

Concept de fusion du Grand Fribourg

Adopté par l'Assemblée constitutive le 29 janvier 2020



Avry



Belfaux



Corminboeuf



Fribourg



Givisiez



Granges-Paccot



Marly



Matran



Villars-sur-Glâne

Condensé

Après deux ans de réflexions, l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg livre, avec le concept de fusion des communes du Grand Fribourg, un projet de société aux personnes habitant le périmètre. Les avantages importants que recèle la fusion du Grand Fribourg dans tous les domaines de la vie d'une commune sont contrebalancés par des inconvénients, principalement liés aux changements induits par une fusion. L'Assemblée constitutive du Grand Fribourg a cherché des réponses à ces inquiétudes légitimes. Il revient maintenant à la population de décider de la suite du projet de fusion des communes du Grand Fribourg.

Table des matières

I.	Introduction.....	4
II.	Nature du présent concept de fusion.....	6
III.	Projet de société	7
IV.	Information, transparence et participation.....	9
	1. Information.....	9
	2. Transparence.....	9
	3. Participation	9
V.	Propositions de l'Assemblée constitutive.....	11
	1. Identité.....	11
	2. Finances	11
	3. Autorités politiques.....	13
	4. Administration	14
	5. Entretien, technique et police.....	15
	6. Ecoles et vie intergénérationnelle	15
	7. Vie locale, sportive et culturelle	16
	8. Développement et aménagement du territoire	17
	9. Bourgeoisie et droit de cité	18
	10. Agglomération	19
	11. Aide de l'Etat de Fribourg	19
VI.	Thèmes transversaux	21
	1. Animation dans les quartiers et les localités.....	21
	2. Gouvernance et administration.....	22
	3. Développement durable et offensive dans la mobilité.....	23
	4. Economie et finances	24
VII.	Avantages et inconvénients de la fusion.....	26
VIII.	Prochaines étapes : vote consultatif et convention de fusion	31

I. Introduction

Le projet de fusion des communes du Grand Fribourg a été lancé à la demande des communes de Corminboeuf, Givisiez, Fribourg et Marly. Consultées par le Conseil d'Etat, les communes d'Avry, Belfaux, Granges-Paccot, Matran et Villars-sur-Glâne ont répondu positivement à leur intégration dans le périmètre. L'Assemblée constitutive du Grand Fribourg (Assemblée constitutive) a été mise sur pied en 2017 pour concrétiser ce projet. Sous la conduite d'un comité de pilotage (CoPil) présidé par le Préfet de la Sarine et composé de représentant-e-s des conseils communaux des neuf communes du périmètre, 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. De plus, quatre communes (Grolley, La Sonnaz, Neyruz, Pierrafortscha) ont demandé et obtenu le statut de commune observatrice ; elles participent avec voix consultative aux séances de l'Assemblée constitutive.

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 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). Le présent rapport, destiné aux autorités politiques, aux associations et aux habitant-e-s du Grand Fribourg, marque l'issue de la première phase.

Le projet de fusion du Grand Fribourg est en outre présenté dans ses détails sur le site www.grandfribourg.ch.

LE GRAND FRIBOURG EN CHIFFRES

74'872 habitants

■ Avry	1'921
■ Belfaux	3'283
■ Corminboeuf	2'696
■ Fribourg	38'263
■ Givisiez	3'166
■ Granges-Paccot	3'750
■ Marly	8'193
■ Matran	1'506
■ Villars-sur-Glâne	12'094
Grand Fribourg	74'872

Source: Effectifs de la population au 31 décembre 2018, Etat de Fribourg, 2019.



