



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Claude Chassot

2015-GC-39

Modification de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (article 11)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 12 mars 2015, le motionnaire se réfère aux projets de fusion refusés lors des votations du 8 mars 2015. Selon lui, il faut reconnaître que l'aspect financier lié notamment au taux fiscal relativement bas de certaines communes joue un rôle important lors du vote final. Le motionnaire propose dès lors de donner un signe d'encouragement plus conséquent aux projets de fusion, en augmentant le montant de base de 200 à 300 francs.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage la volonté du motionnaire d'encourager les fusions de communes, comme mesures, parmi d'autres, visant à renforcer l'autonomie communale, à accroître leurs capacités et leur permettre d'accomplir efficacement leurs tâches.

Ainsi, le Conseil d'Etat rappelle que différentes formes d'encouragements financiers aux fusions de communes ont été, au fil du temps, appliqués dans le canton :

A partir de 1981 et jusqu'en 1999, l'aide financière est calculée en tenant compte de trois facteurs : la situation financière, la différence d'endettement et les différences dans les infrastructures indispensables. Durant cette période, 16 fusions, soit moins d'une fusion par année en moyenne, ont été réalisées. Elles ont réuni 37 communes, pour un montant de 18'478'067 francs. L'aide financière s'est par conséquent élevée à 500'000 francs par commune, soit 1'132 francs par habitant.

Du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2006, les fusions sont encouragées par une aide financière forfaitaire de 400 francs par habitant, multipliés par la population légale et pondérés par la capacité financière de la commune. Durant cette période, 41 fusions, soit un peu moins de 6 fusions par année en moyenne, réunissant 118 communes, ont été réalisées pour un montant de 22'609'806 francs. L'aide financière s'est par conséquent élevée à 192'000 francs par commune, soit 402 francs par habitant.

Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2011 et jusqu'à ce jour, les fusions sont encouragées par une aide financière forfaitaire de 200 francs par habitant, multipliés par la population légale et grevés d'un multiplicateur destiné à augmenter de 10% la dotation, pour chaque commune supplémentaire, dès la troisième commune partie à la fusion. A ce jour, 12 fusions ont été acceptées au niveau communal, dont 7 l'ont été entre 2014 et 2015. Ces fusions réunissent 37 communes, pour un montant de 8'625'340 francs. L'aide financière s'élève à ce jour à 233'000 francs par commune, soit 223 francs par habitant.

Ces chiffres démontrent, qu'à partir de l'année 2000 et malgré une importante diminution de l'aide financière, le nombre de fusions de communes a fortement augmenté. Ce fait est en partie imputable à la simplification de la méthode de calcul de l'aide financière (système forfaitaire). Force est cependant de constater que de multiples facteurs interviennent dans les processus de fusion et peuvent en expliquer le succès. L'aide financière n'en est qu'une composante. Parmi les autres facteurs, on pourra citer le sentiment d'appartenance à une nouvelle communauté, l'identification à un projet de société, le renforcement des capacités et des compétences des communes, la sauvegarde de l'identité locale, etc. Par ailleurs, à partir des années 2000 et avec l'introduction d'une aide forfaitaire, il n'était plus question de répondre aux objectifs qui avaient prévalu auparavant et qui consistaient à garantir une véritable compensation des disparités observées entre les communes. L'aide forfaitaire devenait une simple mesure d'encouragement et n'avait plus la vocation de compenser des disparités de nature fiscale.

Le Conseil d'Etat rappelle également qu'en 2010, à l'occasion du débat sur le projet de loi relatif à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), le Grand Conseil avait débattu de l'importance de l'aide financière à accorder en cas de fusions. Un amendement proposait de verser 300 francs par habitant au lieu de 200 francs, et ce, jusqu'à une limite de 10'000 habitants. Cet amendement avait été rejeté et il avait été finalement décidé de retenir un montant forfaitaire de 200 francs par habitant, sans limite de population. A cette occasion, il avait été également relevé dans le message accompagnant l'avant-projet de loi que « *Il est souhaitable que le montant versé conformément à la présente loi ne dépasse qu'exceptionnellement l'aide financière que les nouvelles communes auraient reçues si elles avaient fusionné sous le régime de l'ancien décret* ». Il s'agissait alors d'éviter que le nouveau régime soit financièrement plus favorable que le précédent.

