années d'alliance entre les communes ont des effets davantage perceptibles sur l'environnement politique. Les citoyennes et les citoyens des villages sont désormais rassemblés dans une même salle pour une seule assemblée communale. Des élections ont lieu pour le conseil général si cette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

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

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

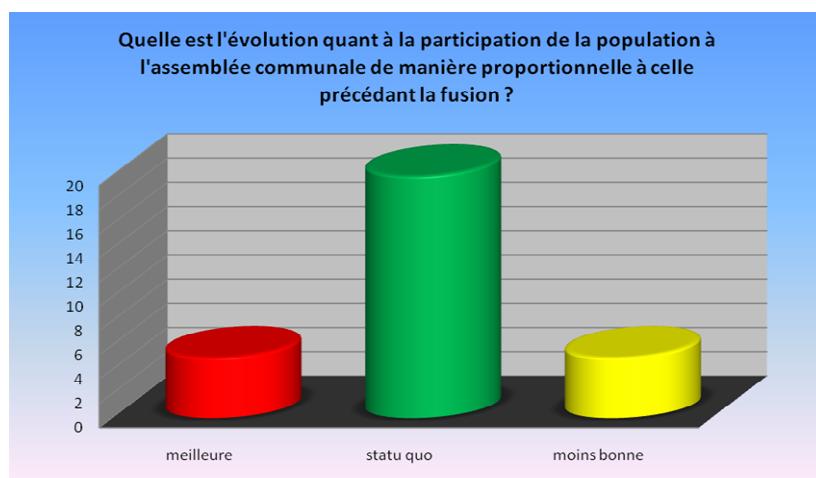
Au contraire, et cette remarque est analogique à la nature d'un investissement en ce qui concerne les quartiers ou les sociétés locales, les citoyennes et les citoyens d'un village se déplacent plus volontiers lorsqu'un investissement concerne leur partie de territoire.

Il reste évident que la culture civique peut être plus ou moins développée dans une partie du territoire que dans une autre. Les communes le remarquent<sup>32</sup>.

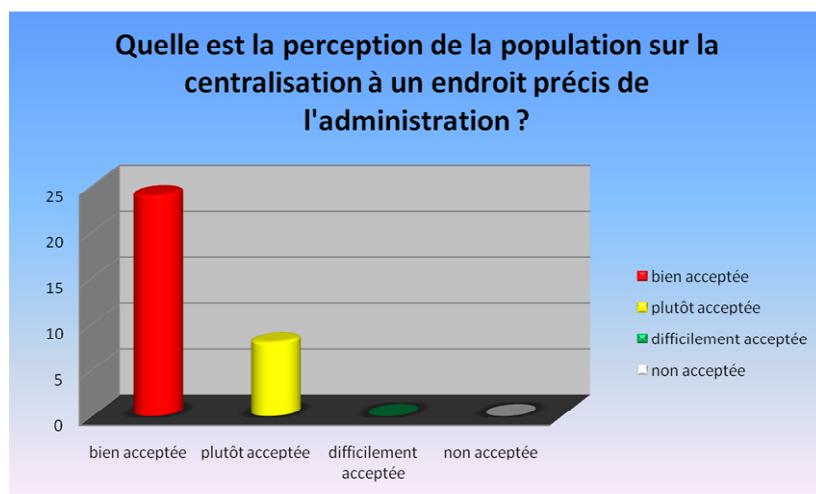


<sup>32</sup> Q 8

La majorité des communes fusionnées qui n'ont pas de conseil général, n'ont pas entamé de réflexions relatives à un éventuel remplacement de l'assemblée communale par un conseil général<sup>33</sup>. Cependant, cette question a été examinée, sans concrétisation, dans trois communes, dont la population approche de 1'000, 2'000 et dépasse 3'000 habitants pour la troisième. Le nombre d'habitants n'est donc pas relevant en l'espèce. Et il n'y a pas du tout péril en la demeure. Le statu quo prévaut en matière de participation moyenne des citoyennes et des citoyens à l'assemblée communale, proportionnellement à la nouvelle taille de la commune fusionnée<sup>34</sup>. L'intérêt pour l'institution est garanti. C'est plutôt le caractère de la commune et la connaissance des dossiers, sans cesse toujours plus complexes, qui attisent les réflexions entre l'assemblée communale et le conseil général.



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



<sup>33</sup> Q 9

<sup>34</sup> Q 10

<sup>35</sup> Q 12

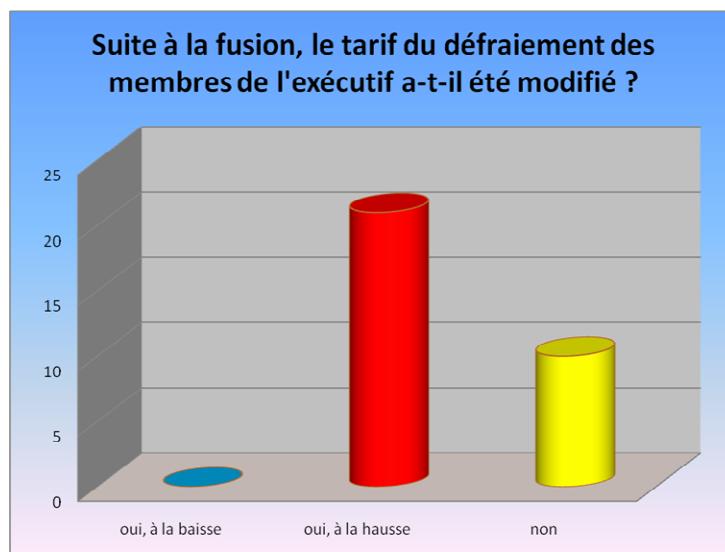
Il est indéniable que l'ouverture d'une administration avec des plages horaires plus étendues, au mieux, la création d'une administration communale permanente viennent pondérer et compenser l'inconvénient d'une administration centralisée<sup>36</sup>. A noter que deux communes<sup>37</sup> ont maintenu les guichets dans chaque village.

#### *b. Conseil communal*

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

Pourtant, avec une nouvelle administration communale permanente, une seule commune constate que, grâce au développement de ce service, le mandat de syndique ou syndic a diminué au niveau du temps consacré. C'est un cas isolé, car, de l'avis de 77% des communes, la charge de travail de la syndique ou du syndic augmente suite à la fusion. Celle-ci est restée toutefois constante pour cinq communes, notamment des communes qui ont fusionné avec une commune de plus petite taille, processus qui n'a pas engendré de grand changement par rapport au critère de fonctionnement antérieur<sup>38</sup>. Le mandat de syndique ou syndic est évalué à un taux d'activité de 30% en moyenne<sup>39</sup>.

La charge de travail accrue pour la gestion d'une grande commune et les responsabilités qui y sont attachées ont ainsi incité une augmentation du tarif de défraiement des membres de l'exécutif dans 68% des communes fusionnées. A nouveau, le statu quo concerne notamment des communes qui ont fusionné avec une petite commune, sans que la nouvelle entité ne change fondamentalement au niveau du fonctionnement<sup>40</sup>.



Dans la grande majorité des fusions, la professionnalisation (totale ou partielle) de l'exécutif n'a cependant pas été discutée. Le système de milice semble bien avoir ses lettres de noblesse. Mais que l'on ne s'y trompe pas: la question a tout de même été examinée non seulement dans la plus grande commune fusionnée du canton, mais aussi dans des communes de moins de 2'000 habitants<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Q 13

<sup>37</sup> De 900 à un peu plus de 1'000 habitants.

<sup>38</sup> Q 14

<sup>39</sup> Q 15

<sup>40</sup> Q 16

<sup>41</sup> Q 17

Dans près 63% des communes qui ont répondu, les syndiques et syndics remarquent un regain d'intérêt par rapport à leurs tâches communales, grâce à la fusion. Participant principalement à ce sentiment: la défense d'une plus grande commune, la dynamique de développement et l'importance accrue de la commune vis-à-vis des différents partenaires, la gestion de l'administration et du conseil plus professionnelles ou encore la vision à long terme. Mais attention: n'émettez aucune conclusion a contrario, car cela ne signifie pas que la verve ait diminué! Simplement, elle reste intacte, car la réponse négative concerne à nouveau des communes qui ont fusionné avec des petites, dont l'effet est nul quant au fonctionnement<sup>42</sup>.

Et principalement, est-ce que le regard des citoyennes et des citoyens vis-à-vis de l'autorité exécutive de la commune fusionnée a changé? Les résultats de l'appréciation sont partagés. La moitié des communes affiche cette relation comme inchangée. Elles tendent même à un mieux: l'autre moitié dénote une influence positive, puisque la reconnaissance vis-à-vis du travail des élus s'accroît, l'intérêt de la population augmente, de même que ses attentes. En ce qui concerne la plus grande des fusions, le processus a transformé le regard des citoyennes et des citoyens qui appartiennent nouvellement à une ville, la deuxième du canton<sup>43</sup>, laquelle s'oriente vers une perspective stratégique consistant à développer un centre urbain fort dans sa région<sup>44</sup>.

La recrudescence d'intérêt manifestée par les citoyennes et les citoyens aurait-elle un effet positif sur la recherche de candidates et de candidats pour les élections communales, un des principes moteurs déclaré pour engager la fusion? Si toutes les communes interrogées n'ont pas été confrontées à l'exercice, il semble que les fusions de communes n'attisent pas davantage l'engagement des citoyennes et des citoyens pour le bien public. 82% des communes répondent négativement à cette question<sup>45</sup>. Cependant et indéniablement, les recherches sont facilitées par le fait que le nombre de personnes à élire est mathématiquement divisé selon le nombre d'entités fusionnées.

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

Ces quotas touchent les élections au Conseil communal et dans les commissions communales. La durée de validité de cette condition expire presque partout à 2011<sup>46</sup>. Les parchets communaux sont aussi concernés par cet amendement. La durée varie d'une année à une ou deux législatures. Elle est même infinie dans certains cas, comme on le verra dans le domaine d'action y relatif<sup>47</sup>.

La détermination de délais aux nouvelles obligations sur lesquelles s'accordent les communes reste délicate et doit faire l'objet de réflexions dans les discussions préparatoires. L'expérience a dicté que la définition de termes peut réellement poser problème dans une convention de fusion, en fonction de l'évolution des choses<sup>48</sup>. C'est pourquoi, l'avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes propose de corriger ces défauts<sup>49</sup>. Davantage de souplesse est indispensable. En effet, la dynamique qui caractérise une fusion doit se perpétuer au-delà de la date d'entrée en vigueur et doit prendre en considération l'évolution des choses, qui n'est en soi pas planifiable.

---

<sup>42</sup> Q 18

<sup>43</sup> Q 19

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

<sup>45</sup> Q 20

<sup>46</sup> Q 21

<sup>47</sup> Voir Q 56 page 30

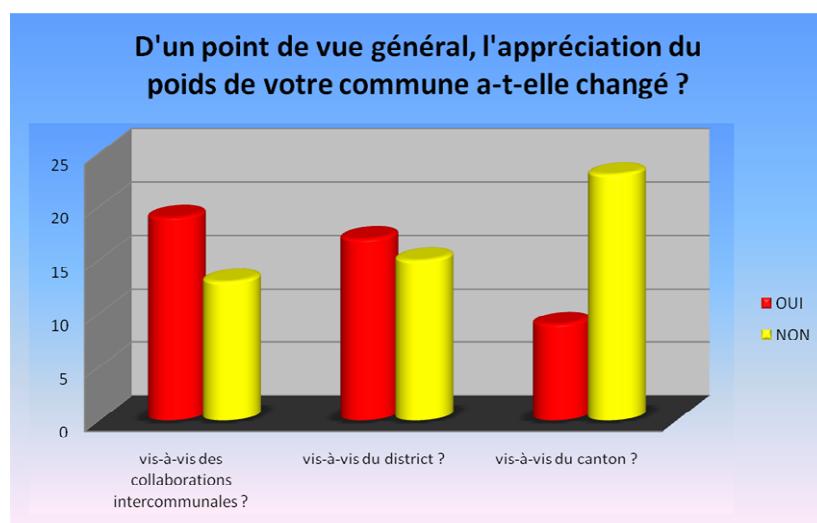
<sup>48</sup> Q 68 - 32% des communes qui ont répondu confirment ce souci

<sup>49</sup> Annexe IV: propositions de modifications des articles 141a et 141b LCo in article 17 de l'avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes [http://admin.fr.ch/cha/fr/pub/consultations\\_en\\_cours.htm](http://admin.fr.ch/cha/fr/pub/consultations_en_cours.htm)

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

Les réponses montrent une augmentation de l'influence de la commune fusionnée au sein des collaborations intercommunales et dans le cadre du district<sup>50</sup>. Cette appréciation se vérifie puisque plusieurs communes fusionnées ont acquis des sièges au comité d'associations intercommunales<sup>51</sup>. Par contre, les communes fusionnées, dans leur majorité, ne ressentent pas avoir acquis plus de poids vis-à-vis du canton.

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



## **B. Administration**

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

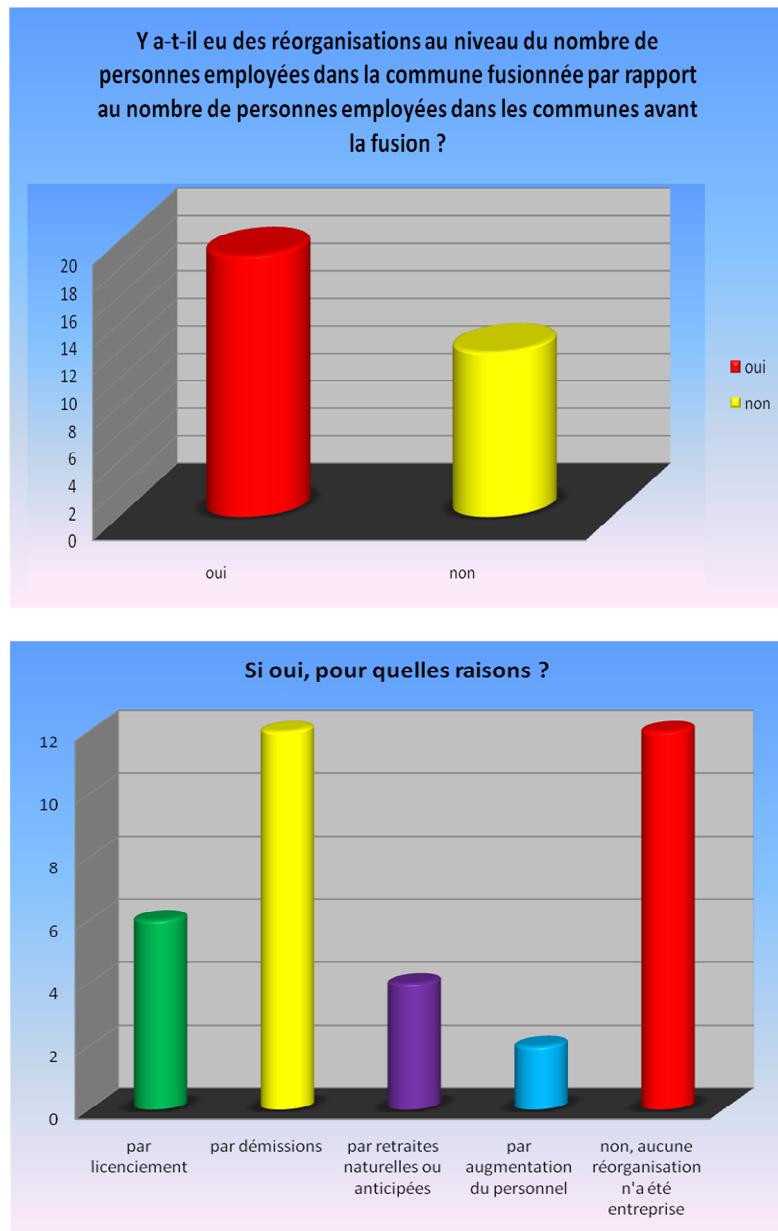
Il s'agit d'harmoniser, d'uniformiser les règlements et les taxes, de fusionner le contrôle des habitants et les outils de gestion communale. L'augmentation de la population à elle seule engendre inévitablement une recrudescence de tâches, en fonction des attentes des citoyennes et des citoyens qui sont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

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

<sup>51</sup> Voir Q 38 + Q 42 page 25

Cette dernière améliore la qualité des prestations, appréciée de la part de la population et du Conseil communal<sup>52</sup>.