5'477 hectares (4 domaines principaux)

	Surfaces d'habitat et d'infrastructure	Surfaces agricoles	Surfaces boisées	Surfaces improductives
■ Avry	99	411	67	2
■ Belfaux	110	503	274	4
■ Corminboeuf	109	382	230	3
■ Fribourg	600	116	160	57
■ Givisiez	147	112	85	3
■ Granges-Paccot	145	162	59	29
■ Marly	252	259	223	37
■ Matran	91	142	57	2
■ Villars-sur-Glâne	297	140	99	9
Grand Fribourg	1'850	2'227	1'254	146

Source: Statistique de la superficie 2013/18 - OFS, Neuchâtel 2018

59'691 emplois (par secteur économique)

	Total	Secteur primaire	Secteur secondaire	Secteur tertiaire
■ Avry	1'327	45	188	1'094
■ Belfaux	734	69	234	431
■ Corminboeuf	1'055	43	204	808
■ Fribourg	33'730	24	2'314	31'392
■ Givisiez	4'850	6	905	3'939
■ Granges-Paccot	4'018	20	524	3'474
■ Marly	2'910	15	607	2'288
■ Matran	1'449	7	647	795
■ Villars-sur-Glâne	9'618	14	2'268	7'336
Grand Fribourg	59'691	243	7'891	51'557

Source: Etablissements et emplois selon la commune, le secteur économique et la classe de taille - OFS, Neuchâtel 2017

II. Nature du présent concept de fusion

Le présent concept de fusion a pour objectif de déterminer les contours généraux de la future commune fusionnée, telle que proposée par l'Assemblée constitutive. Il fixe notamment le nom de la nouvelle commune, son périmètre, son identité, les grands traits de ses prestations, de son cadre financier, de son organisation politique et administrative.

Dans chacun des domaines mentionnés ci-dessus, le concept présente au public la commune fusionnée telle qu'elle existera si le projet se réalise. Il formule pour chaque thématique des propositions concrètes et vise à donner à la population les informations nécessaires pour se faire une opinion sur le projet dans sa globalité.

Une grande partie des contenus de ce concept a été rendue publique dans le cadre d'une consultation organisée en mai 2019. Ils sont présentés en détails sur le site internet www.grandfribourg.ch et dans le cadre des activités d'information de l'Assemblée constitutive.

III. **Projet de société**

La cohérence d'un territoire

Vues du ciel, les communes du Grand Fribourg forment un ensemble territorial cohérent. Les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne constituent, conjointement, le centre culturel, économique et politique du canton de Fribourg : sa capitale. Dans leur expérience quotidienne, les personnes habitant le Grand Fribourg n'en perçoivent en grande partie plus les frontières. Elles résident dans une commune, mais travaillent, font leurs achats, voient leurs amis ou s'adonnent à leurs loisirs dans plusieurs autres communes. Les zones bâties se touchent les unes les autres. Les transports publics, les voies de communication, les infrastructures d'expositions, de sport, de détente et de culture sont partagées et bénéficient non seulement à la population des communes concernées, mais aussi à la population de l'ensemble du canton.

Des enjeux qui dépassent les frontières communales

Comme partout en Suisse, les communes du Grand Fribourg font face à des enjeux qui dépassent leurs frontières communales. Seules, elles ne sauraient assumer des tâches aussi lourdes ou complexes que l'aménagement du territoire, la mobilité, la promotion économique, la culture ou la gestion des eaux. C'est ainsi que depuis de nombreuses années, les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne ont tissé un réseau complexe de collaborations intercommunales.

Aujourd'hui, un grand nombre de tâches échappent à la compétence directe des assemblées communales et des conseils généraux. Les décisions sont prises dans le cadre de structures intercommunales (associations de communes, ententes intercommunales ou Agglomération), qui génèrent des charges liées et constituent un niveau de pouvoir intermédiaire entre la commune et le canton, sur lequel la population a peu de prise. La fusion de ces communes constitue une simplification de cette nécessaire collaboration. Elle permet de redonner à la commune politique, à son exécutif, à son législatif et à son administration, l'essentiel des tâches communales, y compris celles qui sont assumées aujourd'hui au niveau intercommunal. En diminuant le nombre d'acteurs et en faisant l'économie de processus de coordination et d'arbitrage souvent longs et fastidieux, elle améliore la transparence vis-à-vis de la population et permet d'assurer une mise en œuvre plus rapide et aboutie des décisions démocratiques. Elle renforce l'autonomie de ses autorités communales.

