

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que le décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes était une mesure d'incitation qui visait à augmenter la taille moyenne des communes et à accélérer le rythme des fusions.

Sans que des valeurs à atteindre aient été expressément prévues par le décret, on peut néanmoins, sur la base des travaux préparatoires et des débats qui ont précédé la mise en œuvre du décret, évaluer les effets du décret sur la base des valeurs suivantes:

a) En terme de taille, il était souhaité qu'une valeur de 1'000 habitants soit si possible atteinte. Du 1er janvier 2000 au 1er janvier 2004, 29 fusions ont été réalisées, concernant 92 communes et entraînant la disparition de 63 communes dans le canton. Parmi celles-ci, 9 fusions n'ont pas atteint la taille de 1'000 habitants, bien que certaines s'en approchent de près. Il s'agit de la fusion des communes de:

Gillarens, Promasens et Rue	973 habitants
Estavayer-le-Gibloux, Rueyres-Saint-Laurent, Villarlod et Villarsel-le-Gibloux	918 habitants
La Corbaz, Cormagens et Lossy-Formangueires	833 habitants
Besencens, Fiaugères et Saint-Martin	853 habitants
Bouloz, Pont et Porsel	857 habitants
Enney, Estavannens et Villars-sous-Mont	940 habitants
Le Crêt, Grattavache et Progens	893 habitants
Berlens et Mézières	923 habitants
Middes et Torny-le-Grand	689 habitants

Dans les autres cas, la taille s'échelonne de 1'091 habitants à 2'656 habitants. La taille moyenne des communes fribourgeoises est passée de 974 habitants au 31.12.1999 à 1'331 habitants au 1er janvier 2004.

b) En terme de taille optimale, le périmètre de la fusion devait être fixé de telle manière qu'il respecte l'article 4 du décret qui prescrit: "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".

L'approche développée par l'Université de Fribourg permet d'évaluer, dans une certaine mesure, cet objectif¹.

Les prévisions de l'étude ont été correctes pour 81 communes sur les 89 concernées².

c) Quant à l'accélération du rythme, on notera, du 1er janvier 2000 au 1er janvier 2004, la réalisation de 29 fusions concernant 92 communes (7,25 fusions représentant 23 communes par an) contre 32 fusions concernant 71 communes en 32 ans sous l'ancien régime (1 fusion représentant 2,22 communes par an).

D'autres indicateurs peuvent être utilisés dans le but de mesurer les effets de la subvention allouée en cas de fusion. Des indicateurs quantitatifs, tels que la charge fiscale dans les nouvelles communes, l'importance des économies d'échelles, la situation financière, analysant la qualité des prestations fournies et le degré de satisfaction des habitants, pourraient être utilisés pour mesurer les effets dits secondaires. Les postulants préconisent quant à eux des analyses portant sur la qualité des prestations.

Le Conseil d'Etat n'a pas entrepris d'études portant sur la qualité des prestations offertes par les nouvelles communes en regard de ce qui prévalait avant la fusion. Pour ce faire, il faudrait pouvoir se fonder sur des normes de référence, fixer des niveaux de prestations à atteindre. La démarche pour optimiser la performance des services publics locaux passe, ainsi, en premier lieu, par une évaluation correcte des besoins, en deuxième lieu, par la détermination d'objectifs et de programmes cohérents avec les besoins constatés, et en troisième lieu, par la recherche d'une qualité des prestations appropriées eu égard à ces besoins. Une telle démarche implique l'utilisation d'indicateurs permettant d'apprécier la situation des services concernés et de suivre leur évolution. Or dans ce domaine, les communes jouissent d'une grande autonomie et la législation cantonale fixe rarement des standards minimaux à atteindre. Il faut par ailleurs souvent compter plusieurs années pour que les effets des choix opérés soient perceptibles. Le recul de temps n'est pas suffisant pour en évaluer la portée puisque les nouvelles mesures d'encouragement n'ont déployé leurs effets qu'à partir du 1er janvier 2000. Le Conseil d'Etat n'a par conséquent pas l'intention, pour l'instant, de mener des études sur le sujet.

La charge fiscale peut, quant à elle, être analysée en tenant compte des nombreuses variations d'impôts qu'ont connues les communes fusionnées. Depuis le 1er janvier 2000, 43 communes ont connu une baisse du coefficient d'impôt, contre 12 hausses, le solde se composant de communes qui n'ont pas connues de variation du coefficient d'impôt. On peut préciser que les baisses ont été de 5 % de l'impôt cantonal de base à 17 reprises, de 10 % à 10 reprises, de 15 % à 8 reprises, de 20 % à 2 reprises et de 25 % et 30 % à une reprise. Quant aux hausses, elles ont été de 5 % à 7 reprises, de 10 % à 3 reprises et de 15 % à 2 reprises.