Dans 61% des communes, la fusion a entraîné un changement du nombre de collaboratrices et de collaborateurs. 39% des communes n'ont pas modifié la composition de leur personnel<sup>53</sup>.



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

Pour le reste, soit les collaboratrices ou collaborateurs ont démissionné, pour la plupart des cas, soit c'est le principe du départ naturel qui a prévalu. Privilégier la rationalisation de l'administration communale par le biais des départs naturels devrait néanmoins être une règle<sup>54</sup>.

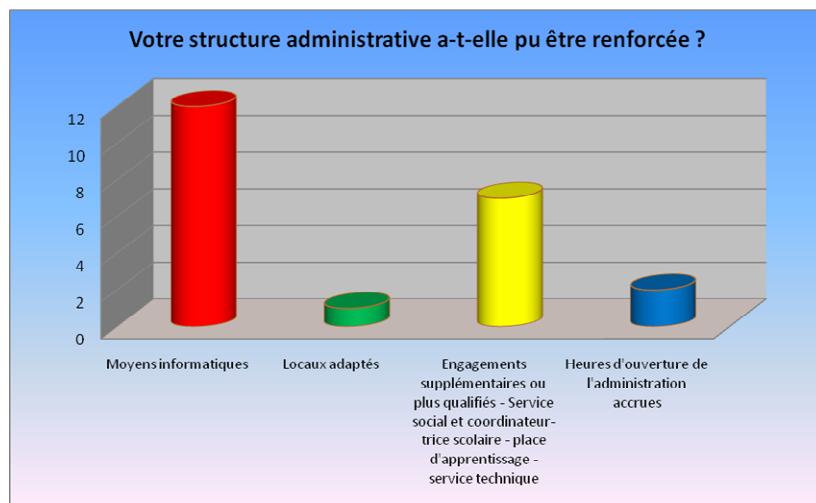
<sup>52</sup> Q 23

<sup>53</sup> Q 24

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

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

Le renforcement n'a pas été nécessaire dans les communes dont les structures ont pu absorber les conséquences de la nouvelle commune. Cela concerne onze communes. Cependant, quatre d'entre elles envisagent d'améliorer encore leur service administratif. Une des options évoquée est l'engagement d'un-e administrateur-trice communal-e<sup>55</sup>.



Parmi les nouveaux engagements, préférence a été accordée aux personnes au bénéfice d'un CFC avec de l'expérience et/ou ayant accompli une formation continue dans le domaine. Une seule commune, de taille moyenne (plus de 1'500 hab.) a annoncé l'engagement d'une personne au bénéfice d'une formation dans une haute école (universités, écoles polytechniques, HEG, etc.). Il convient de noter que les nouveaux engagements comprennent aussi l'engagement de personnes employées dans les entités antérieures<sup>56</sup>.

Un peu plus de la moitié des communes interrogées (53%) a édicté un règlement du personnel communal. A contrario et selon la loi, l'autre moitié applique par analogie la loi sur le personnel de l'Etat<sup>57</sup>. L'on peut remarquer que la proportion des communes qui règlent de manière autonome leurs relations avec leur personnel augmente, par rapport à la proportion sur l'ensemble du canton qui est de 1/3<sup>58</sup>.

Alors que l'autonomie règne en matière de détermination des salaires (art. 60 al. 3 let. f LCo), 41% des communes ont édicté leur propre échelle de traitement. C'est la référence au barème de l'Etat qui est majoritaire<sup>59</sup>.

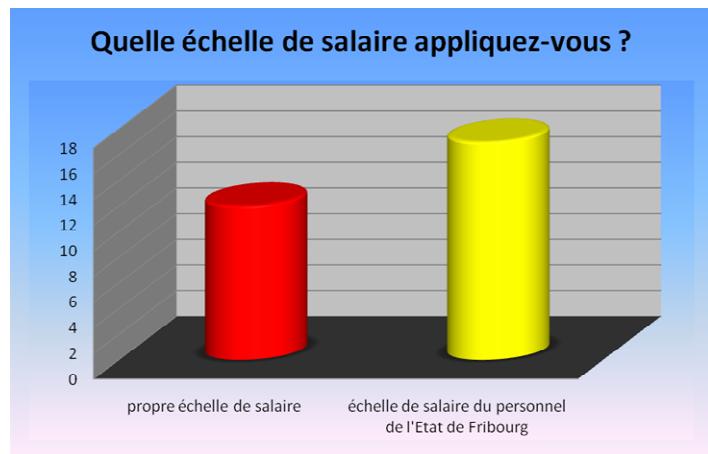
<sup>55</sup> Q 25

<sup>56</sup> Q 26

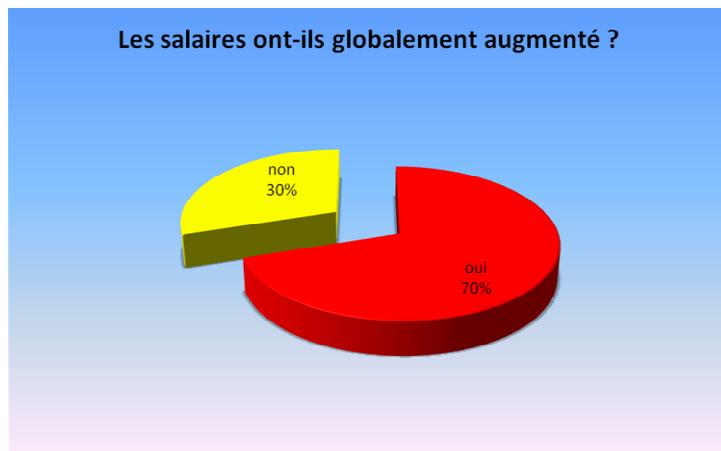
<sup>57</sup> Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat, RSF 122.70.1

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

<sup>59</sup> Q 28



70% des communes qui ont répondu, annoncent avoir procédé à une augmentation du salaire du personnel communal, suite à la fusion, augmentation indépendante des adaptations usuelles<sup>60</sup>.

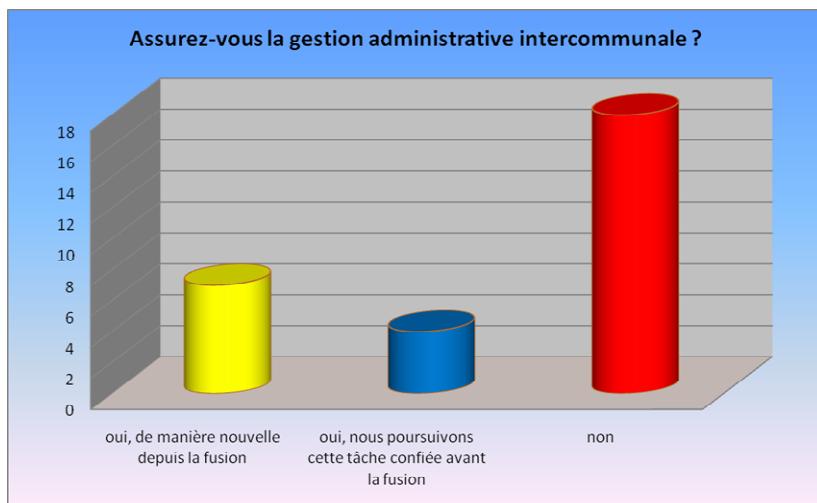


Le renforcement de l'administration communale permet davantage de prestations de meilleure qualité envers la population, mais aussi de prétendre à s'occuper de nouvelles tâches. 24% des communes qui ont répondu assument, de manière nouvelle depuis la fusion, la gestion administrative d'une association intercommunale. Le taux s'élève à 32%, si l'on prend en compte la continuité d'une telle fonction intercommunale avant la fusion<sup>61</sup>. Bien entendu, faut-il le préciser, cette nouvelle tâche n'a pas d'effet par rapport au nouveau poids de la commune dans une association intercommunale<sup>62</sup>, car l'administration communale est dénuée de force politique.

<sup>60</sup> Q 29

<sup>61</sup> Q 30

<sup>62</sup> Q 22 page 19



Au niveau informatique, la fusion rend possible l'amélioration du système, car c'est l'occasion de repenser de manière approfondie et globale, les divers outils (parc informatique et logiciels), puisque des migrations sont inévitables. C'est le système informatique le plus récent employé dans une des communes qui a été privilégié. En outre, remarquons que plusieurs communes, surtout celles du district de la Glâne, se sont associées à Communet<sup>63</sup>. Pour un grand nombre de communes (62%), le parc informatique des anciennes communes a été repris, sans changement<sup>64</sup>.

Les communes fusionnées sont actives dans la formation des jeunes. 30% des communes qui ont fusionné engagent des apprentis-es, dont cinq (soit le 17%) de manière nouvelle et presque autant (quatre) songent à en engager. Les secteurs d'activités sont l'administration, l'édilité, l'horticulture et la forêt. Il faut mettre en exergue que le renforcement de l'administration, qui devient permanente, est un élément préalable. Un certain nombre de communes, dont l'administration ou le secteur d'activités n'est pas permanent, remarquent qu'elles ne sont pas en mesure d'offrir des places d'apprentissage, exigeant un poste principal à temps complet<sup>65</sup>.

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

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

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

Les cercles scolaires sont souvent le point commun qui définit le périmètre de la fusion. Les réponses à cette question le prouvent puisque les écoles réunissaient déjà les élèves de la commune fusionnée pour 63% des réponses<sup>66</sup>. Cependant, il est intéressant de constater que les cercles scolaires sont restés indépendants des atomes crochus qui ont conduit à la fusion, dans 37% des communes interrogées. Dans celles-ci, les cercles scolaires ont été réunis par la suite, correspondant au périmètre de la fusion. Certaines communes

<sup>63</sup> <http://www.communetfr.ch/>

<sup>64</sup> Q 31

<sup>65</sup> Q 32

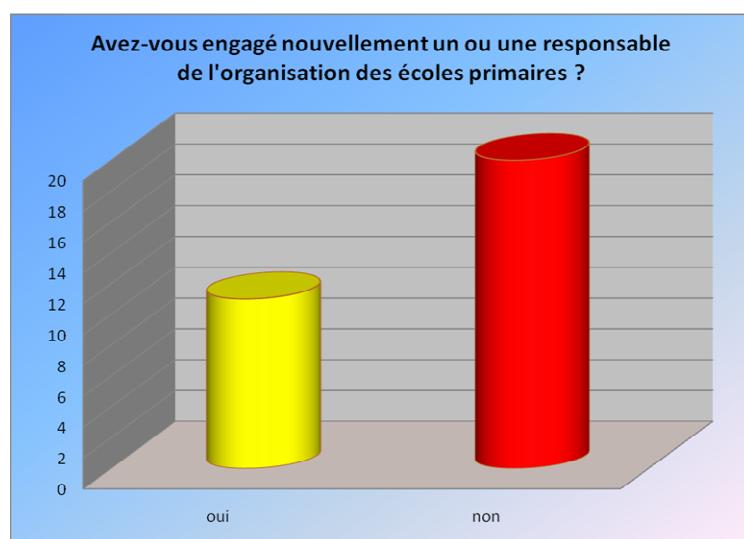
<sup>66</sup> Quatre communes concernées (13% des réponses) ont nouvellement entamé des réflexions de fusions de cercles scolaires

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

Près de la moitié des communes fusionnées (48%) a développé de nouvelles prestations dans le secteur parascolaire et dans le secteur des structures d'accueil de la petite enfance. Particulièrement, des prestations nouvelles ont été mises en place pour l'accueil extrascolaire (repas de midi, devoirs surveillés). L'ouverture d'écoles maternelles ou de crèches complète cette offre<sup>68</sup>.

Dans 35% des cas, des réorganisations dans l'occupation des bâtiments scolaires ont dû être entreprises. Ce pourcentage est identique à celui qui définit le nombre de cercles scolaires qui ont été réunis. Par contre, on ne peut pas identifier les communes qui ont fusionné les cercles scolaires à celles qui ont dû réorganiser les classes. C'est bien la disponibilité des locaux et le nombre d'élèves qui déterminent les options à prendre. Dans cinq communes, un nouveau bâtiment ou l'agrandissement du bâtiment scolaire a été nécessaire. Une de ces communes a procédé à la vente des bâtiments scolaires des anciennes communes et a réalisé un centre scolaire unique, coïncidant avec l'élément moteur de la réunion des communes concernées. Pour les autres, les nouvelles répartitions de classes ou l'aménagement de locaux existants sont les mesures entreprises pour la mise en commun des écoles<sup>69</sup>.

Réorganisation des bâtiments scolaires, d'un côté et organisation des classes, de l'autre. Corrélation de l'une et de l'autre? On pourrait le croire, car les pourcentages sont identiques. En effet, dans 35% des communes fusionnées, l'organisation des écoles primaires est nouvellement confiée à une directrice ou à un directeur d'établissement, telle la notion de Schulleitung qui prévaut dans la partie alémanique du canton. Ce sont exclusivement des membres du corps enseignant qui sont déchargés du temps d'école pour cette fonction<sup>70</sup>. Pourtant, seule la moitié des communes qui a procédé à la réorganisation de l'occupation des bâtiments scolaires, a aussi nouvellement confié la gestion des classes à un membre du corps enseignant. Difficile de tirer à ce niveau la conclusion qu'il y a une véritable corrélation de l'une et de l'autre.

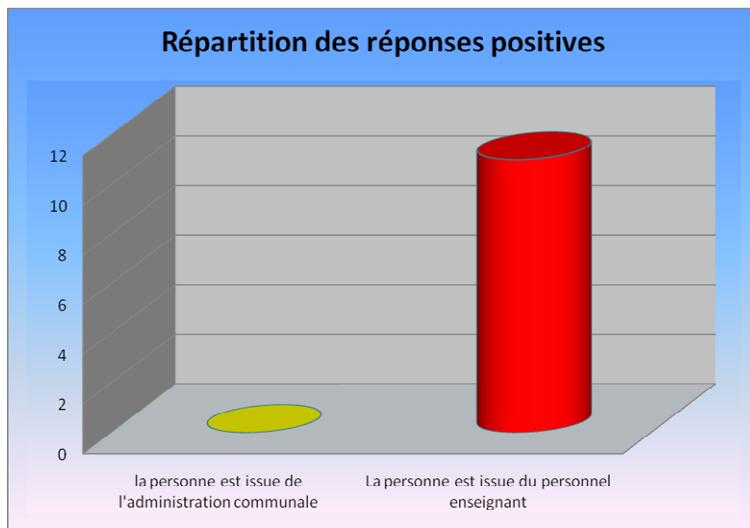


<sup>67</sup> Q 33

<sup>68</sup> Q 34

<sup>69</sup> Q 35

<sup>70</sup> Q 36



### *b. Social et santé*

Si 74% des communes ont conservé leur influence dans les associations intercommunales des domaines de la santé et du social<sup>71</sup>, 26% ont adopté une attitude proactive en revendiquant un siège, fortes de leur nouvelle grandeur. Sur les huit communes, une seule n'a pas pu obtenir ce qu'elle briguait<sup>72</sup>, du moins, pas encore.