La commune fusionnée de Fribourg deviendra, avec plus de 75'000 habitant-e-s, la 9^{ème} commune de Suisse, après Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthur, Lucerne et Saint-Gall. Soit une progression de 5 rangs sur la base de la population au 31 décembre 2018. Cela lui permettrait d'entrer dans le club des dix communes de Suisse régulièrement consultées par le Conseil fédéral et l'Administration fédérale. En outre, Fribourg serait la première des communes bilingues de Suisse en termes de population.

Une commune durable et financièrement forte

Avec les multiples collaborations engagées, les communes du Grand Fribourg se sont bien armées pour répondre aux défis du présent. Les défis à venir sont connus : la numérisation de la société et de l'économie, l'évolution démographique et l'enjeu environnemental nécessitent une nouvelle gouvernance locale à la fois plus simple et plus efficace. La fusion permet de continuer à développer le centre cantonal, tout en lui donnant un nouveau cours, plus durable : elle permet de mieux maîtriser l'aménagement du territoire, de développer fortement l'offre en transports publics et de renforcer l'attractivité économique du centre cantonal. La fusion du Grand Fribourg, encouragée par l'Etat de

Fribourg, offre les moyens de financer les investissements nécessaires à la transition vers une commune durable, sans renoncer à la qualité de vie, mais en l'améliorant encore.

Pourquoi fusionner ?

La rationalisation des ressources combinée à l'existence d'une entité urbaine au tissu continu permettraient d'orienter résolument la politique communale vers une qualité de vie et une convivialité accrues, des services de proximité de haute qualité, une vie de quartiers animée, des prestations performantes et diversifiées en faveur des familles, de la jeunesse, des aînés, ainsi que des nombreux commerces et entreprises sis sur le territoire de la nouvelle commune.

La nouvelle entité disposerait pour cela – à portée de main, de pieds, de bus ou de vélos – de nombreux et importants atouts en matière d'offre culturelle, économique, sportive ou encore touristique. Bénéficiant de son environnement bilingue, la future commune regrouperait en effet sur son territoire une somme considérable d'infrastructures et de sites d'importance, tels qu'infrastructures culturelles, plateformes technologiques et économiques, Hautes écoles, sites sportifs, sites paysagers, bâtiments historiques, sans compter les nombreux parcs, commerces, restaurants et autres infrastructures de loisirs.

La mise en commun de ces atouts permettrait à la nouvelle commune de faire de la qualité de vie du citoyen le cœur et la ligne directrice de son activité. La nouvelle commune disposerait en outre des surfaces nécessaires pour une saine et raisonnable répartition des futures zones d'activité et d'habitation, assurant ainsi la cohérence et la qualité environnementale du développement territorial. Parlant d'une seule voix, sur la base d'un concept unifié pour l'ensemble du territoire, la nouvelle cité sera à même de relever avec cohérence le défi de la mobilité urbaine, notamment en ce qui concerne le trafic motorisé.

IV. Information, transparence et participation

En général, les fusions de communes se préparent à huis clos, dans le cadre de rencontre entre conseils communaux et administrations communales. Ce n'est souvent qu'à l'issue du processus que le résultat des négociations est rendu public. Dans le cas du Grand Fribourg, l'entier du processus se déroule publiquement, dans le cadre des séances de l'Assemblée constitutive. Cela signifie que l'information, la transparence et la participation jouent un rôle important tout au long du processus.

