

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (2016)
Heft: 2112

Artikel: La Gruyère : un laboratoire d'innovation en matière de fusion de communes : regroupement en six ou huit communes, microrégion ou commune unique? Le débat est ouvert
Autor: Rey, Michel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1023375>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 29.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

de rendre publiques ces informations.

Avec ces deux projets de directives, la Commission veut à tout prix éviter que les Etats membres mettent en œuvre de façon désordonnée les mesures OCDE qu'ils se sont engagés à prendre. Sans aller jusqu'à une harmonisation des taux d'imposition, la Commission souhaite arriver à mieux coordonner les bases de l'imposition des entreprises, comme on l'a fait en Suisse avec la [loi sur l'harmonisation fiscale](#).

La Commission et les pays membres estiment cette coordination indispensable dans la mesure où les multinationales que l'on souhaite imposer plus équitablement sont actives dans la plupart des pays de

l'Union et profitent aujourd'hui directement de l'absence de coordination entre eux.

La Suisse a participé activement aux travaux de l'OCDE et s'est engagée à mettre en œuvre son programme d'action. Elle est directement concernée par l'imposition des revenus de la propriété intellectuelle qu'elle prévoit, imposition qu'elle veut limiter à 20% des taux normaux dans le projet de réforme de l'imposition des entreprises III. Elle l'est pour le contrôle des prix de transfert, pour les entreprises qui quittent la Suisse et l'imposition de leurs réserves latentes, pour l'échange de renseignements, notamment sur les arrangements fiscaux. Va-t-elle s'aligner sur la législation européenne ou conclure plutôt des accords avec chacun des pays

membres?

Si elle n'agit pas, elle court des risques de deux ordres: se retrouver sur une liste noire de pays non coopératifs d'une part, et d'autre part voir ses propres multinationales imposées une seconde fois dans les pays où elles sont actives et où l'on jugerait qu'elles profitent d'évasions fiscales dommageables.

Ainsi donc, une fois de plus, la Suisse n'a pas d'autre choix que de se rallier aux mesures prises par ses principaux partenaires que sont les pays de l'Union européenne et, peut-être aussi en l'occurrence, les Etats-Unis. Mais il n'y a là pas de quoi déranger les politiciens souverainistes patentés, par ailleurs inconditionnels du libéralisme économique, qui font l'opinion à l'UDC.

La Gruyère: un laboratoire d'innovation en matière de fusion de communes

Regroupement en six ou huit communes, microrégion ou commune unique? Le débat est ouvert

Michel Rey - 09 février 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/28907>

Etes-vous favorable à ce que l'idée d'une commune unique pour le [district de la Gruyère](#) devienne un véritable projet de fusion? Sollicités par le préfet du district, 19 exécutifs communaux sur 25 ont répondu positivement à cette question.

Une mégafusion qui donnerait

naissance à la commune la plus peuplée du canton de Fribourg (environ 50'000 habitants) et la plus étendue de toute la Suisse. Plusieurs raisons plaident en faveur de cette fusion.

Le district de la Gruyère connaît depuis plusieurs années un processus de fusion

qui a fait passer le nombre de communes de 40 en 1970 à 25 aujourd'hui. Huit fusions ont été réalisées entre 2001 et 2011. En 2006, Bulle et La Tour-de-Trême ont fusionné, donnant naissance à une commune de 20'000 habitants. Une évaluation menée en 2010 révèle le [succès](#) de cette fusion

qui recueille l'assentiment d'une très nette majorité des habitants (68% des Tourains et 80% des Bullois).

Les limites des fusions actuelles

A la demande du Conseil d'Etat, le préfet a proposé un [district à six ou huit communes](#). Cette proposition n'ayant guère suscité l'enthousiasme, il a lancé l'idée d'une Gruyère à [commune unique](#). Il estime en effet qu'un débat sur la gouvernance communale est nécessaire, compte tenu des défis auxquels la région sera confrontée à l'avenir. Mais aussi parce que les démarches actuelles de fusion ont atteint leurs limites.

Dans le district, de nombreuses communes peinent à trouver du personnel politique. Durant la législature qui se termine, environ 25% des élus des exécutifs ont démissionné de leur fonction. Les petites communes ne sont pas en mesure d'engager le personnel technique et administratif nécessaire à l'exécution de leurs tâches.

Le préfet rappelle aussi un constat partagé en matière de gestion communale. Un large éventail des problèmes dépassent les frontières communales et sont résolus à l'échelon régional et ils le seront toujours plus à l'avenir. L'ensemble des communes de la Gruyère est déjà rassemblé au sein de trois associations: l'Association des communes de la Gruyère pour l'école du Cycle d'orientation du district,

l'Association du réseau santé et social et l'Association régionale de la Gruyère (pour les questions économiques).

Plus de 70 syndicats de communes existent - et leur nombre devrait croître à l'avenir - dans une demi-douzaine de domaines: écoles, établissements médico-sociaux, lutte contre l'incendie, forêts, épuration des eaux, infrastructures sportives et culturelles. Ces syndicats font l'objet de critiques récurrentes concernant l'absence de contrôle démocratique, la complexité des clés de financement, l'opacité de la gestion et la difficulté à contrôler les coûts.

Pour remédier à ces inconvénients, le professeur [Bernard Dafflon](#) a proposé un concept de microrégion, qui prévoit le maintien des communes actuelles et la création d'une structure régionale qui prendrait en charge toutes les tâches intercommunales. Relevant de la loi cantonale sur les communes, elle en aurait tous les attributs (organes, compétences, personnel). Ses ressources proviendraient d'une partie des impôts communaux. Elle serait composée d'un exécutif de sept membres et d'un législatif, tous élus par les électeurs de la microrégion. Cette solution a été écartée sans avoir été débattue, car jugée trop lourde pour une région de 50'000 habitants. Elle risque aussi de mobiliser trop de forces politiques.

