



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Christian Ducotterd

2013-CE-150

Report du délai donné aux communes pour demander l'octroi d'une aide financière pour fusionner

I. Question

La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) prévoit à son article 17 un délai fixé au 30 juin 2015 pour faire une demande d'aide financière. Cette demande doit être accompagnée d'un projet de convention de fusion établi entre les communes concernées.

Le principe voulu par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, de faire établir un plan de fusions par les préfets favorise clairement l'étude de fusions à large échelle. Les fusions permettant d'obtenir une commune avec un nombre d'habitants élevé favorisent les économies d'échelle et le professionnalisme qui permet d'assurer un meilleur suivi des dossiers et une continuité malgré le changement de conseillers communaux lors de nouvelles législatures.

Ce principe, certes ambitieux, a toutefois freiné certaines discussions à moins grande échelle au cas où une grande fusion ne pouvait se faire dans certaines régions. De plus, le problème lié à la fusion de communes membres et non-membres de l'agglomération a été sous-estimé. En effet, le Conseil d'Etat a répondu à la question que j'ai déposée le 10 octobre 2012 en précisant que la fusion de communes où l'une d'elles est membre de l'agglomération, amène forcément à une commune membre de cette dernière entité. Afin que ce principe ne soit pas un frein aux fusions de communes, une modification de loi s'impose. Elle consistera à changer le principe de financement de l'agglomération en créant un système à deux cercles. Cette modification législative nécessitera aussi du temps, laissant ainsi les communes concernées dans l'incertitude.

Nous constatons donc aujourd'hui qu'un délai fixé pour déposer une demande d'aide financière force chacun à se mettre autour d'une table afin de trouver la meilleure solution. Toutefois, le délai fixé au 30 juin 2015 pour déposer une telle demande sera difficilement respecté par les communes. Un projet de fusion doit être bien préparé afin d'être attractif pour les citoyens. Une telle fusion nécessite aussi du temps afin d'être « mûrie » lors du vote populaire. La précipitation entraînerait un échec mettant à mal tout projet ambitieux. Par ailleurs, les problèmes mentionnés ci-dessus et non pris en compte lors de l'élaboration de la loi sont propices à retarder les démarches de certaines communes.

1. Est-ce que le Conseil d'Etat envisage de reporter le délai permettant de déposer une demande d'aide financière lors de fusions, afin de donner suffisamment de temps pour préparer une fusion mûrie et efficiente, que ce soit entre communes membres ou non-membres d'une agglomération ?

18 novembre 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler que le programme actuel d'encouragement aux fusions de communes est le deuxième appliqué par le canton sur une période relativement courte. Le programme précédent, ayant fait l'objet du message N° 188 du 12 octobre 1999 et du décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes, ne devait rester en vigueur que pour une durée de 5 ans (*BGC* 1999, p. 1409). Le Conseil d'Etat avait évoqué l'intention d'élaborer à l'échéance du décret une loi sur les fusions contenant des dispositions créant un régime de fusion obligatoire sans aide financière (*BGC* 1999, p. 1413). Il n'était en outre à l'époque pas prévu qu'un deuxième programme d'encouragement aux fusions de communes soit mis en œuvre. Suite à diverses interventions parlementaires, le Conseil d'Etat a renoncé à instaurer un régime de fusion obligatoire et a prolongé son soutien financier aux fusions. Cela a permis aux communes de disposer de plus de temps pour préparer des projets de fusions.

Les remarques et la question soulevées par l'intervenant concernent plusieurs éléments et acteurs de la politique de fusion de communes. Il convient toutefois, avant d'y répondre, de rappeler certaines considérations portant sur le moment opportun pour déclencher un processus de fusion, telles qu'elles figurent dans le message accompagnant le projet de loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1).