1. Information

L'information est un élément essentiel du processus de fusion du Grand Fribourg. C'est pourquoi chaque commune est représentée par un membre du conseil communal au CoPil, ce qui assure la transmission des informations au niveau institutionnel. Au niveau de la population, la fusion fait l'objet de rapports lors des assemblées communales et des séances des conseils généraux. Le site internet www.grandfribourg.ch, mis en ligne dès juin 2018, permet à tout un chacun de s'informer sur le cours du projet. L'Assemblée constitutive est aussi présente sur les réseaux sociaux et adresse aux personnes intéressées une infolettre régulière. Dès 2019, l'Assemblée constitutive est en outre allée au contact de la population au moyen d'une camionnette d'information. Les délégué-e-s des communes ont par ailleurs organisé des séances d'information avec la population. De nouvelles séances sont prévues dans les neuf communes avant le vote consultatif du 17 mai 2020. Enfin, un journal de la fusion sera adressé à chaque ménage résidant dans le périmètre du Grand Fribourg.

2. Transparence

Inscrit dans la loi, le principe de transparence a guidé les travaux de l'Assemblée constitutive. C'est ainsi que l'ensemble des rapports des groupes de travail sont publiés sur le site internet du projet. Toute la documentation relative au processus de fusion a été partagée non seulement avec les délégué-e-s de l'Assemblée constitutive, mais aussi avec les administrations communales, les exécutifs communaux, les services de l'Etat et les médias. Dans le domaine des finances, la méthodologie utilisée a été rendue publique dès le début du processus et les résultats obtenus ont été discutés avec chaque commune. Confronté à des incertitudes liées à la réforme de l'imposition des entreprises, le GT Finances a privilégié la transparence, en informant sur ses travaux très en amont, puis de façon régulière, à chaque nouvelle étape franchie. Ses derniers résultats ont été confrontés à l'analyse du Service des communes (SCom), qui confirme les chiffres retenus par l'Assemblée constitutive.

3. Participation

Le caractère ouvert du processus de fusion du Grand Fribourg a aussi permis de lui conférer une dimension participative. En septembre 2018, l'Assemblée constitutive a organisé des Grand Fribourg Cafés et invité la population à donner des impulsions pour les groupes de travail : parmi ces impulsions figurent la volonté de maîtriser l'aménagement du territoire, de développer l'offre en transports publics et de renforcer l'attractivité de la commune pour les entreprises. Dès le mois de décembre 2018, l'Assemblée constitutive a ouvert le blog « Parlons d'identité », dans lequel quinze personnes qui résident ou travaillent dans le Grand Fribourg, ainsi que des élèves de l'école d'arts appliqués eikon, s'expriment sur les thématiques de leur choix et documentent la vie du Grand Fribourg.

En mai 2019, l'Assemblée constitutive a mis en consultation chaque rapport des groupes de travail, permettant aux personnes privées, aux associations, aux communes et aux services de l'Etat de se prononcer sur les détails du projet. La consultation a permis de voir que les principales propositions du projet sont plébiscitées par les personnes et organismes ayant participé, et que la thématique des transports et de l'attractivité économique sont perçus comme les principaux défis à relever – pour plus de détails sur les résultats de la consultation, lire les annexes 5 et 6. Enfin en mai 2020, l'Assemblée constitutive prévoit un vote consultatif permettant aux citoyen-ne-s de s'exprimer sur le concept de fusion et de décider si leur commune doit poursuivre sur cette voie.

V. Propositions de l'Assemblée constitutive

Réunis d'abord en groupes de travail (GT), puis en plénière, les membres de l'Assemblée constitutive ont formulé des propositions concrètes pour toutes les tâches de la commune fusionnée. L'essentiel de ces propositions est résumé ci-dessous sous la forme de questions-réponses. Les condensés établis par chaque GT, annexés au présent rapport, permettent au surplus de prendre connaissance des propositions de façon plus approfondie.

1. Identité

Quel sera le nom de la nouvelle commune ?

L'Assemblée constitutive propose le nom de Fribourg en français, respectivement Freiburg en allemand, pour la commune fusionnée. C'est le nom attribué par la Constitution fribourgeoise à la capitale du canton.

Quelles seront les langues officielles ?