Fusionner pour anticiper les défis régionaux

Selon le préfet, le *statu quo* n'est désormais plus viable, dans la mesure où les communes devront affronter des enjeux régionaux décisifs pour leur avenir. La forte expansion démographique et économique du district risque d'accentuer les déséquilibres et les conflits entre le chef-lieu [Bulle](#) (20'000 habitants) et les autres communes.

L'aménagement du territoire change la donne. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire va limiter les compétences communales en matière d'urbanisation. L'emplacement et la dimension des zones à bâtir devront être coordonnés au niveau intercommunal. La Confédération et le canton exigent une densification des communes centres et la concentration des zones d'activité. Ce qui risque d'entraîner une accélération de la concentration des habitants et des emplois dans l'agglomération de Bulle au détriment des communes périphériques. La création d'une commune unique permettra une gestion plus soucieuse d'un meilleur équilibre entre la ville centre et les autres parties de la commune.

Cette problématique a déjà été anticipée par l'Association régionale de la Gruyère. Elle a confié à un bureau d'urbanisme un [mandat d'étude](#) visant à proposer des instruments qui fixeront des règles et des

conditions financières à disposition des communes pour gérer de manière régionale leur zone à bâtir.

En créant une commune unique, il sera aussi possible de prendre en charge financièrement différents équipements sportifs et culturels qui sont payés par la commune où ils sont localisés, alors qu'ils profitent aux habitants de toute la région (remontées mécaniques, salles de spectacles, Musée gruérien, etc.). La Gruyère sera mieux à même de se positionner dans la concurrence que se livrent les régions pour attirer des habitants et des emplois. Pour le préfet, on ne peut ignorer ces problématiques, car elles occuperont rapidement l'agenda des élus communaux.

Le défi sera d'assurer la présence d'une administration avec des services de proximité - comme c'est le cas actuellement - dans chaque village. Il est également prévu une représentation des sous-régions sur le modèle des cercles électoraux. Autant d'aspects administratifs et politiques qui restent à étudier. Des propositions devront être soumises pour convaincre la population d'adhérer à cette mégafusion.

Le projet sera-t-il à même de garantir l'identité de chaque village dans cette commune unique? Pour le préfet, on est peut-être plus attaché à la région qu'à son village. Dans ses contacts, il a constaté que nombre de petites communes, qui se sentent mal à l'aise face

à la perspective d'un district à six communes, se montrent plutôt favorables à une seule grande commune. Car si elles peuvent s'identifier à la Gruyère, elles craignent l'absorption au sein d'une communauté issue d'une fusion moins vaste.

Autre défi, plus particulier: intégrer la commune alémanique de Bellegarde avec ses 800 habitants. Son syndic actuel y voit pourtant une opportunité: «*Au lieu d'être la seule commune alémanique du district, nous serions la communauté alémanique de la commune. Avec la fusion, il y aurait assez d'élèves germanophones pour créer une école, ce qui n'est pas possible actuellement avec les cercles scolaires.*»

La commune unique au risque d'un échec?

On peut être surpris de la décision des exécutifs communaux de privilégier la commune unique. Cette option donne certes la preuve d'une volonté politique de changement, à l'heure où le *statu quo* ne s'avère plus défendable. Mais pourquoi ne pas étudier en parallèle les trois options: six ou huit communes fusionnées, la microrégion ainsi que la commune unique?

Chaque solution présente des avantages et des inconvénients. Sachant aussi qu'elles ne sont pas incompatibles entre elles. Car la commune unique sera confrontée à des enjeux politiques complexes. Trois

exemples pour illustrer cette complexité.

L'enjeu fiscal d'abord. Déterminant pour l'acceptation de la mégafusion ou de toute autre solution. Les quelques communes opposées ont déjà fait état de leurs craintes à ce sujet. Or les premières approches menées par le Service des communes du canton à ce sujet font apparaître d'intéressantes marges de manœuvre fiscales, selon le préfet de la Gruyère. Mais elles n'englobent pas encore les futurs investissements à financer.

Les arbitrages politiques et financiers. Le législatif communal aura la compétence d'approbation de ces investissements. Mais comment va-t-il fixer par exemple les priorités pour les rénovations ou agrandissements de bâtiments scolaires de Vuadens, de Bulle et de l'Intyamon? Ces communes vont-elles céder sans autre leurs compétences à une instance qui sera dominée par les représentants de l'agglomération bulloise?

Les cercles électoraux. Ils sont censés assurer une représentation équilibrée de tous les villages qui composeront la commune unique. Il faudra arrêter leur mode d'élection et leur composition. La solution à trouver exige une finesse digne d'une mécanique pour horlogerie de luxe!

Au moment du vote populaire, il y a fort à parier que les

opposants critiqueront la commune unique et feront valoir les autres solutions qui n'auront pas été étudiées. Avec

le risque d'un refus populaire et d'une perte de temps.
La Gruyère est un véritable

laboratoire d'innovation en matière institutionnelle et de fusion des communes. A suivre avec intérêt.

Correction

Rédaction - 09 février 2016 - URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/28904>

Dans l'article [Combattre le djihadisme avec les musulmans](#) (DP 2111), c'est l'activité cultuelle (et non culturelle) qui est mentionnée par la Constitution genevoise au titre de la laïcité.