¹ La taille optimum est fondée sur la constatation qu'il n'est pas possible de déterminer une taille idéale, la taille variant selon les tâches assumées. La notion de taille optimum se fonde sur une approche développée par l'Université de Fribourg qui s'est appuyée, pour délimiter un nouveau découpage communal, sur les données des collaborations intercommunales déjà institutionnalisées. La méthode proposée part de l'idée que des espaces intercommunaux existants, s'ils coïncident, permettent de former des "noyaux forts" servant de périmètre pour une nouvelle commune issue d'une fusion des communes partenaires. Etude de l'Université de Fribourg, Bernard Dafflon, "Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence", Working Papers no 327, Université de Fribourg, Chaire de finances publiques, Fribourg, le 5 août 1999.

² Les communes qui ont fusionné deux fois ne sont comptées qu'une fois.

On citera enfin et dans ce contexte une étude sous forme de sondage, réalisée dans le cadre de l'examen périodique des subventions. En effet, dans le courant de l'année 2002, le Service des communes (SCom) a réalisé une analyse concernant les aides financières octroyées par l'Etat dans le but de favoriser les fusions de communes. Au cours de ces travaux, il a été émis le souhait tendant à approfondir la recherche concernant les éléments qui ont un impact sur la décision d'une commune d'adhérer à un projet de fusion. Il a donc été décidé de réaliser un sondage auprès des communes ayant participé à un processus de fusion durant ces dernières années.

Parallèlement, un autre objectif tout aussi important militait en faveur de cette démarche. Les examens périodiques des subventions, supervisés par l'Administration des finances (AFin), sont régulièrement confrontés à un manque d'informations pour une politique de subventionnement donnée, notamment en ce qui concerne le rôle et les effets de la subvention. Dans ce sens, le domaine des fusions de communes examiné dans le courant 2002 représentait un double intérêt pour la réalisation d'un sondage. Il s'agissait d'une occasion idéale de pouvoir expérimenter cet instrument, dans le but d'en transposer par la suite les expériences acquises à d'autres domaines. Un questionnaire a été établi conjointement entre le SCom et l'AFin.

Ce questionnaire a été ensuite adressé à 56 anciens syndics de communes ayant fusionné entre les années 1999 et 2002. Toutes ces personnes étaient en fonction au moment de la décision d'adhérer à la fusion. Le choix de s'adresser uniquement à ces personnes reposait avant tout sur un souci de simplification et de disponibilité des informations nécessaires.

Les résultats ont été présentés à large échelle dans toutes les séances d'informations aux fusions de l'année 2004. S'ils n'ont pas été transmis systématiquement à l'ensemble des communes, c'est qu'il s'agissait d'un moyen expérimental qui devait faire l'objet de commentaires quant à sa portée et aux conclusions à en tirer. En effet, compte tenu des caractéristiques du sondage réalisé, il était nécessaire de formuler certaines réserves à l'endroit des résultats obtenus, et par là des conclusions qui pourraient en être tirées. Il est à relever que ces réserves découlent de choix imposés notamment par la disponibilité des données et par le temps qu'il a été possible d'investir dans ce projet. Les analyses menées sur les données récoltées ont été limitées, notamment pour ces raisons. Elles se sont avant tout concentrées sur la description des résultats, sans s'étendre ni à leur interprétation approfondie, ni à une quelconque extrapolation.

Les résultats les plus significatifs sont les suivants:

a) Importance des facteurs présumés ressentis au sein de la population avant la fusion

Les différents facteurs significatifs sont classés par catégorie, en fonction de la fréquence avec laquelle ils ont été cités. La colonne de droite mentionne le taux précis.

Fréquence	Facteurs les plus significatifs (jugés assez à très importants)	Taux effectif (fréquence)
80 % et +	Possibilités de réduction de coûts / de rationalisation	84.50 %
70-80 %	Attrait de l'aide financière octroyée par l'Etat	78.80 %
	Amélioration de la marge de manœuvre budgétaire	75.0 %
	Aptitude de la nouvelle commune à assumer seule ses tâches	73.10 %
60-70 %	Modification de la charge fiscale grâce à la fusion	70.00 %
	Professionnalisation de l'administration communale	65.30 %
	Amélioration de l'efficacité de l'exécutif communal	63.50 %
	Nouvelles perspectives d'infrastructures pour la commune	61.50 %
	Situation financière des communes avant la fusion	61.50 %
	Facteurs les moins significatifs (jugés peu à pas importants)	
70-80 %	Notoriété des fusions déjà réalisées	73.10 %
60-70 %	Amélioration/intensification des contacts entre les populations locales	62.80 %
	Nouvelles perspectives en matière d'aménagement du territoire	61.60 %

L'aspect des conséquences financières du projet de fusion est manifestement le plus marquant dans toutes les réponses obtenues. Les trois facteurs les plus souvent cités se réfèrent en effet tous à des aspects d'ordre financier et budgétaire. Le souci de l'autonomie communale est également perceptible au travers de l'idée d'améliorer la marge de manœuvre budgétaire de la nouvelle entité et de sa capacité à assumer par ses propres moyens les tâches qui lui sont dévolues.

b) Importance accordée à certains facteurs présumés de "frein" à l'idée d'une fusion

Fréquence	Facteurs les plus significatifs (jugés assez à très importants)	Taux effectif (fréquence)
60-70 %	Perte de l'identité communale	63.40 %
	Facteurs les moins significatifs (jugés peu à pas importants)	
60-70 %	Diminution des connaissances du terroir	70.00 %
	Eloignement de l'administration communale	65.40 %

Les informations issues du sondage démontrent qu'à travers les facteurs proposés, une forte hétérogénéité domine les réponses fournies. Il n'en ressort pour ainsi dire aucune tendance générale marquée, à l'exception toutefois des éléments ci-dessus.