L'Assemblée constitutive propose que le français et l'allemand soient les langues officielles de la commune fusionnée, comme elles sont les langues officielles de l'Etat de Fribourg. Le CoPil procédera à un échange de vues avec le Service des communes et le Service de législation sur la manière d'ancrer les modalités de la reconnaissance de l'allemand comme deuxième langue officielle dans la convention de fusion.

Quelles seront les armoiries de la nouvelle commune ?

Les armoiries seront définies en même temps que la convention de fusion.

2. Finances

A combien se montera le nouveau taux d'impôt ?

Le taux d'impôt de la commune fusionnée oscillera entre 70 et 73 % de l'impôt cantonal de base, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Il a été calculé sur la base d'une vaste analyse économique et financière de chaque commune, menée dès l'automne 2018. L'analyse tient compte de la réforme de l'imposition des entreprises, adoptée en mai 2019 au niveau fédéral et en juin 2019 au niveau cantonal, ainsi que des planifications financières des communes du périmètre. Le taux d'impôt sera fixé définitivement lors de la rédaction de la convention de fusion, à l'automne 2020.

La commune aura-t-elle une santé financière solide ?

Oui. La commune fusionnée bénéficiera d'une solide santé financière, avec un total des recettes de 390 millions de francs, une marge d'autofinancement de près de 50 millions de francs, et une capacité d'investissement comprise entre 350 et 400 millions de francs. L'Assemblée constitutive prévoit des investissements de 75 millions de francs par année, alors que dans les cinq dernières années, les communes concernées ont investi 65 millions de francs par an en moyenne.

La méthodologie de calcul est-elle fiable ?

La méthodologie développée par BDO, l'entreprise fiduciaire mandatée par l'Assemblée constitutive, est appliquée avec succès, depuis des années, dans le cadre de nombreuses fusions de communes en Suisse. Elle peut être consultée dans les annexes au présent concept de fusion.

Comme dans tous les projets de fusion, le Service des communes (Scm) a mené sa propre analyse. Il se base sur une méthodologie différente, mais parvient aux mêmes résultats que BDO. La fourchette de 70 à 73% articulée pour le taux d'impôt communal est donc pertinente. Elle intègre les investissements prévus par les communes et les investissements supplémentaires proposés dans le cadre de la fusion.

Est-il possible d'appliquer un coefficient d'impôt différent aux contribuables des diverses communes permettant de lisser la progression dans le temps ?

Non. La loi prévoit que le taux d'impôt de la commune fusionnée, qui oscillera entre 70 et 73% de l'impôt cantonal de base, s'appliquera à tous les contribuables (personnes physiques et personnes morales) de la commune fusionnée.

Est-ce que les différentes taxes ont été fixées ?

Non, pas encore. Les discussions sont en cours au niveau du canton et du district de la Sarine pour abolir la taxe d'exemption au service du feu. Dans son projet et par prudence, l'Assemblée constitutive a donc décidé de retirer des recettes le produit de cette taxe. S'agissant de la gestion des eaux, de l'énergie et des déchets, l'Assemblée constitutive a constaté d'importantes variations d'une commune à l'autre. L'Assemblée constitutive estime que seul un règlement transitoire et harmonisé permettrait de déterminer ces deux taxes de manière réaliste. Cependant, la base légale actuelle ne permet pas d'édicter un règlement transitoire. Des réflexions sont en cours entre le CoPil de l'Assemblée constitutive et les services de l'Etat pour modifier ladite base juridique.

A combien se montera la contribution immobilière ?

Actuellement, la contribution immobilière varie entre 2 et 3 % de la valeur fiscale dans les communes du périmètre de la fusion. L'Assemblée constitutive propose de fixer la contribution immobilière de la nouvelle commune à 2,5 %.

La question de la prévoyance professionnelle du personnel communal a-t-elle été examinée ?