Dans ce domaine, la collaboration intercommunale prévaut et aucune commune fusionnée n'affiche la prétention de reprendre à elle seule une tâche assumée de manière intercommunale<sup>73</sup>.

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

### *c. Eaux, épuration, défense incendie*

61% des communes qui ont participé à l'enquête ont investi dans ce secteur, en priorité pour l'eau et l'épuration des eaux qui sont des domaines réputés pour leurs coûts élevés. Viennent en seconde position, à raison d'un tiers des investissements, ceux relatifs aux corps de sapeurs-pompiers, le remplacement du matériel et les locaux de service y relatifs<sup>75</sup>.

Pour 71% des communes, le statu quo prévaut par rapport à leur place dans les associations intercommunales concernées. Neuf communes (soit 29%) remarquent qu'elles ont glané davantage d'influence à ce niveau-là<sup>76</sup>.

<sup>71</sup> Q 37

<sup>72</sup> Q 38

<sup>73</sup> Q 39

<sup>74</sup> Q 40

<sup>75</sup> Q 41

<sup>76</sup> Q 42

Ce gain de poids est concrétisé, notamment, par l'obtention d'une place au sein du comité d'une association intercommunale. Elle est la conséquence d'une revendication, soit d'une action de la commune<sup>77</sup>. Il est à noter que la superficie du territoire joue un rôle très important pour ce secteur.

Les communes n'envisagent pas assumer seules une tâche répartie entre plusieurs communes<sup>78</sup>. D'une part, elles font partie, comme d'autres, d'un même bassin versant et collaborent entre elles; d'autre part, le projet Frifire tend précisément à des collaborations intercommunales dans le secteur de la défense incendie. Il serait contraire, par nature et par rapport aux lignes directrices cantonales qui se dessinent, de faire cavalier seul ici.

A noter encore que 37% des communes envisagent de s'entourer d'un service technique pour soutenir l'accomplissement de leurs tâches dans ce secteur. Parmi celles-ci, huit communes (67% des communes intéressées) le ferait en collaboration avec d'autres communes, à l'image de leurs partenariats actuels. Pour les trois communes restantes (23% des communes intéressées), qui se distingue par un territoire assez grand ou de nombreux villages fusionnés, les communes pensent l'organiser seules<sup>79</sup>.

A l'instar des cercles scolaires, la collaboration au niveau du corps de sapeurs-pompiers joue un rôle important dans un projet de fusion. Certaines l'avouent volontiers comme faisant partie des éléments déclencheurs du processus, voire même étant le ciment de la fusion (plus du quart des communes). La fusion a permis d'intensifier les collaborations au niveau de la défense incendie, souvent de fusionner les corps de sapeurs-pompiers (56% des communes). Pour le reste des communes, soit 44%, la fusion n'a pas eu d'influence sur l'organisation du corps de sapeurs-pompiers<sup>80</sup>.

#### *d. Finances*

A la question de savoir si des stratégies d'investissement ont précédé la fusion dans certains villages, la réponse est plutôt négative. Il est vrai que la question est délicate et/ou difficilement perceptible, ou bien encore, matière à interprétation. Il reste que des réalisations ont été entreprises dans trois communes (construction de bâtiments, réalisation de routes, épuration), de manière à mettre à niveau la dette par habitant ou pour préserver certains intérêts, en perspective de la fusion<sup>81</sup>.

L'aide financière précisément déterminée caractérise ce décret de fusion. 18% des communes la placent comme élément déclenchant le processus de fusion<sup>82</sup>.

Voici quels sont les secteurs dans lesquels la subvention reçue du fonds cantonal pour la fusion a été affectée<sup>83</sup>:

---

<sup>77</sup> Q 43

<sup>78</sup> Q 44

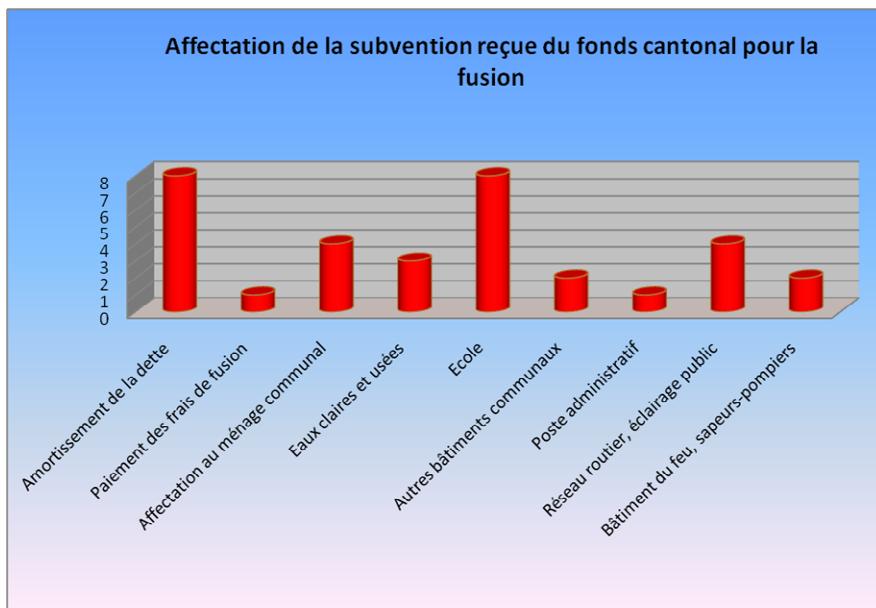
<sup>79</sup> Q 45. La question du service technique est aussi posée à la Q 53, en ce qui concerne le domaine des bâtiments, de l'édilité, de la déchetterie ou des forêts. Voir comparatif page 29

<sup>80</sup> Q 46

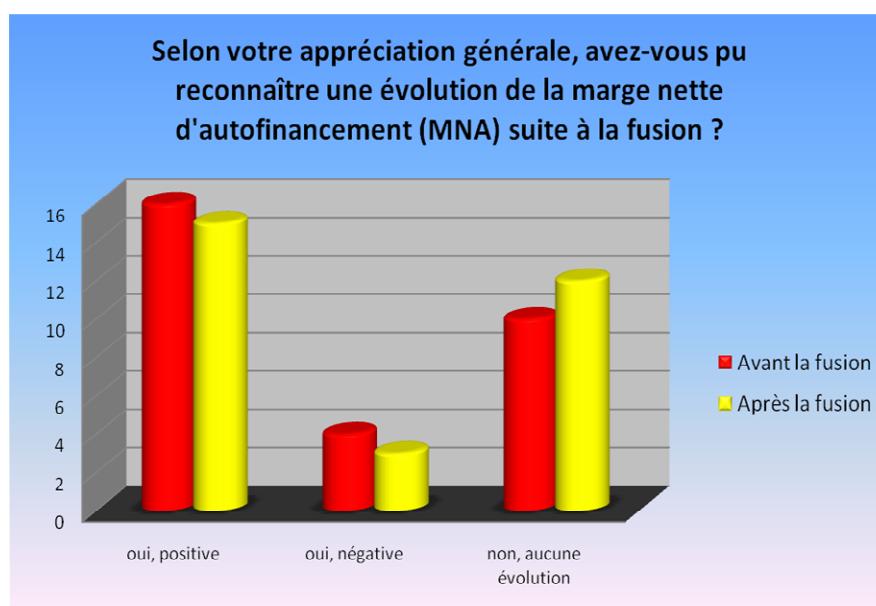
<sup>81</sup> Q 47

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

<sup>83</sup> Q 48

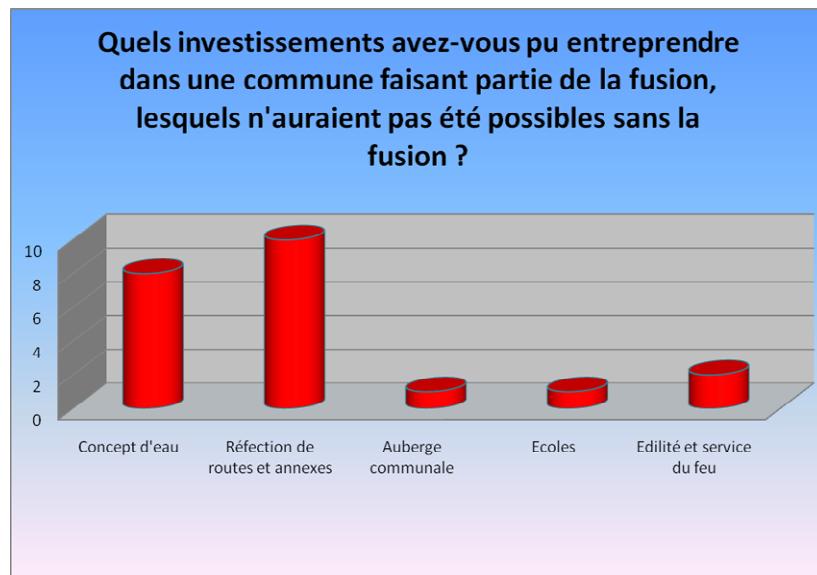


La marge nette d'autofinancement (MNA) est une donnée importante pour une commune, puisqu'elle détermine sa capacité à investir. Pour 77% des communes, la situation comparativement avant et après la fusion n'a pas changé. Parmi elles, 52% maintiennent une évolution positive de la MNA; 39% ne remarquent pas d'évolution et 9% ont une évolution de la MNA qui reste négative. Quatre communes (13% des réponses) remarquent que leur MNA s'est détériorée depuis la fusion (pour trois d'entre elles, passant d'une évolution positive à une évolution néante), tandis que trois communes (10% des réponses) se réjouissent d'une amélioration de l'évolution de la MNA (dont deux passent d'une évolution négative à une évolution positive). Cependant, ces indications sont relatives, car il faut prendre en considération les investissements qui ont été réalisés<sup>84</sup>. De plus, il est important de mentionner que les coefficients d'impôts - unifiés - sont décidés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle commune, inscrits sur la convention de fusion et calculés sur la base d'une analyse financière relative aux cinq exercices comptables antérieurs. L'amélioration de la MNA par une adaptation éventuelle des coefficients d'impôts dépendra dès lors des besoins de la nouvelle commune.



<sup>84</sup> Q 49

55% des communes relèvent que des investissements ont pu être réalisés dans une commune faisant partie de la fusion, lesquels n'auraient pas été possibles sans la fusion. Parmi les domaines concernés: le concept d'eau, la réfection des routes, des trottoirs, des abris de bus, l'assainissement des passages à niveau, l'auberge communale, les écoles, l'édilité (déchetterie, véhicules édilitaire et du service du feu), éclairage public<sup>85</sup>.



Cette affirmation complète l'avis selon lequel certains villages ont pu bénéficier davantage de la fusion que d'autres, grâce à des prestations nouvelles qui n'existaient pas avant pour eux<sup>86</sup>. Les réponses soutenant cet avis ne proviennent pas nécessairement des communes concernées par l'investissement, développé ci-dessus.

Dans 83% des communes, aucune réaction de la population n'a été constatée face au planning des investissements. Par contre, 17% des communes qui ont répondu notent que la population a réagi, marquant la sensibilité des citoyennes et des citoyens et leur attachement encore réel par rapport à leur village, en ces quelques années qui suivent la fusion<sup>87</sup>.

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

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

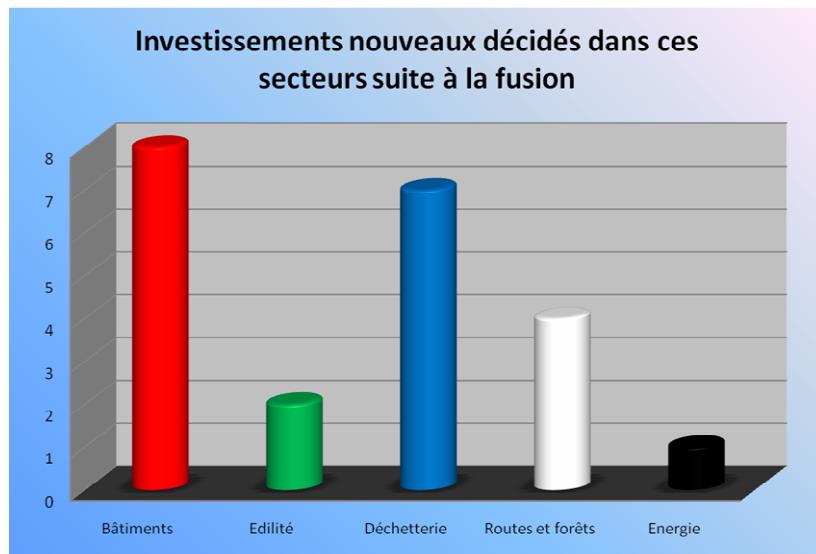
42% des communes fusionnées ont entrepris des investissements dans les domaines des bâtiments, de l'édilité, de la déchetterie ou des forêts<sup>88</sup>. Les réalisations sont les suivantes, en notant que certaines communes ont investi dans plusieurs domaines cités: bâtiments, édilité, déchetterie, routes, forêts et énergie.

<sup>85</sup> Q 50

<sup>86</sup> Voir Q 7 page 14

<sup>87</sup> Q 51

<sup>88</sup> Q 52



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

En relation avec la question no 45<sup>89</sup>, l'on remarque deux choses: les domaines cités ici nécessitent, semble-t-il, moins de besoins en conseils techniques spécialisés que l'eau et l'épuration; néanmoins, les communes souhaitent plus volontiers organiser seules un service technique dans le domaine des bâtiments, de l'édilité, de la déchetterie ou des forêts. Relevons que les intentions déclarées par les communes dans ce domaine coïncident avec celles qu'elles ont communiquées pour le domaine de l'eau, de l'épuration et des sapeurs-pompiers, mettant en évidence le souhait d'avoir un service technique unique pour toutes ces questions<sup>90</sup>.

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

Des modifications sont intervenues dans les autres communes. Dans la grande majorité d'entre elles, les déchetteries ont été centralisées sur un site. Il est intéressant de noter que des communes fusionnées se sont regroupées en collaboration avec d'autres communes pour l'exploitation de la déchetterie<sup>91</sup>.

La fusion a permis d'améliorer la prestation concernant l'utilisation de la déchetterie. Les communes dans lesquelles les heures d'ouverture étaient limitées ont pu étendre les horaires de manière à améliorer la prestation. Cela concerne 35% des communes<sup>92</sup>.

