



**Commission thématique n°6
Organisation territoriale et communes
Annexe au procès-verbal N° 6/6**

**Synthèse de l'exposé de M. Dafflon, professeur à l'Université de Fribourg
sur l'expérience de fusions de communes réalisée dans le Canton de Fribourg**

1) Le débat à Fribourg dans les années 1970: au cœur de l'Europe

Dans les pays du Nord, la tendance est aux fusions forcées. Les pays du sud connaissent la tendance inverse. Le Conseil de l'Europe produit des recommandations en 1995 sur l'efficacité et la taille des communes. En Suisse, on connaît alors très peu de fusions. Huit cantons nient avoir des problèmes dans ce domaine, dix-huit affirment y travailler, quatre seulement y travaillent vraiment. Lucerne, le Tessin et Fribourg constituent des exemples significatifs. Dans le Canton de Fribourg, un référendum met en échec la loi sur les fusions.

2) Autonomie communale: vraiment ?

L'autonomie communale ne consiste pas seulement à encaisser des impôts, mais surtout à produire des tâches. Sur 65 tâches, 29 ont été **cantonalisées**. Les communes trop petites devenaient de simples agences d'exécution de l'**Etat**. On a constaté que les chômeurs en fin de droit se concentraient sur la ville de Fribourg pour bénéficier d'un meilleur anonymat. Beaucoup d'associations de communes différentes se superposaient. Ce phénomène provoquait des problèmes d'autonomie: il s'agit pour une commune de produire des tâches elle-même, qu'elle soit riche ou pauvre, et d'éviter de devoir les faire produire à l'extérieur.

3) Les fusions de communes dans le Canton de Fribourg : hâte-toi lentement... une longue Histoire et beaucoup de patience!

Le rythme des fusions de communes est important. Les communes fusionnées attendaient une péréquation financière, mais la commission parlementaire n'est pas entrée en matière. On retiendra que l'opération doit compter trois étapes successives : 1. Un mouvement de fusions, 2. Une répartition des tâches, et 3. Une péréquation financière. Par ailleurs on observe trois phases dans le processus de fusion : 3 à 6 ans de la première mention d'une fusion à la liste des problèmes à régler; 7 à 12 mois du début de l'étude des problèmes au rapport final soumis au Conseil **d'Etat** ; moins de 6 mois de la table du Conseil **d'Etat** jusqu'à la décision du Grand Conseil, en passant par les assemblées communales.

4) Le régime de 1974 à 1999: causes, moyens et perspectives

Les causes des fusions sont: - situation financière (perte d'autonomie due à l'endettement) - trop faible population (indisponibilité des personnes) ; - apport d'immeubles avec possibilité de développer une zone d'habitation ou une zone artisanale - communauté d'intérêts, volonté de rationaliser la gestion administrative - réunion administrative déjà effectuée ; **coordination** dans l'exécution des tâches communales. C'est une illusion de croire que la loi suffit. Il est nécessaire de mettre sur pied un système de subsides aux communes, variable, pour encourager aux fusions.

5) La collaboration intercommunale : oui, mais... !

Les élections tacites sont très fréquentes au niveau communal. On assiste par ailleurs à des collaborations intercommunales de droit privé, ce qui amène dangereusement à une " politique des petits copains ". Ces deux phénomènes sont les signes d'un déficit démocratique. Les associations communales se bureaucratisent et provoquent une multiplication des lieux de décisions, donc une perte de lisibilité. Il faut donc redonner son sens à la commune, sous l'angle des critères **socioéconomiques** et des critères de la production des services.

6) Demain: les nouvelles communes, la méthode des “ noyaux forts ” pour une nouvelle génération de fusions

Dans le choix des tâches à prendre en compte, il faut éliminer les tâches techniques, qui sont indifférentes pour les administrés. Le problème porte aussi sur le choix du noyau fort auquel rattacher la commune. C'est l'Etat qui propose des fusions aux communes. Si les communes ne veulent rien entreprendre aujourd'hui, dans dix ans elles disparaîtront. A relever enfin qu'il ne faut pas opérer de fusion de type Novartis : reprendre l'ensemble des personnels communaux, attendre les départs naturels.

Discussion

La notion de compétences différenciées

De fait, chaque commune est différente en matière de compétence et de finances. L'argument décisif est l'efficacité de la tâche. Il n'y a pas de relations entre l'efficacité de la tâche, son coût, et la taille de la collectivité, sauf pour les économies d'échelles dans le cas des stations d'épuration, par exemple. Le problème se situe au niveau de la péréquation.

Ne gagnerait-on pas du temps en créant des entités politiques sur la base de la carte des associations intercommunales et en laissant les communes y transférer leurs tâches à leur rythme ?

Cette expérience a échoué dans le canton de Berne. La référence spatiale doit résulter d'une analyse socio-économique (consommation, culture, sport, etc.). La référence spatiale calquée sur l'association intercommunale n'y est pas toujours identique. Mais si ces deux références sont identiques, la démarche sera plus rapide.

A partir de quelle taille la commune nuit-elle à la vie du citoyen ?

L'économiste n'a pas de réponse. C'est à chacun d'exprimer les conditions du bien-être. Le problème d'une trop grande taille vaut pour les centres, qui définissent des standards de prestations trop exigeants pour leurs voisins.

Vaud a connu une démarche fort différente de celle de Fribourg. EtaCom a permis de recenser les tâches collectives et de se poser la question de leur attribution au niveau le plus adéquat sous l'angle de l'homogénéisation de la prestation.

On ne soupçonne pas le nombre de tâches qui sont assumées en collaborant. Les périmètres optimaux ne coïncident pas. Le minimum de coïncidence doit être recherché en mettant de côté les tâches techniques.

Documentation :

- Péréquation intercommunale: quels sont les enjeux ? (distribué)
- Fusions de communes: éléments d'études pour une dimension de référence (disponible au secrétariat)
- Analyse socio-économique de trente et une fusions de communes dans le Canton de Fribourg (disponible au secrétariat)

J. Cachin / 26 janvier 2000