Oui, la question de la prévoyance professionnelle du personnel communal a été examinée. Le GT Finances a constaté que la Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg (CPPVF) est aujourd'hui assainie. En revanche, la question du regroupement des caisses après la fusion reste ouverte à ce jour. Une analyse actuarielle est en cours, dont les résultats devront être intégrés dans la planification financière.

3. Autorités politiques

Comment assurer que les sensibilités des anciennes communes restent représentées dans la nouvelle commune ?

L'Assemblée constitutive propose d'instaurer un régime transitoire de près de cinq ans (une période législative) dès l'entrée en vigueur de la fusion. Ce régime prévoit une représentativité des anciennes communes pour l'élection du Conseil communal et du Conseil général. A l'issue de la période transitoire, il reviendra aux autorités en place de maintenir ces conditions ou de les modifier. Elles pourront en particulier prévoir de diviser le territoire communal en plusieurs cercles électoraux.

Qu'est-ce qui est proposé pour le Conseil communal ?

L'Assemblée constitutive propose un Conseil communal de 7 membres professionnels élus à la majoritaire, sauf si la demande d'une élection à la proportionnelle est formulée dans la forme et les délais prévus par la loi. La commune fusionnée constitue 5 cercles électoraux pour leur élection pendant le régime transitoire. Chaque cercle électoral a droit au minimum à 1 siège. Il s'agit des cercles de Fribourg (3 sièges), de Villars-sur-Glâne, de Marly, du Nord (Belfaux, Givisiez et Granges-Paccot) et de l'Ouest (Avry, Corminboeuf et Matran). Cette disposition permet de garantir une juste représentation des anciennes communes au sein de l'Exécutif.

Qu'est-ce qui est proposé pour le Conseil général ?

L'Assemblée constitutive propose un Conseil général de 80 membres miliciens élus à la proportionnelle. Chaque ancienne commune constitue un cercle électoral pour cette élection pendant la période transitoire. On attribue à chaque commune un siège par tranche entamée de 1'000 habitants. Une réserve au principe est formulée, sur le modèle des associations de communes, à savoir qu'aucune commune ne peut avoir 50% ou plus des sièges. La commune fusionnée pourra, par un règlement de portée générale, diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux au-delà de la période transitoire.

L'Assemblée propose en outre que la nouvelle commune assure l'autonomie au personnel dédié au Conseil général. Cela signifie qu'il peut bénéficier d'un secrétariat indépendant de l'Exécutif spécifiquement dédié au législatif communal, comme c'est le cas au niveau cantonal pour le Grand Conseil.

Comment éviter la perte de proximité entre les autorités et la population ?

Afin de perpétuer le dynamisme de la vie locale, l'Assemblée constitutive propose la mise en place d'associations de droit privé, nommées « associations de quartier » ou « associations locales ». Leur mission sera non seulement de défendre les intérêts de la population locale, mais aussi de développer la qualité de vie et la cohésion sociale au travers de projets concrets. Ces associations seront à l'interface entre le Conseil communal et la population locale. Elles seront systématiquement consultées sur certains thèmes et pourront transmettre aux autorités des requêtes liées aux intérêts et aux besoins de la population locale. Les associations locales ou de quartier seront reconnues officiellement comme interlocutrices privilégiées de la commune. Les associations de quartier déjà existantes se verront confier de nouvelles responsabilités et ressources. Elles seront ouvertes à tous les habitants intéressés, ainsi qu'aux entreprises, associations et autres organismes du périmètre. Les associations seront dotées de statuts et représentées par un comité. Une enveloppe de base sera prévue au budget communal pour chaque association locale ou de quartier. Les projets développés par les associations pourront également bénéficier de montants spécifiques au budget de fonctionnement ou d'investissement de la nouvelle commune.

4. Administration

L'administration communale sera-t-elle centralisée ?

Non. L'Assemblée constitutive propose une administration communale accessible pour l'ensemble de la population sur l'ensemble du territoire. Cela passe à la fois par la création d'un guichet virtuel et par la mise à disposition de guichets physiques dans toutes les anciennes communes et avec des horaires attractifs. L'Assemblée constitutive propose en plus la création d'un service à domicile pour aider les personnes limitées dans leur mobilité ou dans leur usage des outils numériques.

