

Concept de fusion du Grand Fribourg

Le projet de fusion des communes du Grand Fribourg a été lancé à la demande des communes d'Avry, de Belfaux, de Corminboeuf, de Fribourg, de Givisiez, de Granges-Paccot, de Marly, de Matran et de Villars-sur-Glâne. L'Assemblée constitutive du Grand Fribourg a été mise sur pied en 2017 pour concrétiser ce projet. Sous la conduite d'un comité de pilotage (COFIL) présidé par le Préfet de la Sarine, les 36 délégué-e-s des communes du périmètre ont la mission de soumettre à la population des communes concernées un projet de convention de fusion, d'ici à 2020.¹

Le processus de fusion des communes du Grand Fribourg se fonde sur les articles 17a et suivants de la loi relative à l'encouragement des fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1), qui prévoient notamment que l'assemblée constitutive s'organise elle-même et se donne un règlement (art. 17d al. 2 LEFC).

Conformément à son règlement d'organisation, l'assemblée constitutive du Grand Fribourg organise ses travaux en deux phases, soit une phase de rédaction du concept de fusion et une phase de rédaction de la convention de fusion (art. 4).

La phase de rédaction du concept de fusion a pour objectif de déterminer les contours généraux de la future commune fusionnée et de la convention de fusion. Pour ce faire, l'assemblée constitutive fixe notamment le nom de la nouvelle commune, les grands traits des prestations et du cadre financier ainsi que les grands traits de l'organisation politique et administrative de la nouvelle commune (art. 5 al. 1). Cette phase a pour objectif de concrétiser le concept de fusion dans un projet de convention de fusion (art. 5 al. 2). A l'issue de la rédaction du concept de fusion, l'assemblée constitutive prend une décision formelle quant au passage à la phase de rédaction de la convention de fusion (art. 7 al. 1).

Des groupes de travail (GT) permanents sont constitués conformément au règlement d'organisation de l'assemblée constitutive, le COFIL pouvant constituer des GT spéciaux (art. 18).

Domaines traités par les GT

Les domaines de prestation des GT permanents sont fixés par les articles 22 et suivants. Les GT effectuent, pour les thématiques ou prestations qui leur sont attribuées, l'analyse en profondeur des enjeux, thématiques et prestations dont ils ont la charge et formulent des propositions concrètes relatives à la commune fusionnée. Le résultat de ces analyses et de ces propositions sont transmis pour préavis au COFIL et pour validation à l'assemblée constitutive (art. 21). La liste des tâches et des enjeux clés de chaque GT figure à la page suivante.

Les réflexions menées au sein des GT sont d'une importance capitale pour la réussite du projet de fusion. Ce sont en effet les fruits de ces réflexions qui vont permettre au COFIL et à l'assemblée constitutive d'établir l'architecture du projet, ainsi que son contour. De la qualité des propositions concrètes formulées par les GT dépendra donc la qualité de l'ensemble du projet.

Le premier objectif des GT est d'élaborer une vision spécifique du/des domaine(s) traité(s), soit une projection future de ce que devrait être le domaine en question. Loin d'être idéaliste, une vision spécifique a pour but, dans le cadre de la fusion, de définir l'orientation que devra prendre un domaine particulier.

Le second objectif des GT est de fournir, pour chaque domaine traité, une liste des tâches, des services et des prestations à mettre en place, afin de pouvoir concrétiser la vision spécifique dudit domaine.