Qu'on le veuille ou non, la répartition des parchets communaux est délicate. Il se dégage émotion et sensibilité dès lors que l'on touche à la terre. Le règlement de cette question laisse paraître autant de solutions que l'attachement et la réalité concrète qui l'environnent. 62% des communes ont traité cette question dans leur convention, lui accordant une place particulière<sup>93</sup>. En ce qui concerne les renseignements obtenus, une priorité évidente est accordée aux agricultrices et aux agriculteurs des villages. La durée de cette clause est, en général, limitée à 2011. Elle échoue donc à la fin de cette législature. Une commune a opté

<sup>89</sup> Voir page 26

<sup>90</sup> Q 53

<sup>91</sup> Q 54

<sup>92</sup> Q 55

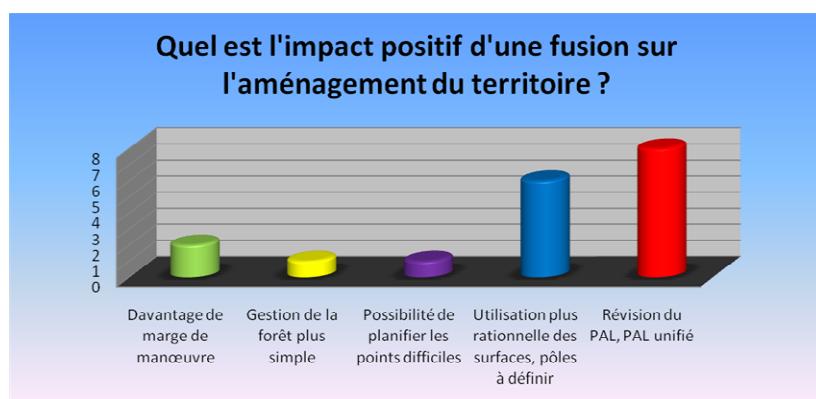
<sup>93</sup> En relation avec Q 21 page 18

pour une durée plus longue, soit la fin de la législature à venir (2016), tandis que cinq communes, soit 20%, ont assorti la clause à une durée indéterminée<sup>94</sup>.

#### *f. Aménagement du territoire, constructions, développement économique*

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

La moitié des communes considère les conséquences de la fusion sur l'aménagement du territoire comme étant positives. Les aspects qui ressortent de cette appréciation sont les suivants: davantage de marge de manœuvre, une gestion de la forêt plus simple, la possibilité de planifier les points difficiles, l'utilisation plus simple des surfaces, la révision du PAL<sup>95</sup>.



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

L'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement local est saisie pour repenser voire réorganiser le territoire. 60% des communes ont entrepris la réflexion dans ce cadre<sup>96</sup>.

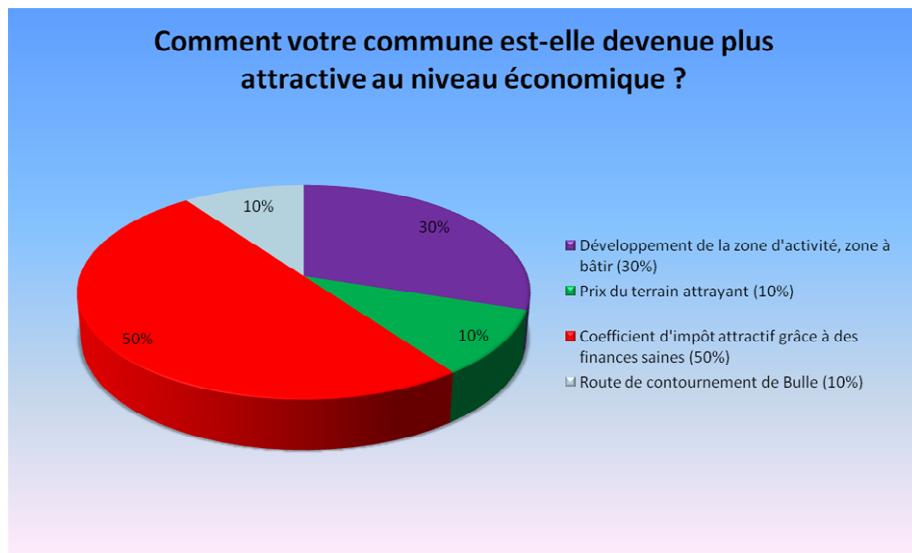
Quel est l'impact de la fusion et des mesures entreprises sur l'attractivité économique de la commune? 29% des communes qui ont répondu ont clairement remarqué une augmentation de l'attractivité économique, par le biais des mesures suivantes: le développement de la zone d'activités et de la zone à bâtir, l'attractivité du prix du terrain et celle du coefficient d'impôt, la route de contournement de Bulle pour les communes du sud du canton<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Q 56

<sup>95</sup> Q 57

<sup>96</sup> Q 58

<sup>97</sup> Q 59



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

Les nouvelles initiatives développées par les communes, depuis la fusion, en matière d'aménagement du territoire s'orientent vers le développement durable. Elles sont réalisées par 23% des communes qui ont répondu et sont tout autant distinctes que les cas particuliers<sup>98</sup>: étude sur la teneur en nitrate, projet de réseau sur l'ensemble du territoire, minergie, sécurité (zones 30 km/h), parc naturel régional (PNR), chauffage central à pellets, éclairage public avec régulation de la puissance énergétique, PAL et vision de développement durable.

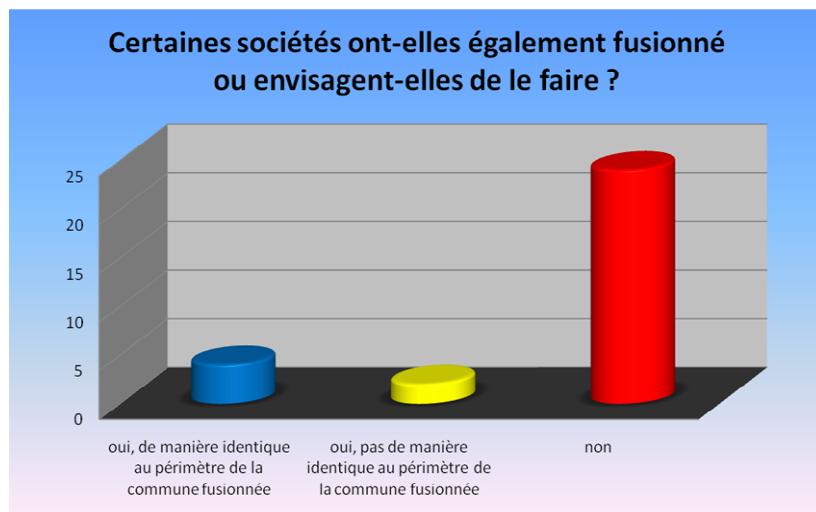


<sup>98</sup> Q 60

### *g. Culture, sport, sociétés locales*

Pour le 80% des réponses, la fusion est ressentie de manière positive par les diverses sociétés locales, 20% donnant un avis mitigé. Dans aucune commune, elle n'a de répercussion négative aux yeux des divers groupements locaux<sup>99</sup>.

Dans près d'un quart des communes qui a répondu, une ou plusieurs sociétés locales ont également entamé le pas de la fusion<sup>100</sup>. Pour les deux tiers d'entre elles, le périmètre de la nouvelle commune a servi de guide pour leur propre unification<sup>101</sup>.



39% des communes qui ont répondu annoncent qu'elles ont ou qu'elles envisagent de procéder à des investissements nouveaux dans les secteurs mentionnés en titre. Les principales innovations consistent à construire de nouvelles infrastructures, une halle ou une place de sport et de culture ou de mettre des locaux et équipements à disposition des sociétés (72% des investissements). La construction d'une buvette pour le football, des aides financières aux sociétés locales ou encore l'aménagement des rives du lac font partie des autres investissements dans ce domaine<sup>102</sup>.

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

Une nouvelle commune, une nouvelle société: Y a-t-il un effet de la fusion concernant le sentiment de sécurité des citoyennes et des citoyens, vu l'augmentation de la population et son mélange? De manière générale, l'augmentation de la population n'a pas de conséquence sur le sentiment de sécurité des citoyennes et des citoyens, selon les réponses apportées. Le 10% des communes considère même qu'il se renforce<sup>104</sup>.

<sup>99</sup> Q 61

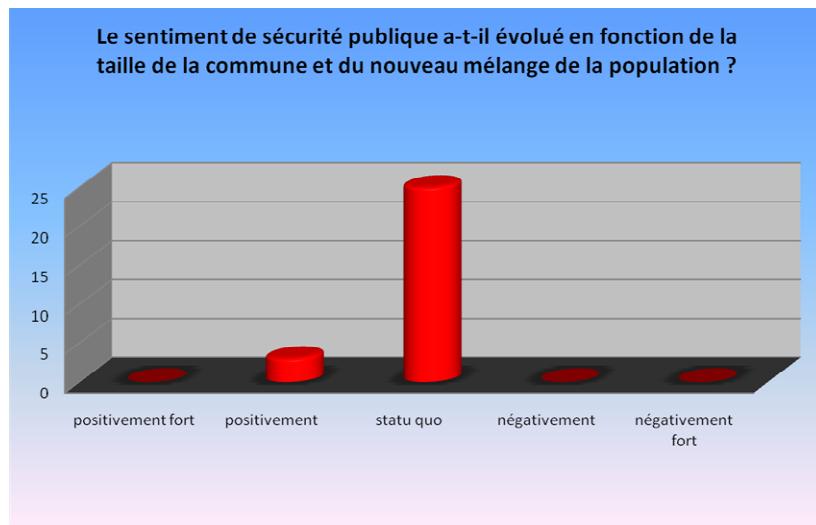
<sup>100</sup> Chant (4), pompiers (2), jeunesse (2), tir (1), football (1).

<sup>101</sup> Q 62

<sup>102</sup> Q 63

<sup>103</sup> Q 64

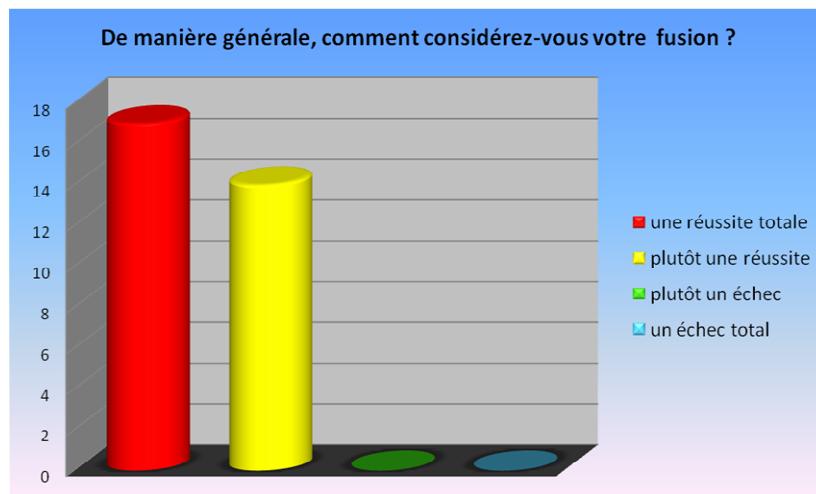
<sup>104</sup> Q 65



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

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

En tête des critères qui qualifient cette appréciation, les communes se réjouissent de l'harmonie de la fusion et de la satisfaction de la population par rapport au processus. Une meilleure gestion et organisation et une meilleure maîtrise des dossiers, voire une amélioration des finances viennent compléter les appréciations<sup>105</sup>.



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

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

<sup>105</sup> Q 71

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

Secundo, 69% des communes se déclarent prêtes à renouveler l'expérience, soit à repartir dans un nouveau processus de fusion, à court terme ou à moyen terme pour la plupart<sup>107</sup>. La cohérence régionale, l'optimisation de la masse critique, le professionnalisme dans l'offre des prestations et l'exécution des tâches, l'autonomie communale ou encore les prochaines conditions de l'Etat (future loi) les motivent.

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

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

### ➤ Objectifs de fusion: accomplis!

La question cruciale est la suivante: les éléments déclencheurs du processus de fusion se sont-ils cristallisés comme finalité du processus<sup>108</sup>?

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

La fusion de communes ne permet pas de faciliter la recherche de candidates et de candidats aux élections communales. Les communes qui se rattachaient à cet objectif sont aussi unanimes dans leur réponse y relative<sup>109</sup>.

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

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

Dix des onze communes invoquant cet objectif se ressentent plus fortes et plus influentes dans les collaborations intercommunales ou leur rapport avec le district. Ce sentiment est concrétisé, pour plusieurs, par une action offensive et l'obtention d'un siège dans un comité d'une association intercommunale<sup>110</sup>.

- ✓ *Pression du canton*

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

- ✓ *Aide financière*

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

<sup>106</sup> Q 67

<sup>107</sup> Q 66

<sup>108</sup> Voir Q1 page 11

<sup>109</sup> Voir Q 20 page 18

<sup>110</sup> Voir Q 38 et Q 42 page 25

En aparté, financièrement parlant, la fusion est-elle un avantage? Rappelons que pour 77% des communes, la MNA, comparativement avant et après la fusion, n'a pas changé. Seules 10% des communes fusionnées constatent une amélioration de l'évolution de la MNA; 13% des communes annoncent une détérioration de la MNA<sup>111</sup>.

Comme mentionné précédemment<sup>112</sup>, ces indications sont relatives, car il faut prendre en considération les investissements qui ont été réalisés. De plus, il est important de mentionner que les coefficients d'impôts - unifiés - sont décidés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle commune, inscrits sur la convention de fusion et calculés sur la base d'une analyse financière relative aux cinq exercices comptables antérieurs. L'amélioration de la MNA par une adaptation éventuelle des coefficients d'impôts dépendra dès lors des besoins de la nouvelle commune. Une éventuelle amélioration de la situation financière suite à une fusion est loin d'être franche.

Qu'à cela ne tienne, car l'aide financière, si elle est déclarée comme indispensable<sup>113</sup>, n'est pas invoquée dans le but d'améliorer les finances communales. Ce serait un leurre, vu son caractère unique et éphémère. Il faut toutefois prendre en considération une autre réflexion, courante. Le fonds d'aide à la fusion est subventionné par l'Etat, mais aussi par les communes<sup>114</sup>, à raison de 70% et respectivement 30%. Cette obligation incite à se poser la question suivante: pourquoi ne pas profiter d'un fonds auquel je participe? A cette interrogation, d'autres s'y sont collées en critiquant le décret qui, à cause du plafond des 1'500 habitants, ne leur offre pas droit aux subventions en fonction de leur taille réelle.

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

Incontestablement, cet objectif, qui est central, se confirme et se réalise pour chacune des communes qui l'invoquent. On gagne en poids vis-à-vis des partenaires grâce à la nouvelle taille de la commune, on réunit et renforce l'administration communale, on fusionne les cercles scolaires et leurs structures, on investit dans le domaine de l'eau et de l'épuration, etc. Cette conclusion est développée ci-après. On remarque que l'hypothèse avancée selon laquelle "lorsque la collaboration intercommunale est déjà pratiquée intensivement, la fusion serait une suite logique " se réalise<sup>115</sup>. La fusion officialise une collaboration de longue date<sup>116</sup>.