L'emploi de chaque membre du personnel communal est-il garanti ?

Oui. L'Assemblée constitutive a émis une garantie de l'emploi.

Allons-nous faire des économies dans le personnel communal ?

Non. La fusion n'a pas pour objectif de supprimer des postes. Une fois que la fusion est décidée, elle entraîne en fait un surcroît de travail : il faut d'une part harmoniser les pratiques et les règlements, mais aussi réorganiser les services.

Le personnel communal étant un facteur essentiel de la réussite d'une fusion, l'Assemblée constitutive a émis une garantie de l'emploi pour tous les employés communaux lors de la fusion. L'Assemblée constitutive implique par ailleurs des représentants du personnel pour esquisser l'organigramme fonctionnel de l'administration communale après la fusion.

Quelles seront les conditions salariales du personnel communal après la fusion ?

Les nouvelles autorités politiques devront mettre en place une nouvelle grille salariale, qui permettra d'harmoniser les rémunérations par fonction. Dans son concept de fusion, l'Assemblée constitutive se positionne clairement en faveur de cette harmonisation et de l'égalité salariale entre hommes et femmes.

Tous les membres du personnel communal devront-ils être bilingues, si l'on reconnaît l'allemand comme seconde langue officielle ?

Non. Comme l'exemple du canton de Fribourg le montre, ce sont les prestations de l'administration qui sont bilingues, sans que chaque fonctionnaire le soit. L'administration devra mettre en place un système permettant de répondre en allemand aux demandes formulées par des germanophones dans un temps raisonnable. Toute une série de mesures visant à encourager l'apprentissage de la langue partenaire pourront être prises, mais elles n'auront pas un caractère obligatoire.

5. Entretien, technique et police

Les services tels que la voirie, les déchetteries ou la gestion des eaux seront-ils centralisés ?

Non. Dans le domaine de l'entretien et de la technique, l'Assemblée constitutive propose de travailler selon la logique suivante : les directions seront unifiées, mais la mise en œuvre opérationnelle sera décentralisée. Ainsi, la voirie sera présente en permanence sur l'ensemble du territoire et les déchetteries resteront en place. En revanche, les règlements et les pratiques seront harmonisés.

La fusion est-elle une opportunité pour améliorer la performance environnementale de la commune ?

Oui. L'Assemblée constitutive propose de miser sur les énergies renouvelables et de viser le label Cité de l'énergie maximum. Elle 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. Au niveau de l'entretien, l'Assemblée constitutive propose, par exemple, de diminuer le recours aux herbicides et l'épandage de sel en hiver. Les domaines de l'entretien et de la technique recèlent ensemble un potentiel intéressant d'harmonisation et d'amélioration des prestations à la population.

Est-ce que les services offerts par la police intercommunale vont être maintenus ?

Oui. Les services offerts actuellement par la police intercommunale dans les communes de Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Matran et Villars-sur-Glâne seront maintenus dans la nouvelle commune fusionnée, qui disposera d'une police communale unique, comme c'est le cas actuellement à Marly ou Fribourg. Les divers règlements relatifs à l'ordre public seront édictés par les autorités élues de la commune fusionnée.

6. Ecoles et vie intergénérationnelle

Les écoles décentralisées vont-elles fermer au profit de Fribourg ?

Non. Toutes les écoles actuellement en place resteront ouvertes, au plus près des besoins des familles. Ce sera aussi le cas des accueils extrascolaires et des crèches. Ces dernières étant ouvertes à tous les enfants de la commune, les parents auront accès à une offre beaucoup plus large de places d'accueil dans tout le périmètre de la nouvelle commune.

Y aura-t-il des classes bilingues ?