Au-delà de la question du montant de base par habitant, la suppression de toute limite par habitant donnant droit à la subvention, combinée au multiplicateur appliqué en fonction du nombre de communes impliquées, ont une incidence importante sur les effets potentiels du système d'encouragement actuel. Il rend ce dernier plus attractif que le précédent pour les fusions impliquant des communes d'une certaine taille, dans les agglomérations de Bulle et Fribourg notamment. A titre d'exemple, une fusion de l'ensemble du périmètre du Grand Fribourg tel qu'approuvé par le Conseil d'Etat dans son arrêté du 28 mai 2013 (Fribourg, Chésopelloz, Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha et Villars-sur-Glâne) se verrait octroyer, sur la base de la population actuelle, une aide de l'Etat de 19'802'880 francs. Dans le même cas de figure, l'aide accordée selon l'ancien régime d'encouragement aux fusions aurait été de 2'710'476.- francs.

Jusqu'à ce jour, et conformément aux chiffres cités ci-dessus, 12 fusions ont été acceptées au niveau communal, sous le régime actuel. L'aide financière a été accordée sur la base d'un montant forfaitaire de 200 francs par habitant. Il serait dès lors inopportun de modifier les conditions d'obtention de cette aide durant la période de validité de la loi. Celle-ci sera par ailleurs prolongée à la suite d'une motion acceptée par le Grand Conseil.

Si la proposition du motionnaire d'augmenter l'aide forfaitaire de base de 200 à 300 francs était acceptée, toute nouvelle fusion, se verrait attribuer un montant forfaitaire de base supplémentaire de 100 francs par habitant. Il n'apparaît par contre pas concevable d'imaginer une éventuelle application rétroactive.

Le coût supplémentaire qu'aurait représenté l'augmentation de 200 à 300 francs par habitant, en tenant compte également de l'effet multiplicateur, aurait été, pour les 12 fusions citées, de l'ordre d'environ 4'300'000 francs, soit un montant total de 12'938'000 francs. L'aide financière se serait élevée à 349'000 francs par commune, soit 335 francs par habitant. Le Conseil d'Etat rappelle en outre que plusieurs projets de fusions réunissant un nombre important de communes et/ou d'habitants, et bénéficiant ainsi d'un coefficient important déterminé par la loi actuelle, sont à l'étude, par exemple dans le district de la Gruyère ou autour du centre cantonal, pour lequel un projet de loi est actuellement en consultation. Une augmentation générale du montant de l'aide versée par habitant aurait pour conséquence une atteinte rapide du plafond de 50 millions de francs décidé par le Grand Conseil dans le cadre de la LEFC, et donc une inégalité de traitement entre les communes bénéficiant de l'aide et les autres, fusionnant alors que les fonds disponibles sont épuisés. En outre, les perspectives financières de l'Etat demeurent délicates, comme le démontre le plan financier. Il paraît difficile d'alourdir encore le poids des aides financières aux fusions de communes, alors que sont appliquées des mesures structurelles et d'économies.

Le Conseil d'Etat arrive dès lors à la conclusion qu'il serait, d'une part, inopportun de modifier la loi en cours de validité, alors que l'aide forfaitaire de base a été calculée à 200 francs, et que, d'autre part, l'augmentation de 200 à 300 francs ne permettrait pas, à elle seule, de réduire durablement les disparités de nature fiscale existant entre les communes, cette possibilité ayant été abandonnée dès l'année 2000 au profit d'un régime de subvention forfaitaire.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous recommande de rejeter la motion.

15 septembre 2015