¹ www.grandfribourg.ch

Administration	Technique	Entretien
<ul style="list-style-type: none"> - Accueil et réception - Information - Contrôle des habitants - Ressources humaines - Personnel et soutiens divers <p>Enjeux clés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organisation de l'administration - Garantie à donner au personnel communal - Participation citoyenne 	<ul style="list-style-type: none"> - Sécurité (police, feu, etc.) - Services industriels - Déchets - Immeubles du patrimoine administratif - Infrastructures - Parc véhicules et machines 	<ul style="list-style-type: none"> - Voirie et routes - Espaces verts - Ports et rives - Forêts et agriculture
Ecoles et société	Développement	Politique
<ul style="list-style-type: none"> - Ecole et petite enfance - Accueil extrascolaire - Jeunesse - Culture, sport et loisirs - Bibliothèques et ludothèques - Affaires sociales - Santé et vieillesse <p>Enjeux clés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sociétés locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement et urbanisme - Transport et Promotion - Mobilité - Economie et animation - Ensemble des travaux relatifs à la stratégie de développement <p>Enjeux clés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aménagement du territoire - Articulation entre Agglomération et commune fusionnée - Positionnement géographique 	<ul style="list-style-type: none"> - Législatif - Exécutif - Soutien à la conduite politique - Ensemble des aspects liés à l'opinion publique, à l'identité et aux dynamiques locales <p>Enjeux clés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organisation des Autorités politiques - Représentation politique, gouvernance
Finances	Histoire et identité (COFIL)	
<ul style="list-style-type: none"> - Comptabilité et assurances - Immeubles et patrimoine financier - Informatique - Ensemble des travaux de nature financière (analyse de la comptabilité des communes en termes financiers, proposition d'une stratégie financière, fiscalité, analyse des incidences financières des propositions des GT) <p>Enjeux clés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finances et fiscalité 	<ul style="list-style-type: none"> - Relations historiques entre la Ville de Fribourg et le Canton - Relation historique entre les Communes - Statut de la Bourgeoisie - Identité et identité linguistique - Nom et Armoirie 	

Méthodologie

Préambule

L'assemblée constitutive a élaboré en juillet 2018 les cinq défis pour le Grand Fribourg de 2030². Ceux-ci constituent le fil conducteur des 7 GT et du COPIL.

- Défi n° 1 : rassembler la population autour de l'identité d'une ville à visage humain
- Défi n° 2 : assurer le développement des infrastructures et de la mobilité sur tout le territoire
- Défi n° 3 : des prestations de qualité, pour toutes et tous
- Défi n° 4 : la fiscalité au service des emplois et des prestations
- Défi n° 5 : une richesse historique et culturelle à valoriser

Phase 1

Chaque GT a élaboré une vision spécifique liée au(x) domaine(s) d'activité à analyser, puis en a déduit une première liste des mesures qu'il serait souhaitable de réaliser (Long list, LL³).

Phase 2

Une fois la liste des mesures envisageables définie, chaque GT a analysé les propositions émises selon les critères suivants :

- Ressources nécessaires à la réalisation de la mesure en termes de personnel, de matériel, d'équipement, d'infrastructure, de bâtiment, etc.
- Degrés de proximité et d'autonomie souhaités en fonction des attentes communales
- Niveau de prestations attendu
- Contribution des mesures à répondre à la vision spécifique en tenant compte des enjeux-clés
- Eventuels autres aspects essentiels pour valider la démarche, etc.

Il s'agissait de déterminer comment chaque mesure serait réalisée. Cette évaluation critique a permis de ne retenir que les mesures réellement envisageables pour la nouvelle commune (Short list, SL⁴).

Phase 3

Le GT a ensuite procédé à l'articulation de la démarche qui mène du statut actuel au statut futur (étapes de la mise en place). Dans les faits, la mise en œuvre des mesures retenues nécessite des ajustements en termes de gestion, de personnel, de matériel, d'infrastructure, etc. qui doivent faire l'objet d'une analyse sous l'angle des éléments à disposition, sous l'angle des besoins et sous l'angle temporel. Le GT

² www.grandfribourg.ch

³ Cf. ch. 1.1.c. du rapport des GT

⁴ Cf. ch. 1.2.c. du rapport des GT

a ainsi déterminé les mesures de mise en application, en procédant, pour chaque mesure retenue, à l'établissement d'un bref budget estimatif d'investissement et de fonctionnement.⁵

Il était alors possible, à ce stade, que le GT revienne sur l'objectif défini par la vision : il était trop ambitieux, pas assez bien défini, trop large, trop étroit ; il ne tenait pas compte d'autres objectifs contradictoires, etc. Le GT pouvait également définir une ou plusieurs tâches supplémentaires qu'il considérait essentielle(s) pour atteindre l'objectif de la vision du domaine analysé.