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

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

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

---

<sup>111</sup> Voir Q 48 page 26

<sup>112</sup> Voir page 27

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

<sup>114</sup> Annexe II: Décret du 11.11.99, art. 1

<sup>115</sup> Steiner Reto, Collaborations intercommunales et fusions de communes en Suisse, Université de Berne, 2002, page 15  
<http://www.iop.unibe.ch/Dateien/Publikationen%20Steiner/Kooperationen%20Franzoesisch.doc>

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

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

L'autonomie communale n'est rarement le premier bénéfice de la fusion, puisqu'elle dépend aussi de considérations politiques, notamment de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes et des collaborations intercommunales<sup>117</sup> instituées qui diluent également la démocratie. La jurisprudence distingue l'autonomie fiscale et l'autonomie budgétaire. L'autonomie fiscale concerne l'accès aux sources de financement du secteur public, la capacité d'inventer un impôt, de le décider et d'en gérer le prélèvement. Quant à l'autonomie budgétaire, elle concerne la capacité d'une commune de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidants<sup>118</sup>.

Un peu plus des deux tiers des communes remarquent que leur autonomie est restée au statu quo<sup>119</sup>. 23% des communes, par contre, considèrent que leur autonomie s'est améliorée. Elles fondent leur appréciation sur l'augmentation du poids de la nouvelle commune vis-à-vis de ses partenaires, la marge financière qui se dégage des montants plus importants à disposition, une organisation nouvelle qui permet davantage de maîtrise des tâches communales<sup>120</sup>.

### ➤ La fusion, un projet de société

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

Forme accomplie de la collaboration intercommunale<sup>121</sup>, la fusion permet de simplifier les structures et de se donner les moyens de réaliser des projets d'envergure. Elle donne la possibilité, d'une part, de développer une structure capable d'améliorer la qualité des tâches pour lesquelles les communes sont compétentes, d'autre part, d'offrir de nombreuses prestations supplémentaires en faveur de la population, prestations difficilement réalisables auparavant.

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

La fusion ne porte pas ombrage aux identités de chaque village qui la compose. Les communes sont catégoriques: chaque entité conserve son caractère. Et elles le valent bien. Les nouvelles communes fusionnées tiennent à entretenir les caractères propres de chaque village en perpétuant leurs fêtes et traditions. La fusion est profitable. Plus de la moitié des communes le déclare: certaines entités composant la fusion bénéficient de prestations existantes auprès des autres entités<sup>122</sup>et des investissements ont été réalisés dans un

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

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

<sup>119</sup> Voir réponse à Q 39, page 25

<sup>120</sup> Q 70

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

<sup>122</sup> Voir Q 7 page 14

village, lesquels n'auraient pas été possibles sans la fusion<sup>123</sup>. En outre, il convient de noter qu'une attention particulière doit être vouée par la nouvelle commune pour maintenir un équilibre dans le traitement de tous, à l'instar de l'autorité parentale envers leurs enfants. Il faut veiller à ce que tous les villages soient traités de la même façon et qu'on pense à tous dans la planification des investissements. Les communes sont sensibles à cet équilibre et exercent leur mission avec doigté et brio, puisque 83% d'entre elles n'ont remarqué aucune réaction de la population envers les investissements proposés<sup>124</sup>.

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

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

La réforme des structures communales est en marche dans le canton de Fribourg et, compte tenu des réponses positives des communes déjà fusionnées concernant le renouvellement de l'expérience<sup>125</sup>, elle est promise à de beaux jours. Considérant l'évolution des réflexions qui incitent une commune à fusionner, à quand la fusion des districts? Le débat est lancé dans le cadre de la commission cantonale sur les structures territoriales. Cependant, les premières réactions vives laissent apparaître davantage d'oppositions. Le canton de Fribourg est acquis aux fusions de communes, mais pas prêt à ce jour aux fusions des districts<sup>126</sup>.

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

### ➤ Enseignements

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

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

<sup>123</sup> Voir Q 50 page 28

<sup>124</sup> Voir Q 51 page 28

<sup>125</sup> Voir Q 66 page 34

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

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

### ➤ Recommandations

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

- avoir toujours à l'esprit ce que peut et doit apporter une fusion;
- l'intérêt de la population doit rester au cœur de la fusion;
- la communication régulière et transparente et le processus participatif sont essentiels à la politique de fusion<sup>127</sup>. Ils appartiennent au processus d'acceptance;
- il est avantageux de viser une commune dont la taille offre davantage de poids à la région et permet de disposer de services techniques;
- en contrepartie, il faut être conscient du fait que l'anonymat des citoyennes et des citoyens s'accroît avec l'augmentation de la population;
- chaque village conserve son identité. Il est essentiel d'entretenir les caractéristiques locales de chaque village (fêtes, 1er août, St-Nicolas et autres manifestations);
- il faut penser équilibre entre les différents villages et égalité de traitement, tel le rôle des parents à l'égard d'une fratrie. Notamment, cette politique est importante en matière d'investissements;
- il faut viser une convention de fusion simplifiée, sans trop de contraintes; la nouvelle commune doit rester libre de sa politique;
- rien ne sert de vouloir régler tous les détails; il faut décider les points névralgiques (nom de la nouvelle commune et armoiries, coefficients d'impôts, emplacement de l'administration et questions du personnel communal);
- la question des délais prescrits dans la convention doit être attentivement examinée;
- il faut coordonner les fusions de communes avec les projets en cours auprès de l'Etat (regroupement des cercles de feu, protection civile, protection de la population, cercles scolaires, introduction d'une deuxième année d'école enfantine, structures parascolaires, loi sur les eaux et bassins versants, etc.).

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

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

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

\*\*\*\*\*

---

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

<sup>128</sup> Corinne Lepage, Vivre autrement, éditions Grassuet, 2009

## *ENGAGEMENT DE L'AUTEURE*

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

## *REMERCIEMENTS*

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

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

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

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

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

\*\*\*\*\*

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

## Bibliographie littéraire

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

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

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

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

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

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

Corinne Lepage, Vivre autrement, éditions Grasset, 2009

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

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

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

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

Service des communes, Historique des fusions des communes fribourgeoises  
[http://admin.fr.ch/scom/fr/pub/scom\\_fusions/scom\\_fusions.htm](http://admin.fr.ch/scom/fr/pub/scom_fusions/scom_fusions.htm)

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

## Bibliographie législative

Avant-projet de loi sur l'encouragement aux fusions de communes, [http://admin.fr.ch/cha/fr/pub/consultations\\_en\\_cours.htm](http://admin.fr.ch/cha/fr/pub/consultations_en_cours.htm)

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

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

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

Loi du 25 septembre 1980 sur les communes, RSF 140.1

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

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

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

Motion no 160.06 - Denis Boivin/Charly Haenni, Reprise du processus d'encouragement aux fusions de communes - Objectif 2011: 89 communes dans le canton de Fribourg, 9 octobre 2007  
[http://admin.fr.ch/gc/fr/pub/archives/legislature\\_2002\\_2006/2002\\_06/motions/141\\_160.htm](http://admin.fr.ch/gc/fr/pub/archives/legislature_2002_2006/2002_06/motions/141_160.htm)

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

## Glossaire

LCo Loi du 25 septembre 1980 sur les communes

PAL Plan d'aménagement local

ROF Recueil officiel fribourgeois

RSF Recueil systématique de la législation fribourgeoise

Q Question (en référence au questionnaire)

# **ANNEXE I**

**Historique des fusions des  
communes fribourgeoises**

## FUSIONS DE COMMUNES / GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE

Date du décret/ Datum des Dekrets	Date d'entrée en vigueur / Datum d. Inkrafttretens	Communes ayant fusionné / Zusammengeschlossene Gemeinden	No féd.	Nombre de la nouvelle commune / Name der neuen Gemeinde	Nombre total de communes / Anzahl aller Gemeinden	Population légale lors de la fusion	Population légale au 31.12.2008
07.09.1866	---	Chavannes-sous Orsonnens et Granges-la-Battiaz			285		
20.05.1868	---	Romont et Arruffens		Romont	283		
21.11.1922	01.01.1923	Düdingen, division		Düdingen / Schmitteren	284		
22.09.1967	01.01.1968	Semsales et La Rougève		Semsales	283		
06.02.1969	01.03.1969	Ecublens, Eschienens et Villangeaux		Ecublens	281		
25.11.1969	01.02.1970	Pont-en-Ogoz et Villars-d'Avry		Le Bry	280		
25.11.1969	01.02.1970	Maryl-le-Grand et Maryl-le-Petit		Maryl	279		
20.11.1970	01.01.1971	Plasselb et Neuhaus		Plasselb	278		
04.05.1972	01.06.1972	Rossens et Illens		Rossens	277		
15.11.1972	01.01.1973	Villarimboud et Macconnens		Villarimboud	276		
07.02.1974	15.02.1974	Courtevon et Coussibérié		Courtevon	275		
15.11.1974	01.01.1975	Murten et Burg		Murten	274		
14.11.1975	01.01.1976	Maryl et Chésalles		Maryl	273		
02.11.1976	01.01.1977	Beaufaux et Cutterwy		Beaufaux	272		
02.11.1976	01.01.1977	Ependes et Sales		Ependes	271		
10.05.1977	01.01.1978	Siviriez, Le Saulgy et Villaranon		Siviriez	269		
17.11.1977	01.01.1978	Villaz-Saint-Pierre et Fuyens		Villaz-Saint-Pierre	268		
17.11.1977	01.01.1978	Grossguschelmuth et Kleinguschelmuth		Guschelmuth	267		
09.02.1978	01.01.1978	Grossgurmels et Monterschu		Gurmels	266		
14.05.1980	01.01.1981	Romont et Les Grânes		Romont	265		
18.09.1980	01.01.1981	Ponthaux et Nierlet-les-Bois		Ponthaux	264		
20.11.1980	01.01.1981	Murist, Montboget et La Vounaise		Murist	262		
10.11.1981	01.01.1982	Lossy et Formangueires		Lossy-Formangueires	261		
11.11.1982	01.01.1983	Villarepos et Chandosse		Villarepos	260		
23.11.1988	01.01.1989	Bonnefontaine et Montécu		Bonnefontaine	259		
14.11.1990	01.01.1991	Murten et Altavilla		Murten	258		
14.11.1990	01.01.1991	Vuarmarens et Moriens		Vuarmarens	257		
06.02.1991	01.01.1991	Saint-Aubin et Les Friques		Saint-Aubin	256		
21.05.1992	01.01.1992	Murist et Franex		Murist	255		
06.05.1993	01.01.1993	Rue et Blessens		Rue	254		

## FUSIONS DE COMMUNES / GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE

Date du décret / Datum des Dekrets	Date d'entrée en vigueur / Datum d. Inkraftsetzens	Communes ayant fusionné / Zusammengeschlossene Gemeinden	No féd.	Nom de la nouvelle commune / Name der neuen Gemeinde	Nombre total de communes / Anzahl aller Gemeinden	Population légale / Population légal lors de la fusion	Population légale / Population légal au 31.12.2008
27.05.1994	01.09.1994	Léchelles et Chandon		Léchelles	253		
14.11.1995	01.01.1996	Farvagny-le-Grand, Farvagny-le-Petit, Grenilles et Posat		Farvagny	250		
24.09.1996	01.01.1997	Cormérod, Courmillens, Courtion et Misery		Misery-Courtion	247		
20.05.1997	01.01.1998	Billens et Hennens		Billens-Hennens	246		
02.02.1999	01.01.1999	Corpataux et Magnedens		Corpataux-Magnedens	245		
<b>Entrée en vigueur du décret du 11.11.1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes / Fusionsdekret vom 11.11.1999</b>							
11.02.2000	01.01.2000	Montagny-la-Ville et Montagny-les-Monts	2029	Montagny	244		2020
11.02.2000	01.01.2000	Gurmels et Kleingurmels	2262	Gurmels	243	1480	3777
11.02.2000	01.01.2000	Grolley et Corsalettes	2200	Grolley	242	1496	1609
22.03.2000	01.01.2001	Marsens et Vuijppens	2140	Marsens	241	1241	1544
17.10.2000	01.01.2001	Ecuvillens et Postieux	2233	Hauterive (FR)	240	1574	2125
16.11.2000	01.01.2001	Aavy-sur-Matran et Corjolens	2174	Aavy	239	1302	1676
16.11.2000	01.01.2001	Chavannes-sous-Orsonnens, Orsonnens, Villargiroud, Villarsivraux	2114	Villarsivraux	236	1091	1222
16.11.2000	01.01.2001	Lentigny, Lovens et Onnens	2234	La Brillaz	234	1273	1672
14.12.2000	01.01.2001	Biomnens, Mossel, Ursy et Vaudertens	2102	Ursy	231	1455	1722
14.12.2000	01.01.2001	Maules, Romanens, Rueyres-Treyfayes et Sâles	2152	Sâles	228	1177	1343
14.12.2000	01.01.2001	Gillarens, Promasens et Rue	2097	Rue	226	973	1211
18.09.2001	01.01.2002	Albeuve, Lessoc, Montbovon et Neirivue	2121	Haut-Intyamon	223	1349	1435
17.09.2002	01.01.2003	Les Ecasseys, Estévenens, La Joux, Loeffens, La Magne, Sommentier, Villariaz et Vuisternens-devant-Romont	2113	Vuisternens-devant-Romont	216	1782	1900
17.09.2002	01.01.2003	Avry-devant-Pont, Le Bry, Gumefens	2122	Pont-en-Ogoz	214	1347	1568
17.09.2002	01.01.2003	Bonnetfontaine, Essert, Montévraz, Oberried, Praroman et Zénauva	2220	Le Mouret	209	2656	2882
17.09.2002	01.01.2003	Gurmels, Guschelmuth, Liebistorf et Wallenbuch	2262	Gurmels	206	2579	3777
14.11.2002	01.01.2003	Courtaman et Courtepin	2254	Courtepin	205	2610	2998
14.11.2002	01.01.2003	Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux	2223	Le Glèbe	202	918	1095
12.09.2003	01.01.2004	Mannens-Grandsivaz, Montagny	2029	Montagny	201	1811	2020
12.09.2003	01.01.2004	La Corbaz, Cormagens, Lossy-Formangueires	2235	La Sonnaz	199	833	971
12.09.2003	01.01.2004	Besencens, Flaugères, Saint-Martin	2335	Saint-Martin	197	853	905
08.10.2003	01.01.2004	Bouloz, Pont, Porse	2337	Le Flon	195	857	1105
06.11.2003	01.01.2004	Chavannes-les-Forts, Prez-vers-Siviez, Siviez et Villaraboud	2099	Siviez	192	1809	1994

## FUSIONS DE COMMUNES / GEMEINDEZUSAMMENSCHLÜSSE

Date du décret/ Datum des Dekrets	Date d'entrée en vigueur / Datum d. Inkrafttreten	Communes ayant fusionné / Zusammengeschlossene Gemeinden	No féd.	Nombre de la nouvelle commune / Name der neuen Gemeinde	Nombre total de communes / Anzahl aller Gemeinden	Population légale lors de la fusion	Population légale au 31.12.2008
06.11.2003	01.01.2004	Enney, Estavannens, Villars-sous-Mont	2162	Bas-Intyamon	190	940	1'085
06.11.2003	01.01.2004	La Neirigue, Vuisternens-devant-Romont	2113	Vuisternens-devant-Romont	189	1834	1900
06.11.2003	01.01.2004	Le Crêt, Grattavache et Progens	2338	La Verrerie	187	893	1'040
02.12.2003	01.01.2004	Aumont, Frasses, Granges-de-Vesin et Montet (Broye)	2050	Les Montets	184	1'061	1'211
02.12.2003	01.01.2004	Berlens et Mézières	2087	Mézières	183	923	989
02.12.2003	01.01.2004	Middes et Torny-le-Grand	2115	Torny	182	689	772
15.06.2004	01.01.2005	Cugy et Vesin	2011	Cugy	181	1'173	1'370
13.10.2004	01.01.2005	Lussy et Villarimboud	2116	La Folliaz	180	863	881
18.11.2004	01.01.2005	Delley et Portalban	2051	Delley-Portalban	179	750	848
18.11.2004	01.01.2005	Condast et Gurmels	2262	Gurmels	178	3'466	3'777
16.12.2004	01.01.2005	Chapelle (Broye) et Cheiry	2009	Cheiry	177	343	344
16.12.2004	01.01.2005	Praratoud et Surpierre	2044	Surpierre	176	307	296
18.11.2004	01.01.2006	Botterens et Villarbney	2123	Botterens	175	441	466
18.11.2004	01.01.2006	Bulle et La Tour-de-Trême	2125	Bulle	174	15'355	17'494
16.03.2005	01.01.2006	Esmonts et Vuarmatens	2112	Vuarmatens	173	523	594
16.03.2005	01.01.2006	Autavaux, Forel et Montbrelloz	2052	Vernay	171	859	986
21.06.2005	01.01.2006	Agiswil et Ried bei Kitzers	2276	Ried b. Kitzers	170	815	956
21.06.2005	01.01.2006	Bollion, Lully et Seiry	2025	Lully	168	708	853

## **ANNEXE II**

**Décret du 11.11.99**

## **141.1.1**

### **Décret**

*du 11 novembre 1999*

### **relatif à l'encouragement aux fusions de communes**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message du Conseil d'Etat du 12 octobre 1999 ;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète :*

#### **Art. 1**      Objet et financement

<sup>1</sup> Il est constitué un fonds d'encouragement aux fusions de communes.