La crainte d'une perte de l'identité communale est partagée par un peu moins du 2/3 des personnes interrogées. Il est en outre intéressant de constater que cette crainte est d'autant plus marquée que la population de la nouvelle commune est importante. En effet, pour une population de moins de 1'300 habitants après la fusion, le taux de réponse pour ce critère se monte à 46 %, alors que ce taux grimpe à 75 % lorsque la nouvelle entité regroupe plus de 1'600 citoyennes et citoyens.

On constate également qu'il n'existe que peu de crainte en ce qui concerne le risque de dilution des connaissances régionales dans les nouveaux organes de la commune. L'éloignement des bureaux de l'administration communale ne paraît pas non plus être un facteur de "frein" significatif.

c) Pertinence des critères présumés pour la détermination du périmètre de la fusion

Après les éléments parlant en faveur ou en défaveur d'une démarche de fusion de communes, le présent paragraphe s'intéresse aux critères qui peuvent avoir une influence sur la détermination des contours géographiques et politiques d'un projet de fusion.

Taux de réponses	Critères les plus significatifs (assez à très importants)	Taux effectif
80 % et +	Coopération préexistante entre les communes impliquées	94.20 %
	Périmètre du cercle scolaire	84.60 %
70-80 %	Situation géographique des communes impliquées	76.90 %
	Rationalisation des infrastructures communes existantes	75.00 %
60-70 %	Taille des différentes communes en termes de population	65.40 %
	Critères les moins significatifs (pas à peu importants)	
80 % et +	Cercle de justice de paix	88.50 %
60-70 %	Provenance des membres des sociétés culturelles / sportives	60.00 %

Au vu des résultats, l'expérience de la collaboration (cercles scolaires, défense-incendie, par exemple) entre les communes impliquées dans un projet de fusion apparaît manifestement comme un élément essentiel pour la détermination du périmètre de la fusion. Le fait que le second critère cité soit le périmètre du cercle scolaire confirme cette idée. Le cercle scolaire est probablement l'une des formes de collaboration les plus fréquentes et "naturelles" entre communes. A noter ici que l'importance du critère "cercle scolaire" est d'autant plus marquée que la commune est petite en terme de population avant la fusion. Ainsi, ce critère est mentionné dans 93 % des cas pour les communes de moins de 400 habitants avant la fusion, alors que ce taux baisse à 62 % lorsque la taille de la population est supérieure à 800 habitants.

Les réponses fournies mettent également en évidence le fait que certains critères présumés ne jouent pour ainsi dire qu'un rôle minime dans le choix du périmètre de la future entité. Le cercle de justice de paix semble à ce titre ne pas être ressenti comme étant un élément relevant.

d) Appréciation de l'incitation financière offerte par l'Etat pour encourager les fusions de communes

L'incitation offerte par l'Etat est perçue comme étant:

- indispensable pour 44 % des personnes interrogées
- importante pour 37 % des personnes interrogées
- utile pour 19 % des personnes interrogées
- sans influence pour 0 % des personnes interrogées

Un peu moins de la moitié des personnes interrogées (44 %) estime l'aide apportée par l'Etat comme étant indispensable à la réalisation du projet de fusion de communes qu'elles ont connu. Aucune personne interrogée n'a en outre jugé que l'aide de l'Etat fût superflue.

Conclusion

Le Conseil d'Etat n'a pas l'intention de proposer une prorogation des mesures d'incitation financières aux fusions de communes. Dans l'avenir, les communes resteront toutefois libres de fusionner. A noter l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2006, de l'article 135 de la Constitution cantonale qui prévoit la possibilité pour l'Etat d'ordonner des fusions lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent. La teneur de l'article 135 est la suivante:

135 Fusions

1 L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.

2 Une fusion peut être proposée par les autorités communales, par une initiative populaire ou par l'Etat.

3 Les citoyennes et les citoyens actifs des communes concernées se prononcent sur la fusion. L'alinéa 4 est réservé.

4 Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.

L'application de cette disposition doit encore être examinée et fera, le cas échéant, l'objet d'une base légale.

Les travaux de révision de la péréquation intercommunale sont en cours. Toutes les options sont aujourd'hui ouvertes et les conditions à réunir pour qu'une commune bénéficie d'une aide péréquative seront examinées. L'expérience du canton de Berne que décrivent les auteurs du postulat est bien connue et la commission chargée de mener à terme les travaux s'en inspirera certainement.

Eu égard au fait que la présente réponse est exhaustive, son contenu peut être considéré comme l'équivalent d'un rapport. Pour cette raison, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter formellement ce postulat.

- La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat auront lieu ultérieurement.

Fribourg, le 3 novembre 2004