Enfin, le GT a soulevé d'éventuels points critiques ou des remarques.⁶

Phase 4

Chaque GT a conclu ses travaux par un rapport écrit au COPIL. Celui-ci le distribue ensuite aux délégué-e-s avant qu'il ne soit délibéré en séance de l'assemblée constitutive (art. 32 al. 1). Le rapport contient les propositions du GT, ainsi qu'une brève description des principaux enjeux liés aux thématiques et prestations dont il a la charge (art. 32 al. 2).

Synthèse des rapports des GT

Nous exposons ci-après la synthèse des rapports des GT établie par les experts en communication de VIRTÙ Public Affairs AG.⁷ Les rapports des GT figurent en annexe.

Administration

Le GT Administration propose une administration accessible pour l'ensemble de la population. Cela passe pour lui à la fois par la création d'un guichet virtuel et la mise à disposition de guichets physiques accueillants et décentralisés. L'idée d'un service à domicile pour les personnes à mobilité réduite est soumise. Le GT se prononce en faveur de l'harmonisation des conditions de travail de l'ensemble du personnel communal et pour une offensive dans le domaine de la formation : la commune fusionnée doit offrir plus de places d'apprentissage, plus de stages et une solide formation continue. Afin de préserver la qualité des services dans le contexte de la décentralisation, le concept d'administration sans papiers et de dossier virtuel paraît essentiel aux membres du GT. En juin 2018, l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg a déjà formulé une garantie de l'emploi à l'intention de l'ensemble du personnel communal.

Technique

Le GT Technique a exploré les domaines de l'énergie, des fluides, des déchets, des sapeurs-pompiers, de la police locale, du parc immobilier et des véhicules. Il y voit un potentiel intéressant d'harmonisation et d'amélioration des prestations à la population. Le GT propose de miser sur les énergies renouvelables et de viser le label Cité de l'énergie maximum. Il recommande la mise en place de concepts uniques et harmonisés pour la gestion de l'énergie, des fluides et pour le ramassage des déchets et contre le littering. Dans la transition entre les neuf communes du périmètre et la commune fusionnée, le GT Technique observe qu'il est essentiel d'éviter une hausse significative du prix de l'eau et recommande aux communes d'anticiper les changements réglementaires déjà prévus par la loi, notamment au niveau de la gestion des déchets. Le GT Technique propose une commune sans taxe non pompier et une

⁵ Cf. ch. 1.3 du rapport des GT

⁶ Cf. ch. 1.4 du rapport des GT

⁷ Les condensés complets peuvent être consultés sur www.grandfribourg.ch.

réunion des corps de police locale visant à assurer un service de police de proximité de qualité et décentralisé. Il voit dans la fusion l'opportunité de disposer d'une gestion centralisée du parc immobilier.

Entretien

Le GT Entretien a exploré les domaines de l'édilité, de l'aménagement et de l'entretien des espaces publics, des espaces verts et de l'éclairage public. Il articule ses propositions autour de trois idées fortes : d'abord, le domaine doit disposer d'une direction centralisée, mais d'une organisation délocalisée, par secteurs ; ensuite, la commune doit se caractériser par sa capacité à intégrer et à préserver les éléments naturels ; enfin, le secteur doit contribuer à la mise à disposition d'espaces publics conviviaux et sûrs. Concrètement, le GT propose la création de places de jeux et de sports urbains sur l'ensemble du territoire, l'aménagement des abords des rivières dans le respect de la biodiversité et l'arborisation des places publiques. Afin d'être cohérent avec sa volonté de soutenir un retour de la nature dans le périmètre, le GT propose de réduire le recours aux herbicides au profit d'un engagement accru de l'humain et des méthodes mécaniques. Il propose de réduire la quantité de sel épandue sur les routes durant l'hiver – actuellement environ 1000 tonnes sur l'ensemble du périmètre. Pour lui, l'entretien doit aussi contribuer au sentiment de sécurité, notamment grâce à de nouvelles techniques d'éclairage public.