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

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

#### **Art. 2**      Répartition des charges entre les communes

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

#### **Art. 3**      Aide financière a) Principe

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

#### **Art. 4**      b) Conditions d'octroi

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

<sup>2</sup> Il n'existe aucun droit à l'obtention de l'aide financière.

**Art. 5 c) Calcul**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

**Art. 6 d) Limitation en fonction de la population**

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

**Art. 7 e) Fusions successives**

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

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

**Art. 8 Procédure**

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

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

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

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

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

**Art. 9** Régime transitoire

...

**Art. 10** Exécution et entrée en vigueur

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

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

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

<sup>4</sup> Ce décret est soumis aux référendums législatif et financier facultatif.

## **ANNEXE III**

**Questionnaire d'évaluation des  
fusions de communes,  
français et allemand**

# FUSIONS DE COMMUNES DANS LE CANTON DE FRIBOURG: BILAN DE L'EXERCICE DU POINT DE VUE DE SES ACTRICES, LES COMMUNES FUSIONNEES

## Questionnaire

Madame la Syndique,  
Monsieur le Syndic,

Ce questionnaire est adressé aux syndics et syndiques des communes qui ont fusionné sous le régime du décret du 11.11.99 (période de 2000 à 2006). Je vous prie de bien vouloir répondre aux questions avec un point de vue collégial et d'apprécier de manière générale les questions qui impliquent une éventuelle comparaison avec les anciennes communes de l'entité fusionnée. En effet, je ne saurais vous demander d'entreprendre la comparaison avec chacune des anciennes communes. Cet exercice serait un travail nécessitant encore davantage de temps à y consacrer et je ne saurais y prétendre; de plus, cette recherche deviendrait fastidieuse, car elle impliquerait l'audition des anciens-nes syndics-ques, ce qui ne me permettrait pas de respecter les exigences restrictives qui me sont imparties.

Après avoir été testé, le questionnaire nécessite une heure de votre temps, consciente qu'il est très précieux. Il me serait agréable de pouvoir recevoir vos réponses en retour d'ici au 15 septembre 2009, soit par courrier (voir enveloppe annexée / Micheline Guerry, c/o Association des communes fribourgeoises, CP 177, 1566 Saint-Aubin), soit par fax (026 677 04 26) soit par courriel (info@acf-fgv.ch).

En tout temps, je reste bien évidemment et très volontiers à votre entière disposition pour toute précision utile concernant ce questionnaire (079 660 64 00).

En vous remerciant infiniment pour votre précieuse collaboration, je vous adresse, Madame la Syndique, Monsieur le Syndic, mes cordiales salutations.

Micheline Guerry

## "Feuille de route" du questionnaire

### Informations de base

I. Introduction	Q 1 à 7
II. Quel est le bilan tiré de la fusion, de la part de ses divers acteurs et sous ses divers angles?	
A. Autorités	
a. Légitatif communal	Q 8 à 13
b. Conseil communal	Q 14 à 22
B. Administration	Q 23 à 32
C. Selon les divers domaines d'action de la commune	
a. Ecoles, structures d'accueil de la petite enfance et jeunesse	Q 33 à 36
b. Social et santé	Q 37 à 40
c. Eaux, épuration, sapeurs-pompiers	Q 41 à 46
d. Finances	Q 47 à 51
e. Bâtiments, édilité, déchetterie, forêts, parchets communaux	Q 52 à 56
f. Aménagement du territoire et constructions	Q 57 à 60
g. Culture, sports, sociétés locales	Q 61 à 65
III. Bilan général du processus de fusion	Q 66 à 72

*Commune de:*

(prière de noter svp les informations en fonction de la commune actuelle, soit la commune fusionnée)

	"Commune"
<i>Date de l'entrée en vigueur de la fusion</i>	
<i>Population légale au.....</i>	
<i>Nbre de membres du Conseil communal</i>	
<i>Nbre d'équivalents plein temps (EPT) employés par la commune</i>	

*Issue de la fusion de:*

(prière de noter svp les informations en fonction de la situation avant l'entrée en vigueur de la fusion)

	"Commune"	"Commune"	"Commune"	"Commune"
<i>Population légale au .....</i>				
<i>Nbre de membres du Conseil communal</i>				
<i>Nbre d'équivalents plein temps (EPT) employés par la commune</i>				

	"Commune"	"Commune"	"Commune"	"Commune"
<i>Population légale au.....</i>				
<i>Nbre de membres du Conseil communal</i>				
<i>Nbre d'équivalents plein temps (EPT) employés par la commune</i>				

Quel était votre mandat politique précédent l'entrée en vigueur de la fusion?

.....

## I. Introduction

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

.....  
.....  
.....  
.....

2. Quelle a été la raison de choisir telle commune partenaire plutôt qu'une autre, du point de vue de chaque entité qui a été réunie dans la fusion?

.....  
.....  
.....  
.....

3. Avez-vous expérimenté un processus de fusion, antérieur ou postérieur à la fusion actuelle, qui a échoué?

oui

Avec quelle(s) autre(s) commune(s)? .....

.....

A quel stade? .....

.....

Pourquoi? .....

.....

non

4. Combien d'années se sont écoulées depuis le commencement des discussions jusqu'à l'entrée en vigueur de la fusion?

- a. en tenant compte d'un éventuel processus de fusion échoué? .....
- b. en considération uniquement des premières discussions qui ont mené à la fusion actuelle? .....

5. Avez-vous bénéficié d'un accompagnement externe pour mener les travaux conduisant à la fusion?

oui

Sous quelle forme? .....

.....

non

6. Quel est, selon vous, le temps nécessaire pour le "rodage" ou l'harmonisation d'une fusion de communes, soit la mise en place de tous les éléments induits par la fusion (règlements, aspects techniques, etc.)?

.....  
.....

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

oui

Dans quelle(s) situation(s)? .....

non

*Remarques et commentaires:*

.....  
.....  
.....

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

**A. Autorités**

*a. Légititatif communal*

8. Au sein de l'assemblée communale, percevez-vous un sentiment d'infériorité des citoyennes et citoyens des villages minoritaires composant la fusion?

inexistant       faible       moyen       fort

9. Y a-t-il eu des réflexions quant à remplacer l'Assemblée communale par un Conseil général, que ce soit au sein de la commission de fusion, du Conseil communal ou de l'assemblée communale?

oui  
 non

10. Quelle est l'évolution quant à la participation de la population à l'assemblée communale, de manière proportionnelle à celle(s) précédant la fusion (estimation)?

meilleure  
 statu quo  
 moins bonne

11. Les participants viennent-ils de l'ensemble des communes fusionnées? Au contraire, ressent-on un certain désintérêt de certaines d'entre elles? Si oui, quelle peut en être la raison?

.....  
.....

12. Quelle est la perception de la population sur la centralisation à un endroit précis de l'administration?

bien acceptée       plutôt acceptée       difficilement acceptée       non acceptée

13. Est-ce que des innovations ont été faites en rapport avec cette centralisation, compte tenu du service à apporter à la population? Quelle(s) éventuelle(s) innovation(s)? Pour quelle(s) ancienne(s) commune(s)?

.....  
.....

*b. Conseil communal*

14. Est-ce que la charge de travail du Conseil communal a évolué du point de vue du syndic / de la syndique?

Si oui,

- à la baisse ou  
 à la hausse?

Comment l'expliquez-vous? .....

.....  
 non

15. A combien estimez-vous votre pourcentage de travail pour remplir votre fonction communale? Prière de préciser l'évolution de votre taux d'activité avant et après la fusion.

16. Est-ce que le tarif des défraiemts des membres de l'exécutif a été modifié à la suite de la fusion?

Si oui,

- à la baisse ou  
 à la hausse?

non

17. Avez-vous évoqué la professionnalisation (totale ou partielle) de l'exécutif?

oui  
 non

18. Est-ce que votre intérêt pour les affaires communales a évolué au regard de la taille nouvelle de la commune à gérer?

oui

De quelle manière? .....

.....  
 non

19. Est-ce que le regard des citoyennes et des citoyens vis-à-vis de l'autorité exécutive de la commune fusionnée a changé, selon votre appréciation?

oui

De quelle manière? .....

.....  
 non

20. Pour les communes fusionnées avant les élections communales de 2006, est-ce que la recherche de candidats-es aux élections a été facilitée?

oui  
 non

21. Est-ce que des quotas découlant des cercles électoraux ont été introduits dans le cadre de la convention de fusion (par exemple, pour les élections, les commissions, les bâtiments, les parchets communaux, etc.)?

Si oui

Dans quel(s) domaine(s) et pour combien d'années? .....

.....  
 non

22. D'un point de vue général, est-ce que l'appréciation du poids de votre commune a changée?

- vis-à-vis des collaborations intercommunales?

- oui
- non

- vis-à-vis du district?

- oui
- non

- vis-à-vis du canton?

- oui
- non

*Remarques et commentaires:*

.....  
.....  
.....  
.....

## B. Administration

23. Quel est l'impact de la fusion sur le travail de l'administration communale, en général?

.....  
.....  
.....  
.....

24. Y a-t-il eu des réorganisations au niveau du nombre de personnes employées dans la commune fusionnée par rapport au nombre de personnes employées dans les communes avant la fusion?

Si oui,

- par licenciement
- par démissions
- par retraites anticipées

Combien de personnes ont été concernées sur combien de collaborateurs-trices au total?

.....

non, aucune réorganisation n'a été entreprise

25. De manière générale, est-ce que votre structure administrative a pu être renforcée?

oui

Par quel moyen (service technique, industriel, collaborateur-trice hautement qualifié, informatique communale, etc.)? .....

.....

non, mais nous l'envisageons

non, nous ne l'envisageons pas

26. En cas de nouveaux engagements, de quel niveau de formation sont issu(e)s les nouveaux collaborateurs ou nouvelles collaboratrices?

Haute école (Université, écoles polytechniques, HEG, etc.)

Dans quel secteur? .....

.....

- CFC avec expérience et/ou formation continue acquise  
Dans quel secteur? .....
- .....
- CFC sans expérience significative  
Dans quel secteur? .....
- .....
- Autre  
Quelle formation et dans quel secteur? .....
- .....
- Aucun nouvel engagement

27. Avez-vous édicté un règlement du personnel communal depuis la fusion?

- oui  
 non

28. Quelle échelle de salaire appliquez-vous?

- propre échelle de salaire  
 échelle de salaire du personnel de l'Etat de Fribourg

29. Est-ce que les salaires ont globalement augmenté, suite à la fusion (indépendamment des adaptations usuelles)?

- oui  
 non

30. Assurez-vous la gestion administrative d'une association intercommunale?

- oui, de manière nouvelle depuis la fusion  
 oui, nous poursuivons cette tâche confiée avant la fusion  
 non

31. Comment avez-vous réglé la conjonction des divers supports informatiques? Avez-vous entrepris des améliorations de votre parc informatique?

.....

.....

32. Engagez-vous des apprentis?

- oui, nouvellement depuis la fusion  
Combien et dans quel(s) secteur(s) d'activités? .....
- .....
- oui, nous poursuivons l'offre de places d'apprentissage offertes avant la fusion  
Combien et dans quel(s) secteur(s) d'activités? .....
- .....
- non, mais nous y songeons  
 non

*Remarques et commentaires:*

.....

.....

.....

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

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

33. Est-ce que la définition des cercles scolaires a été modifiée depuis la fusion?

oui

Quelle est la modification? .....

non, mais des réflexions ont été entreprises à ce sujet

Vers quelles orientations? .....

non, aucune modification

34. Avez-vous offert de nouvelles prestations, avant l'introduction de la Loi sur la jeunesse (accueils extrascolaires) et de la modification de la Loi scolaire (deuxième année d'école enfantine)?

oui

Quelle(s) prestation(s)? .....

non

35. Y a-t-il eu des réorganisations dans l'occupation des bâtiments scolaires, dues à la fusion?

oui

De quelle manière? .....

non

36. Avez-vous engagé nouvellement un-e responsable de l'organisation des écoles primaires (exemple, un directeur-trice d'établissement, peut-être à temps partiel, comme la notion de Schulleitung dans la partie alémanique)?

oui

La personne est-elle issue de

administration communale

personnel enseignant

Selon quelles modalités (à temps partiel, décharge de son temps de classe, etc.)? .....

non

*Remarques et commentaires:*

.....  
.....  
.....  
.....

*b. Social et santé*

37. Avez-vous pu obtenir davantage de poids dans les associations intercommunales des domaines cités grâce à la fusion?

- oui
- non
- statu quo

38. Particulièrement, avez-vous revendiqué et/ou obtenu un siège au sein d'un comité d'une association intercommunale active dans ces secteurs?

- revendiqué et obtenu
- revendiqué mais non obtenu
- non revendiqué et non obtenu
- statu quo

39. Avez-vous entrepris ou envisagez-vous assumer seuls une tâche actuellement répartie entre plusieurs communes par le biais d'une association intercommunale (par exemple, le service de tutelle)?

- oui

Quelle(s) tâche(s)?.....

- non

40. Avez-vous entrepris de nouvelles initiatives ou offrez-vous de nouvelles prestations aux différents groupes de la population dans ce secteur (par exemple, groupe de bénévoles, rencontres, repas à domicile, activités, etc.)?

- oui

Quelle(s) initiative(s) ou quelle(s) prestation(s)? .....

- non

*Remarques et commentaires:*

.....  
.....  
.....  
.....

*c. Eaux, épuration, sapeurs-pompiers*

41. Avez-vous entrepris des investissements nouveaux dans le domaine de l'eau, de l'épuration et des sapeurs-pompiers dus à la fusion?