Selon le texte de ce message, la consultation sur l'avant-projet de loi a permis aux communes de prendre note – à partir de juillet 2009 – de l'intention du Conseil d'Etat d'accorder des aides financières aux fusions dans le cadre de la nouvelle législation d'encouragement aux fusions volontaires. Chaque commune a ainsi eu la possibilité d'entreprendre à partir de l'automne 2009 déjà, un processus de fusion, sachant qu'il n'est pas forcément besoin d'attendre l'entrée en vigueur de la future loi pour commencer les travaux. Par la suite, plusieurs fusions ont été réalisées sans que les projets de plans de fusions présentés en juillet 2012 soient déjà connus (par exemple la nouvelle commune de Corbières au 1^{er} janvier 2011, les nouvelles communes d'Ursy et d'Estavayer-le-Lac, toutes deux au 1^{er} janvier 2012).

Au même titre que les communes, les associations de communes ainsi que l'Agglomération ont eu la possibilité de procéder aux réflexions stratégiques permettant de se positionner face à une éventuelle fusion de leurs communes membres, en particulier face à la fusion d'une commune membre avec une commune non-membre de l'entité interrégionale. Les associations et l'Agglomération pouvaient notamment élaborer une stratégie visant à faciliter l'adhésion d'une nouvelle commune ainsi composée. Le temps nécessaire était ensuite à disposition pour effectuer les éventuelles modifications statutaires en fonction des décisions prises au niveau régional. Une période de plus de cinq ans (de 2010 au 30 juin 2015) pour réaliser les travaux à ce niveau afin de répondre à la question de l'intégration de nouvelles communes ne paraît pas inadéquate. On peut dès lors conclure que le calendrier proposé au Grand Conseil dans le cadre de la LEFC n'a pas sous-estimé les exigences spécifiques liées à la fusion de communes membres et non-membres d'une association de communes ou de l'Agglomération et que le délai jusqu'au 30 juin 2015 ne peut pas être qualifié comme étant un frein aux fusions.

Dans sa réponse du 18 décembre 2012 à la question posée le 10 octobre 2012 par l'intervenant (QA 3081.12 – Fusions de communes membres et non-membres d'une agglomération), le Conseil d'Etat a démontré que la législation sur les communes et sur les agglomérations présente

suffisamment de souplesse pour adapter les espaces de collaboration aux territoires des nouvelles communes émergeant des futures fusions.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a constitué un groupe de travail, réunissant des représentants de l'Agglomération et des communes afin d'examiner plus particulièrement la question des fusions impliquant à la fois des communes membres et non-membres de l'Agglomération. Ce groupe examine notamment les clés de répartition de la participation financière des communes à l'Agglomération de Fribourg, et devrait être en mesure de proposer des adaptations afin de soutenir le développement de l'Agglomération.

La question portant sur la proposition de prolongation du délai échéant le 30 juin 2015 a déjà été posée (QA 3102.12 Didier Castella / Markus Ith – Fusion de communes – Où en sommes-nous ? Où allons-nous ?). Le Conseil d'Etat maintient ainsi son avis, en rappelant que la plupart des communes devraient être en mesure de présenter une demande d'aide financière jusqu'au 30 juin 2015, pour autant que la volonté de parvenir à une fusion et de régler les éventuelles adaptations au niveau interrégional se manifeste auprès de tous les acteurs et soit mise en œuvre rapidement. L'avancement des projets sera par ailleurs examiné dans le rapport intermédiaire destiné au Grand Conseil (cf. art. 8 LEFC) qui devra évaluer l'impact du plan de fusions au plus tard deux ans après l'approbation de celui-ci. Le Conseil d'Etat constate en outre que ce calendrier doit permettre aux projets de fusion d'aboutir avant les élections communales de 2016.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond à la question soulevée comme suit :

Le Conseil d'Etat ne voit pas la nécessité de proposer le report du délai permettant de déposer une demande d'aide financière car, seulement deux ans après l'entrée en vigueur de la LEFC, ceci ne correspondrait pas à la volonté du Grand Conseil selon laquelle les autorités, à tous les échelons, doivent faire avancer rapidement la réforme des structures locales.

11 février 2014