Écoles et société

Le GT Ecoles et société a travaillé sur la vaste thématique qui englobe les écoles, la jeunesse, les seniors, la culture, le sport, les sociétés locales, l'animation socioculturelle, les affaires sociales et la vie en société. Le groupe propose de garantir l'existence et la proximité des prestations actuelles et d'harmoniser vers le haut les bonnes pratiques existantes. S'agissant des transports publics, le GT propose d'offrir l'abonnement aux élèves du Cycle d'orientation (CO), mais il estime que les autorités de la commune fusionnée devront se prononcer sur la gratuité pour les élèves du degré primaire. Le GT propose de créer un axe fort pour une véritable politique de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que des maisons de quartier qui seront des lieux de rencontre et d'information pour toutes les générations et encouragerons le vivre ensemble.

Développement

Les membres du GT Développement se sont accordés sur deux principes : mettre le développement de la commune fusionnée au service du bien-être de la population et prendre en compte de manière équilibrée l'ensemble du territoire compris dans le périmètre du Grand Fribourg. Le GT propose de développer l'image de Fribourg comme ville d'histoire et de rivières, en valorisant le patrimoine bâti et industriel et les cours d'eau du périmètre. Il souhaite que l'aménagement du territoire permette de maîtriser la densification, de protéger la biodiversité et de rapprocher le milieu urbain du milieu rural. Le GT Développement ambitionne de limiter le trafic individuel motorisé et le trafic de transit en développant les transports publics, les routes de contournement et les axes de mobilité douce. Il juge nécessaire de dynamiser l'économie de la commune en désignant une zone d'activité nationale, en valorisant Fribourg comme un lieu d'études et en accroissant la capacité hôtelière de la commune. Si bon nombre de ses propositions ont été développées dans le cadre de l'Agglo, le GT Développement est d'avis qu'une fusion permettrait d'améliorer la priorisation des mesures sur l'ensemble du territoire.

Politique

Le GT Politique s'est donné comme objectif de veiller au respect de la représentativité de la population du Grand Fribourg auprès des autorités politiques de la future commune. Il propose la création de commissions locales, chargées d'assumer la coordination entre la population et les autorités politiques. Ces commissions n'existent actuellement pas dans le paysage politique fribourgeois. S'agissant de l'élection des autorités politiques, le GT propose un Conseil général de 80 membres, doté d'un secrétariat professionnel et un Conseil communal de sept membres professionnels. Il juge en outre important de prévoir des dispositions transitoires pour la ou les deux première(s) législature(s), avec la création de cercles électoraux permettant d'assurer la représentativité des anciennes communes. A cet effet, il envoie plusieurs variantes en consultation pour l'élection du Législatif et de l'Exécutif.

Finances

Contrairement aux autres GT, le GT Finances publie un rapport intermédiaire. Sur la base d'une analyse économique de chaque commune du périmètre et des différentes planifications financières individuelles, il a élaboré une planification consolidée de la future commune, selon la méthodologie éprouvée de BDO SA. L'importante réforme de la fiscalité des entreprises, sur laquelle le peuple et les cantons sont appelés à se prononcer en mai 2019, ne permet pas à ce jour d'articuler un taux précis, mais une fourchette comprise entre 70 et 78 %. Le GT poursuivra son travail pour affiner la planification consolidée. La fixation du taux d'impôt interviendra lors de la rédaction de la convention de fusion, durant le premier semestre 2020. Le GT planche en outre sur d'autres thèmes, notamment sur une aide complémentaire de l'Etat.

Histoire et identité

Le GT Histoire et identité propose de reconnaître l'allemand comme seconde langue officielle, afin de permettre aux Romands et aux Alémaniques qui le souhaitent de mieux connaître la culture et la langue partenaire, sur une base volontaire. Cette proposition implique que toutes les familles du périmètre bénéficieront du libre-choix de scolariser leurs enfants en français ou en allemand. Une filière bilingue est envisagée au niveau de l'école obligatoire. Pour le GT, la reconnaissance de l'allemand n'entraîne aucune nouvelle obligation, ni pour le personnel enseignant, ni pour le personnel communal. Il propose le nom de Fribourg, respectivement Freiburg, pour la nouvelle commune et constate que la Bourgeoisie de Fribourg continuera d'œuvrer pour le bien commun, indépendamment de la nouvelle commune.