

Fusions de commune

(dépôt)

La politique fribourgeoise d'encouragement aux fusions de communes prendra un tournant le 31 décembre 2004, date limite pour le dépôt de demandes de fusions selon le décret en cours.

Or, malgré le succès indéniable et remarqué de la politique des fusions menée au cours de ces dernières années, il apparaît aujourd'hui qu'un nombre non négligeable de fusions souhaitables ne se feront pas, pour des raisons qui relèvent fréquemment de motivations subjectives ou personnelles. Cette situation peut engendrer, pour les collectivités concernées, des surcoûts difficilement justifiables en comparaison des communes qui ont mené à bout l'exercice de la fusion.

Face à cette situation, les postulants demandent au Conseil d'Etat :

1. d'évaluer en termes généraux, ainsi que sous forme chiffrée pour quelques exemples, les conséquences financières, économiques et en termes de qualité des prestations publiques, pour les fusions réalisées d'une part et, d'autre part, pour les communes qui restent largement en-deçà de la taille minimale jugée adéquate au moment du lancement du décret en cours ;
2. de rendre rapidement publics les résultats du sondage effectué auprès des 56 anciens syndics de communes fusionnées, ce qui permettrait d'inciter les communes encore réticentes et notamment leurs exécutifs, sur les effets positifs d'une fusion.
3. d'examiner l'opportunité de poursuivre l'incitation à la fusion des communes, après l'échéance du 31 décembre 2004. Ce pourrait être par des mesures visant à favoriser, dans le cadre des subventionnements cantonaux et du système de péréquation, les communes dont la taille et l'organisation permettent de remplir des critères minimaux d'économicité et de qualité des prestations publiques. De telles mesures devraient permettre au canton d'investir, de manière aussi efficace que possible, l'argent du contribuable et d'éviter d'encourager financièrement la pérennisation de structures communales qui ne sont manifestement plus en adéquation avec les intérêts d'une grande majorité des contribuables. Enfin dans son étude, le Conseil d'Etat pourra aussi s'inspirer des expériences faites par le canton de Berne depuis bientôt cinq ans.

(développement)

L'introduction du nouveau mode de subventionnement forfaitaire aux fusions de communes le 1^{er} janvier 2000 a engendré une augmentation rapide du nombre des

fusions, notamment parce que ce mode permet d'éviter que les communes qui gagnent en capacité financière et en efficacité par leurs fusions ne soient « punies » financièrement par une telle opération. Ainsi, le nombre annuel de communes fusionnées a-t-il été multiplié par dix dès l'an 2000, ce qui a contribué de manière décisive au doublement de la taille moyenne des communes entre le lancement du processus de fusion et la fin de l'année 2003.

Financièrement, la prorogation du décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes décidée l'an dernier par le Grand Conseil et associée à une rallonge de 20 millions de francs pour assurer à l'ensemble des communes intéressées les mêmes conditions de soutien financier garanti à toutes les communes en voie de fusion les mêmes conditions de subventionnement, et ce jusqu'à l'échéance du décret. Le solde de plus de 22 millions de francs qui subsiste actuellement devrait largement suffire à répondre à toutes les demandes déposées ou voie de l'être.

Si cette tendance générale est réjouissante, on peut cependant observer depuis quelque temps une augmentation du nombre de fusions qui échouent, pour des motifs parfois liés à des aspects financiers, mais parfois aussi de type plus individuel et subjectif. Il apparaît ainsi que de nombreuses communes dont la fusion correspondrait à l'intérêt général tel qu'il est défini dans le décret sur l'encouragement aux fusions n'auront pas fait le pas d'ici la fin de l'année. Dans ce contexte il est important de connaître rapidement les intentions du Conseil d'Etat pour la période qui suivra celle de déploiement du décret :

- d'une part, pour que le Grand Conseil puisse prendre connaissance avant l'échéance du décret des perspectives à plus long terme ;
- d'autre part, pour permettre aux communes de disposer de tous les critères de décision sur une éventuelle fusion, et notamment d'une première liste des éventuelles conséquences financières négatives qui pourraient par exemple découler de futures règles de subventionnement cantonales liées à l'efficacité et la qualité des prestations communales ou de nouveaux mécanismes péréquatifs qui iraient dans le même sens ; en effet, le fait de connaître les intentions du Conseil d'Etat sur de telles mesures pourrait inciter certaines communes à s'engager dans la voie de la fusion avant que la politique cantonale ne passe de l'incitation financière positive à l'incitation financière négative.

Dans ce contexte, et pour éviter de reprendre à zéro des réflexions déjà engagées dans d'autres cantons, il sied de relever, à titre d'exemple, les travaux accomplis dans le canton de Berne. En effet, ce dernier a introduit une règle selon laquelle le montant des subventions cantonales allouées aux communes ne dépend plus désormais de la capacité contributive de la commune bénéficiaire, mais est lié à l'enveloppe budgétaire ou aux conventions de prestations, avec des subventions versées sous forme de montants forfaitaires afin d'inciter clairement les communes à éviter les dépenses inutiles. Par cette innovation, le nouveau système cantonal bernois de péréquation financière et de compensation des charges engendre la suppression du mélange entre les objectifs allocatifs et les objectifs distributifs fixés pour les subventions cantonales (les objectifs allocatifs visant une répartition optimale des ressources, avec une fonction incitative et financière, et les objectifs distributifs poursuivant une politique de répartition, p. ex. la péréquation entre les communes riches et les communes pauvres, avec une fonction compensatoire). De plus, depuis le 1er janvier 1999, la nouvelle loi bernoise sur les communes offre la possibilité de faire dépendre les contributions financières que le canton

accorde aux communes d'une coopération entre les communes. La condition présidant à la réduction ou à la suppression de subventions cantonales est que l'accomplissement en commun, autrement dit en coopération, de certaines tâches communales ou régionales permette une efficacité accrue ou des économies et qu'elle soit dans l'intérêt public. La loi laisse au canton une grande marge de manoeuvre dans l'application puisqu'il ne limite pas cette relation entre subventions cantonales et coopération intercommunale à des domaines déterminés, ni ne la rattache à des conditions particulières extérieures aux critères mentionnés. La nouvelle disposition légale peut s'appliquer à toute prestation financière du canton aux communes, y compris aux prestations complémentaires relevant de la péréquation financière et de la compensation des charges. En pratique, si la vérification révèle qu'une commune pourrait accomplir ses tâches de manière plus rentable ou plus économe en coopérant avec d'autres communes ou en prenant d'autres mesures, mais qu'elle choisit malgré cela de rester seule ou renonce à prendre des mesures ciblées, le canton peut réduire les prestations financières dont la commune bénéficie ou même les supprimer le cas échéant.

Vu le contexte mentionné, les postulants demandent au Conseil d'Etat de répondre dans un délai qui permet aux communes intéressées de disposer de tous les renseignements nécessaires afin de pouvoir se déterminer à temps sur leur éventuelle volonté de fusionner avec d'autres communes.

(Sig.) Jean-François Steiert et Charly Haenni, députés

16 juin 2004