- oui

Lesquels? .....

- non

42. Avez-vous pu obtenir davantage de poids dans les associations intercommunales des domaines "eaux, épuration, sapeurs-pompiers" grâce à la fusion?

- oui
- non
- statu quo

43. Particulièrement, avez-vous revendiqué et/ou obtenu un siège au sein d'un comité d'une association intercommunale active dans ces secteurs?

- revendiqué et obtenu
- revendiqué mais non obtenu
- non revendiqué et non obtenu
- statu quo

44. Avez-vous ou songez-vous assumer seul une tâche du domaine répartie entre plusieurs communes?

- oui

Quelle(s) tâche(s)?.....

- .....  
 non

45. Avez-vous ou songez-vous à mettre en place un service technique, seul ou en collaboration avec d'autres communes?

- oui, seul
- oui, avec d'autres communes
- non

46. Quel a été éventuellement le rôle, respectivement l'influence de l'organisation des sapeurs-pompiers dans la fusion et vice-versa?

*Remarques et commentaires:*

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

#### *d. Finances*

47. Y a-t-il eu des stratégies d'investissement dans les anciennes communes avant la fusion en vue d'harmoniser le système financier (par exemple, en vue d'harmoniser les coefficients d'impôts)?

- oui

Lesquelles et où?.....

- .....  
 non

48. Quelle a été l'affectation de la subvention reçue du fonds cantonal pour la fusion?

.....  
.....

49. Selon votre appréciation générale, avez-vous pu reconnaître une évolution de la marge nette d'autofinancement (MNA) suite la fusion? Positive ou négative?

- en comparaison avant et après la fusion:

- oui, positive
- oui, négative
- non, aucune évolution

- évolution depuis l'entrée en vigueur de la fusion:

- oui, positive
- oui, négative
- non, aucune évolution

50. Avez-vous pu entreprendre des investissements dans une commune faisant partie de la fusion, lesquels n'auraient pas été possibles sans la fusion?

- oui

Le(s)quel(s) et où? .....

- .....  
 non

51. Y a-t-il eu une réaction de la population face au planning des investissements tenant compte de toutes les anciennes communes?

- oui
- non

*Remarques et commentaires:*

.....  
.....  
.....  
.....

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

52. Avez-vous entrepris des investissements nouveaux décidés suite à la fusion dans ces secteurs?

- oui

Le(s)quel(s) et pourquoi? .....

- .....  
 non

53. Avez-vous mis ou envisagez-vous mettre un service technique en place, seul ou en collaboration avec d'autres communes?

- oui, seul

- oui, avec d'autres communes

- non

54. Est-ce que le nombre de sites de la déchetterie a évolué en conséquence de la fusion?

- oui

Quelle est l'évolution? .....

- .....  
 non

55. Est-ce que les heures d'ouverture de la déchetterie ont changé en conséquence de la fusion?

- oui

Quel est le changement et pourquoi? .....

- .....  
 non

56. Est-ce que la répartition des parchets communaux tient compte des territoires des anciennes communes?

oui

Selon quelle(s) modalité(s)?.....

.....  
Pour combien d'années?.....

non

*Remarques et commentaires:*

.....  
.....  
.....  
.....

**f. Aménagement du territoire, constructions, développement économique**

57. Comment jugez-vous l'impact d'une fusion sur l'aménagement du territoire?

positivement

Pourquoi? .....

mitigé

Pourquoi? .....

négativement

Pourquoi? .....

58. Avez-vous réorganisé votre territoire, du point de vue de l'aménagement, en lien avec la fusion?

oui

De quelle manière? .....

non

59. Votre commune est-elle devenue plus attractive au niveau économique?

oui

Si oui, comment? .....

non, mais nous envisageons des perspectives à ce niveau-là. Le cas échéant, quelle(s) perspective(s)?.....

non

60. Avez-vous entrepris de nouvelles initiatives en la matière (vision de développement durable, par exemple)?

oui

Quelle(s) initiative(s)? .....

non

*Remarques et commentaires:*

.....  
.....  
.....  
.....

*g. Culture, sports, sociétés locales*

61. A votre avis, comment est ressentie la fusion par les diverses sociétés locales?

- positivement  
 de manière mitigée  
 négativement

62. Est-ce que certaines sociétés ont également fusionné ou envisagent de le faire?

oui

Lesquelles? .....

Si oui, de manière identique au périmètre de la commune fusionnée?

- identique  
 pas identique

Si pas identique, dans quel périmètre?

non

63. Avez-vous ou envisagez-vous de procéder à des investissements nouveaux dans ces domaines?

oui

Le(s)quel(s)? .....

non

64. Est-ce que de nouvelles initiatives ont été entreprises ou de nouvelles prestations ont-elles été offertes dans ces domaines suite à la fusion?

oui

Quelle(s) initiative(s) ou quelle(s) prestation(s)? .....

non

65. Est-ce que le sentiment de sécurité publique a évolué en fonction de la taille de la commune et du nouveau mélange de la population? Positivement ou négativement?

positivement fort       positivement       statu quo       négativement       négativement fort

*Remarques et commentaires:*

.....  
.....  
.....  
.....

### III. Bilan général du processus de fusion

66. Repartiriez-vous dans un processus de fusion ou envisagez-vous une nouvelle fusion?

oui

Quelle est votre motivation? .....

Dans combien de temps? .....

non

Pourquoi? .....

67. Est-ce que le périmètre de fusion a-t-il été judicieux?

oui

Si non, pour quelle raison?

nous sommes allés trop loin. Eventuelle(s) remarque(s): .....

nous aurions dû aller plus loin. Eventuelle(s) remarque(s): .....

68. Est-ce que certains délais fixés dans la convention vous ont posé ou vous posent-ils problèmes?

oui

Quel(s) domaine(s), selon quel(s) délai(s)? .....

Pourquoi? .....

non

69. Après une telle expérience, changeriez-vous quelque chose et/ou auriez-vous un conseil à formuler et lequel?

oui, je changerais certaines choses

Le(s)quelle(s)? .....

non, je ne changerais rien

Mon ou mes conseil(s):

.....  
.....  
.....

70. Votre appréciation de l'autonomie communale a-t-elle évoluée depuis le processus de fusion?

positivement

Pourquoi? .....

.....

négativement

Pourquoi? .....

.....

statu quo

71. De manière générale, comment considérez-vous votre fusion?

une réussite totale     plutôt une réussite     plutôt un échec     un échec total

Pourquoi (quel(s) est(sont) le(s) facteur(s) qui qualifie(nt) votre appréciation)? .....

72. Votre avis général m'intéresserait. Avez-vous des commentaires complémentaires à apporter?

.....

.....

.....

Je vous remercie infiniment pour le temps que vous avez consacré à répondre à mes questions. Votre collaboration m'est précieuse. Je ne manquerai pas de vous transmettre les résultats de cette évaluation.

# Förderung der Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Freiburg: Bilanz der von der Fusion betroffenen Gemeinden

## Fragebogen

Sehr geehrte Frau Gemeindepräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ammann

Dieser Fragebogen richtet sich an die Gemeindepräsidentinnen und Ammänner der zusammengeschlossenen Gemeinden (Periode vom 2000 bis 2006). Die Antworten sollten die Einstellung des gesamten Gemeinderates widerspiegeln. Ich bitte Sie, die Fragen, die einen eventuellen Vergleich mit den "alten" Gemeinden ansprechen, auf allgemeine Weise zu beantworten. Der Zeitaufwand wäre viel zu gross, wenn der Vergleich mit jeder einzelnen Gemeinde (vor dem Gemeindezusammenschluss) gemacht würde. Dies würde bedeuten, dass ich die ehemaligen Gemeindepräsidentinnen und Ammänner befragen müsste, was die festgelegten Rahmenbedingungen für meine Arbeit klar überschreitet.

Zum Ausfüllen des Fragebogens brauchen Sie eine Stunde. Ich bin mir bewusst, dass Ihre Zeit kostbar ist und danke Ihnen dafür, dass Sie sich diese nehmen. Gerne würde ich die Antworten bis zum 15. September 2009 bekommen. Sie können mir diese entweder per Post (siehe beigelegter Briefumschlag/ Micheline Guerry, c/o Freiburger Gemeindeverband, Postfach 177, 1566 St-Aubin) per Fax (026 677 04 26) oder E-Mail ([info@acf-fgv.ch](mailto:info@acf-fgv.ch)) zurückschicken.

Für allfällige Rückfragen im Zusammenhang mit diesem Fragebogen stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung (079 660 64 00).

Ich danke Ihnen im Voraus für Ihre wertvolle Hilfe und verbleibe mit freundlichen Grüßen.

Micheline Guerry

## Wegleitung zum Fragebogen

### *Informations de base*

### *Basisinformationen*

I. Einleitung	F 1 bis 7
II. Welches ist die Bilanz, die Sie aus der Fusion ziehen können, aus der Sicht der diversen Partner und verschiedenen Sichtweisen?	
A. Behörden	
a. Gemeindeversammlung/ Generalrat	F 8 bis 13
b. Gemeinderat	F 14 bis 22
B. Verwaltung	F 23 bis 32
C. Gemäss den verschiedenen Handlungsfeldern der Gemeinde	
a. Schulen, Einrichtungen zur Betreuung für Kinder im Vorschulalter und Jugend	F33 bis 36
b. Soziales und Gesundheit	F37 bis 40
c. Wasser, Abwasserklärung, Feuerwehr	F41 bis 46
d. Finanzen	F47 bis 51
e. Gebäude, Werkhof, Abfallentsorgung, Wälder, Gemeindeparzellen	F52 bis 56
f. Raumplanung, Bauten, wirtschaftliche Entwicklung	F57 bis 60
g. Kultur, Sport, lokale Vereine	F61 bis 65
III. Allgemeine Bilanz des Fusionsprozesses	F66 bis 72

**Gemeinde:**

(Bitte notieren Sie die Informationen im Zusammenhang mit der jetzigen, fusionierten Gemeinde)

	"Gemeinde"
Datum des Inkrafttretens des Gemeindezusammenschlusses	
Zivilrechtliche Bevölkerung am....	
Anzahl Gemeinderäte	
Anzahl Vollzeitangestellte in der Gemeinde	

*Entstanden aus der Fusion von:*

(Bitte notieren Sie die Informationen im Zusammenhang mit der Situation vor dem Inkrafttreten der Fusion)

	"Gemeinde"	"Gemeinde"	"Gemeinde"	"Gemeinde"
Zivilrechtliche Bevölkerung am....				
Anzahl Gemeinderäte				
Anzahl Vollzeitangestellte in der Gemeinde				

	"Gemeinde"	"Gemeinde"	"Gemeinde"	"Gemeinde"
Zivilrechtliche Bevölkerung am....				
Anzahl Gemeinderäte				
Anzahl Vollzeitangestellte in der Gemeinde				

Was war Ihr politisches Mandat vor dem Inkrafttreten der Fusion ?

.....

## I. Einleitung

1. Was waren der (die) Auslöser und die Motivation aus der Sicht jeder einzelnen Gemeinde den Fusionsprozess in Gang zu setzen?

.....  
.....  
.....  
.....

2. Was war der Grund eher eine bestimmte Gemeinde als eine andere für die Fusion zu wählen? Diese Frage bezieht sich auf alle Gemeinden ihres Fusionskreises.

.....  
.....  
.....  
.....

3. Haben Sie vor oder nach dieser Fusion bereits einmal eine Erfahrung eines misslungenen Fusionsprozess gemacht?

ja

Mit welcher/ welchen anderer / anderen Gemeinde(n)?

.....

In welchem Stadium?

.....

nein

4. Wie viele Jahre sind seit der ersten Diskussion bis zum Eintritt der Fusion vergangen?

- a. unter Berücksichtigung eines eventuell misslungenen Fusionsprozesses?.....
- b. nur unter der Berücksichtigung der ersten Diskussionen die zur aktuellen Fusion führten?.....

5. Wurden Sie bei den Arbeiten, die Sie zur Fusion führten, extern unterstützt?

ja

In welcher Form? .....

nein

6. Wie lange braucht es Ihrer Meinung nach für die Anpassung und Harmonisierung einer Gemeindefusion, das Umsetzen der verschiedenen von der Fusion abhängigen Elemente, wie technische Aspekte, Reglemente usw.?

.....

7. Darf man behaupten, dass die Bewohner einer „alten“ Gemeinde den grösseren Nutzen als eine andere Gemeinde aus einer Fusion ziehen (z.B. lokale oder neue Dienstleistungen, Investitionen usw.)?

ja

In welcher Situation, in welche(n) Situation(en)? .....

nein

Bemerkungen:

---

---

---

---

**II. Welches ist die Bilanz, die Sie aus der Fusion ziehen können, aus der Sicht der diversen Partner und verschiedenen Sichtweisen?**

**A. Behörden**

a. Gemeindeversammlung/ Generalrat

8. Spüren Sie im Rahmen der Gemeindeversammlungen ein Minderwertigkeitsgefühl ( eine Unterlegenheit) der Bürgerinnen und Bürger der kleineren Dörfer dieses Fusionskreises?

nicht vorhanden       schwach       mittel       stark

9. Wurden im Rahmen der Fusionskommission, des Gemeinderates oder der Gemeindeversammlung Überlegungen gemacht, die Gemeindeversammlung durch einen Generalrat zu ersetzen?

ja  
 nein

10. Wie hat sich die Teilnahme der Bevölkerung anlässlich der Gemeindeversammlung im Vergleich zur Gemeindeversammlung vor der Fusion entwickelt (Schätzung)?

besser  
 status quo  
 weniger gut

11. Stammen die Teilnehmer aus allen zusammengeschlossenen Gemeinden oder spürt man ein mangelndes Interesse gewisser Gemeinden ? Wenn ja, was könnte der Grund dafür sein?

---

---

12. Wie wird die Zentralisierung der Verwaltung von der Bevölkerung aufgenommen?

gut akzeptiert     eher akzeptiert     mit Mühe akzeptiert     nicht akzeptiert

13. Wurden mit der Zentralisierung Neuerungen im Zusammenhang mit den Dienstleistungen für die Bevölkerung eingeführt? Wenn ja welche? Für welche ehemalige(n) Gemeinde(n)?

---

---

**b Gemeinderat**

14. Hat sich die Arbeitslast des Gemeinderates aus Sichtweise der Gemeindepräsidentin, des Ammanns geändert?

Wenn ja

- eher weniger  
 eher mehr?

Wie erklären Sie sich das? .....

.....  
 nein

15. Welchem Prozentsatz entspricht Ihre Arbeit zur Erfüllung des Gemeindeamtes? Bitte präzisieren Sie die Entwicklung Ihrer Tätigkeit vor und nach der Fusion.

16. Wurde die Entschädigung der Gemeinderäte, Gemeinderätinnen infolge der Fusion geändert?

Wenn ja

- gesenkt ?  
 erhöht ?

nein

17. Wurde die (totale oder teilweise) Professionalisierung des Gemeinderates angesprochen?

ja

nein

18. Hat sich Ihr Interesse für Gemeindefragen wegen der neuen Grösse der Gemeinde, verändert?

ja

Auf welche Art? .....

.....  
 nein

19. Laut Ihrem Ermessen, hat sich die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger Ihrer Gemeinde den Gemeindebehörden der neuen fusionierten Gemeinde gegenüber geändert?

ja

Auf welche Art? .....

.....  
 nein

20. Für die vor den Gemeinderatswahlen von 2006 fusionierten Gemeinden war die Suche von Gemeinderatskandidaten einfacher ?

ja

nein

21. Wurden die Anteile die sich aus den neuen Wahlkreisen ergaben im Rahmen des Fusionsvertrages eingeführt (z B. für die Wahlen, die Kommissionen, die Gebäude, die Gemeindeparzellen, usw.)?

Wenn ja

In welchem Bereich / in welchen Bereichen und für wie viele Jahre? .....

.....  
 nein

22. Aus allgemeiner Sicht, hat Ihre Gemeinde mehr oder weniger Gewicht ? Hat sich etwas geändert?

- gegenüber der interkommunalen Zusammenarbeit?

ja  
 nein

- gegenüber dem Bezirk ?

ja  
 nein

- gegenüber dem Kanton?

ja  
 nein

*Bemerkungen:*

.....  
.....  
.....  
.....

## **B. Verwaltung**

23. Welches sind die Auswirkungen auf die Arbeit der Gemeindeverwaltung im Allgemeinen ?

.....  
.....  
.....  
.....

24. Gab es im Rahmen der neuen fusionierten Gemeinde eine Reorganisation der Gemeindeangestellten im Vergleich zu der Anzahl Gemeindeangestellten vor der Fusion?

Wenn ja

mit Entlassungen  
 Rücktritt  
 frühzeitige Pensionierung

Wieviel Mitarbeiter waren im Bezug auf die Gesamtzahl der Mitarbeiter betroffen? .....

.....  
 nein, es wurde keine Reorganisation gemacht

25. Konnte Ihre Verwaltungsstruktur im Allgemeinen verstärkt werden ?

ja

Mit welchen Mitteln (technischer oder industrieller Dienst, hochqualifizierte Mitarbeiter, Gemeindeinformatik, usw.)? .....

nein, aber wir fassen dies ins Auge

nein, wir ziehen dies nicht in Betracht

26. Im Falle von Neuanstellungen welches Ausbildungsniveau haben die neuen Mitarbeiterinnen und/oder Mitarbeiter ?

Hochschule (Universität, Technische Hochschule, HSW, usw.)

In welchem Sektor? .....

EFZ mit Erfahrung und/oder vorhandener beruflicher Weiterbildung

In welchem Sektor? .....

EFZ ohne spezielle Erfahrung

In welchem Sektor? .....

Andere

Welche Ausbildung und in welchem Sektor? .....

Keine Neuanstellungen

27. Haben Sie seit der Fusion ein Personalreglement erstellt?

ja

nein

28. Welche Lohnskala wenden Sie an?

eigene Lohnskala

Lohnskala des Staatspersonals Freiburg

29. Wurden infolge der Fusion die Löhne insgesamt erhoht? (unabhängig der üblichen Anpassungen)?

ja

nein

30. Gewährleisten Sie die Verwaltung eines interkommunalen Verbandes?

ja, neu seit der Fusion

ja, wir erfüllen diese Aufgabe weiterhin, auch nach der Fusion

nein

31. Wie haben Sie das Zusammentreffen der verschiedenen Informatikprogramme gelöst?  
Haben Sie Verbesserungen im Informatikbereich (Maschinen, Programme) vorgenommen?

32. Stellen Sie Auszubildende (Lehrlinge) an?

ja, neu seit der Fusion

Wieviel und in welchem/welchen Bereich/Bereichen? .....

.....  
 ja, wir setzen das Angebot der Lehrstellen vor der Fusion fort

Wieviel und in welchem/welchen Bereich/Bereichen? .....

.....  
 nein, aber es werden diesbezüglich Überlegungen gemacht

nein

*Bemerkungen:*

### **C. Gemäss den verschiedenen Handlungsfeldern der Gemeinde**

#### *a. Schulen, Einrichtungen zur Betreuung für Kinder im Vorschulalter und Jugend*

33. Wurden seit der Fusion die Schulkreise geändert?

ja

Welche Änderung? .....

.....  
 nein, es wurden aber in diesem Zusammenhang Überlegungen gemacht

In welche Richtung? .....

.....  
 nein, keine Änderung

34. Haben Sie vor dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Jugend (ausserschulische Betreuung) und das neue Schulgesetz (Zweites Kindergartenjahr) neue Leistungen angeboten?

ja

Welche Leistung(en)? .....

.....  
 nein

35. Gab es in der Besetzung der Schulgebäude infolge der Fusion Umstrukturierungen?

ja

Welcher Art? .....

.....  
 nein

36. Haben Sie letztthin neue Verantwortliche für die Organisation der Primarschulen (z.B. einen/ eine Schulleiter/in Teilzeit angestellt?)

ja

Die Person stammt aus

der Gemeindeverwaltung

Lehrpersonal

Auf welche Weise (Teilzeit, Entlastung in der Klasse, usw.)?

.....  
.....

nein

Bemerkungen:

.....  
.....  
.....  
.....

*b. Soziales und Gesundheit*

37. Haben Sie dank der Fusion in den oben aufgeführten Bereichen mehr Gewicht in den interkommunalen Verbänden?

- ja  
 nein  
 status quo

38. Haben Sie einen Sitz in einem interkommunalen Verband mit Aktivitäten in diesen Bereichen gefordert oder erhalten?

- gefordert und erhalten  
 gefordert aber nicht erhalten  
 nicht gefordert und nicht erhalten  
 status quo

39. Haben Sie oder beabsichtigen Sie eine auf mehrere Gemeinden verteilte Aufgaben alleine über einen interkommunalen Verband (z.B. Vormundschaftsbehörde) zu übernehmen?

ja

Welche Aufgabe(n) ? .....

.....

nein

40. Haben Sie neue Initiativen ergriffen oder offerieren Sie bestimmten Gruppen der Bevölkerung neue Dienstleistungen in diesem Bereich? (z.B. ehrenamtliche Gruppen, Mahlzeitendienst, Begegnungen, Aktivitäten usw.)?

ja

Welche Initiative(n), welche Dienstleistung(en)? .....

.....

nein

Bemerkungen:

.....  
.....  
.....  
.....

c. Wasser, Abwasserklärung, Feuerwehr

41. Haben Sie in Folge der Fusion neue Investitionen im Bereich Wasser, Abwasserklärung und Feuerwehr gemacht ?

ja

Welche? .....

.....  
 nein

42. Haben Sie dank der Fusion mehr Gewicht in den interkommunalen Verbänden im Bereich «Wasser, Abwasserklärung, Feuerwehr» erhalten?

ja

nein

status quo

43. Haben Sie einen Sitz in einem interkommunalen Verband mit Aktivitäten in diesen Bereichen gefordert oder erhalten?

gefordert und erhalten

gefordert aber nicht erhalten

nicht gefordert und nicht erhalten

status quo

44. Haben Sie oder denken Sie daran eine auf verschiedene Gemeinden aufgeteilte Aufgabe alleine zu übernehmen?

ja

Welche Aufgabe(n)? .....

.....  
 nein

45. Haben Sie oder denken Sie an die Einrichtung eines technischen Dienstes, allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden?

ja, alleine

ja, mit anderen Gemeinden

nein

46. Welche mögliche Rolle bzw. welchen Einfluss hatte die Organisation der Feuerwehr in der Fusion und vice-versa?

.....

.....

Bemerkungen:

.....

.....

.....

*d. Finanzen*

47. Gab es vor der Fusion, im Hinblick auf die Harmonisierung des Finanzsystems, Investitionsstrategien der „alten“ Gemeinden (z.B für die Harmonisierung der Steuerkoeffizienten)?

ja

Welche und wo? .....

.....  
 nein

48. Wozu diente die Finanzhilfe zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse?

.....  
.....

49. Auf allgemeine Weise konnten Sie in Folge der Fusion eine Entwicklung der Selbstfinanzierungsmarge (SFM) beobachten? Positiv oder negativ?

- im Vergleich vor und nach der Fusion:

- ja, positiv
- ja, negativ
- nein, keine Entwicklung

- Entwicklung seit Inkrafttreten der Fusion

- ja, positiv
- ja, negativ
- nein, keine Entwicklung

50. Konnten Sie in einer Gemeinde Investitionen machen, die ohne Fusion nicht denkbar gewesen wären?

ja

Welche und wo? .....

.....  
 nein

51. Gab es von Seiten der Bevölkerung Reaktionen im Zusammenhang mit den Investitionsplanungen unter Berücksichtigung aller ehemaligen Gemeinden?

ja

nein

*Bemerkungen:*

.....  
.....  
.....  
.....

*e. Gebäude, Werkhof, Abfallentsorgung, Wälder, Gemeindeparzellen*

52. Haben Sie in Folge der Fusion neue Investitionen in diesen Bereichen gemacht ?

ja

Welche und wozu? .....

.....  
 nein

53. Haben Sie oder denken Sie an die Einrichtung eines technischen Dienstes, allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden?

- ja, alleine
- ja, mit anderen Gemeinden
- nein

54. Hat sich in Folge der Fusion die Anzahl Abfallentsorgungstellen geändert?

- ja

Welches ist die Entwicklung? .....

.....  
 nein

55. Haben in Folge der Fusion die Öffnungszeiten der Abfallentsorgungstellen geändert?

- ja

Welches ist die Änderung und weshalb? .....

.....  
 nein

56. Berücksichtigt die Aufteilung der Gemeindeparzellen die Territorien der ehemaligen Gemeinden?

- ja

Nach welchen Modalitäten? .....

Für wie viele Jahre? .....

.....  
 nein

*Bemerkungen:*

.....  
.....  
.....  
.....

#### *f. Raumplanung, Bauten, wirtschaftliche Entwicklung*

57. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen einer Fusion auf die Raumplanung?

- positiv

Weshalb? .....

- .....  
 gemischt

Weshalb? .....

- .....  
 negativ

Weshalb? .....

58. Haben Sie Ihr Territorium aus der Sicht der Raumplanung im Zusammenhang mit der Fusion reorganisiert?

ja

Auf welche Weise? .....

.....  
 nein

59. Wurde Ihre Gemeinde im wirtschaftlichen Bereich attraktiver?

ja

Wenn ja wie? .....

.....  
 nein, wir ziehen in Betracht attraktiver zu werden. In diesem Fall, wie? .....

.....  
 nein

60. Haben Sie in diesem Bereich neue Initiativen in Betracht gezogen (z.B. Nachhaltige Entwicklung?)

ja

Welche Initiative(n)? .....

.....  
 nein

Bemerkungen:

.....  
.....  
.....  
.....

#### *g. Kultur, Sport, lokale Vereine*

61. Ihrer Ansicht nach wie empfinden die verschiedenen lokalen Vereine die Fusion?

positiv

gemischt

negativ

62. Haben gewisse Vereine ebenfalls fusioniert oder sehen Sie es vor?

ja

Welche? .....

Wenn ja, im gleichen Umfang der neu zusammengeschlossenen Gemeinde?

gleich

ungleich

Wenn ungleich, in welchem Umkreis?

.....  
 nein

63. Haben Sie oder beabsichtigen Sie neue Investitionen in diesem Bereich?

ja

Welche? .....

.....  
 nein

64. Wurden in diesen Bereichen in Folge der Fusion neue Initiativen oder neue Leistungen angeboten?

ja

Welche Initiative(n) oder welche Leistung(en)? .....

.....  
 nein

65. Hat sich das Gefühl der öffentlichen Sicherheit im Zusammenhang mit der Grösse der Gemeinde und der neuen Bevölkerungsmischung geändert? Positiv oder negativ?

stark positiv     positiv     status quo     negativ     stark negativ

Bemerkungen:

.....  
.....  
.....  
.....

### **III. Allgemeine Bilanz des Fusionsprozesses**

66. Würden Sie wieder einen Fusionsprozess durchmachen oder planen Sie eine neue Fusion?

ja

Was ist Ihre Motivation? .....

.....  
Wann? .....

nein

Weshalb? .....

67. War der Umfang der Fusion sinnvoll?

ja

Wenn nein, aus welchem Grund?

wir sind zu weit gegangen. Eventuelle Bemerkungen: .....

.....  
 wir hätten weiter gehen sollen. Eventuelle Bemerkungen: .....

68. Waren oder sind bestimmte Fristen des Fusionsvertrages problematisch für Sie?

ja

In welchem/welchen Bereich/Bereichen, welche Frist(en)? .....

.....  
Weshalb? .....

.....  
 nein

69. Nach einer solchen Erfahrung würden Sie etwas ändern oder hätten Sie einen Vorschlag zu machen, wenn ja welchen?

ja, ich würde gewisse Sachen ändern

Welche? .....

nein, ich würde nichts ändern

Mein(e) Ratschlag/ Ratschläge :

.....  
.....  
.....

70. Wie beurteilen Sie die Gemeindeautonomie, hat sich diese in Folge des Fusionsprozesses verändert?

positiv

Weshalb? .....

negativ

Weshalb? .....

status quo

71. Im allgemeine Weise wie betrachten Sie Ihre Fusion?

völlig gelungen     eher gelungen     eher gescheitert     völlig gescheitert

Welches sind die Faktoren, die Ihre Bewertung charakterisieren? .....

.....  
.....  
.....

Ich danke Ihnen ganz herzlich für die Zeit, die Sie sich zur Beantwortung meiner Fragen genommen haben. Ihre Zusammenarbeit ist für mich sehr wertvoll. Gerne werde ich Ihnen die Resultate dieser Auswertung mitteilen.

## **ANNEXE IV**

**Article 17 de l'avant-projet de loi sur  
l'encouragement aux fusions de  
communes**

Annexe IV: Article 17 de l'Avant-projet de loi relative à l'encouragement aux

fusions de communes

Propositions de modifications des articles 141a et 141 b LCo.

(DIAF/[Avant-]projet du 25.06.2009

Loi

du ...

relative à l'encouragement aux fusions de communes)

**Art. 17** Modification

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) est modifiée comme il suit :

**Art. 141a dbis) Autres dispositions**

aa) Contenu et durée de validité des obligations

<sup>1</sup> En sus des prescriptions concernant le régime de transition(art. 135 à 137) et les effets de la fusion (art. 138 à 141 et 142), la convention de fusion peut contenir d'autres dispositions qui obligent la nouvelle commune.

<sup>2</sup> Les communes concernées limitent la durée de validité de ces obligations dans la convention.

<sup>3</sup> En limitant la durée de validité, les communes concernées tiennent compte des besoins et développements futurs. La durée de validité ne peut dépasser vingt ans.

<sup>4</sup> Les obligations relatives aux impôts et autres contributions publiques peuvent être abrogées à tout moment.

**Art. 141b bb) Abrogation d'une obligation en vigueur**

<sup>1</sup> L'assemblée communale ou le conseil général de la nouvelle commune peut décider d'abroger une obligation de la convention de fusion. La décision est prise à la majorité de trois quarts des suffrages valables. Les dispositions relatives aux votes (art. 18 et 51bis) sont applicables.

<sup>2</sup> L'alinéa 1 est applicable à toutes les conventions de fusions, quelle que soit la date de leur conclusion.

<sup>3</sup> L'abrogation des obligations relatives aux impôts et autres contributions publiques est décidée à la majorité des suffrages valables.

<sup>4</sup> L'abrogation d'une obligation n'est pas soumise à approbation. La commune transmet la nouvelle teneur de la convention au Service des communes ainsi qu'au préfet.