Oui, à terme. Aujourd'hui déjà, la Ville de Fribourg offre des classes en français et des classes en allemand. L'Assemblée constitutive propose d'aller plus loin et de mettre aussi en place des classes bilingues. Ce projet est développé en étroite collaboration avec la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS). Pour les élèves, il n'y aura aucune obligation de suivre sa scolarité dans une classe bilingue. La commune assurera le libre-choix, mais elle pourra fixer des conditions pour accéder aux diverses filières : par exemple, la langue maternelle des parents de l'élève.

Quels avantages les jeunes générations et les seniors peuvent-ils tirer d'une fusion ?

Toutes les générations peuvent tirer de nombreux avantages de la fusion.

Dans son projet de fusion, l'Assemblée constitutive propose une adaptation du financement du trafic urbain, permettant à la nouvelle commune de prendre en charge les abonnements des jeunes en formation et des seniors, tout en garantissant une neutralité des coûts pour l'Etat et pour la commune. La réduction générale du prix du ticket est également visée, dans le cadre de l'exploitation du réseau.

En outre, l'Assemblée constitutive propose de créer une véritable politique de l'enfance et de la jeunesse, ce qui fait actuellement défaut dans le Grand Fribourg : le but est de mieux impliquer les enfants et les jeunes dans la vie publique et de soutenir des projets favorisant leur épanouissement.

En outre, l'Assemblée constitutive propose de mettre en place un service à domicile pour les personnes qui ne peuvent pas se déplacer ou ne sont pas à l'aise avec les outils numériques.

Est-ce qu'il est prévu de cultiver le dialogue intergénérationnel ?

Oui. L'Assemblée constitutive propose de créer des maisons de quartiers qui seront des lieux de rencontre et d'information pour toutes les générations. Différentes activités pourront être mises en place pour favoriser le vivre ensemble. Ces maisons seront à disposition de la population, des associations de quartier ou locales, des sociétés locales, des groupements et des amicales.

7. Vie locale, sportive et culturelle

Les associations locales, sportives et culturelles seront-elles maintenues ?

Oui. L'Assemblée constitutive souhaite que les prestations en lien direct avec la population continuent d'exister au plus proche des besoins. Il ne ferait donc pas de sens que ces sociétés fusionnent. Les établissements scolaires, les bibliothèques, les services sociaux et de curatelles, les sociétés locales, les clubs sportifs et les espaces culturels et socioculturels doivent être maintenus. De même, les prestations actuelles en matière de culture, de sport et de social seront maintenues dans les communes, et renforcées si possible grâce à la mise sur pied de politiques institutionnelles à plus large échelle. Avec la fusion, les habitant-e-s pourront se tourner vers les services et les activités de loisirs proposés sur un territoire plus vaste.

Est-ce que les subventions aux associations locales, sportives et culturelles seront supprimées ?

Non. Dans son analyse financière et dans ses prévisions budgétaires, l'Assemblée constitutive a maintenu intégralement l'ensemble des subventions actuellement octroyées par les communes du Grand Fribourg aux associations locales, sportives et culturelles.

La fusion permettra-t-elle de simplifier la vie des acteurs culturels ?

Oui. A l'heure actuelle, les projets culturels développés dans le Grand Fribourg doivent obtenir le soutien de plusieurs autorités. Avec la fusion, il n'y aura plus qu'une autorité compétente et elle appliquera des critères équitables à toutes les personnes et organisations actives dans le domaine culturel dans la commune fusionnée.

Une piscine sera-t-elle construite dans le périmètre de la commune fusionnée ?

Oui. Les autorités communales prévoient la construction d'une, voire plusieurs nouvelles piscines sur le territoire de la commune fusionnée. Selon le projet développé par l'Assemblée constitutive, la commune fusionnée disposera d'une force d'investissement de 75 millions de francs par année. Elle pourra donc se permettre la construction de telles infrastructures. La commune fusionnée disposera aussi de terrains adaptés, c'est à dire judicieusement positionnées et facilement accessibles, notamment en transports publics.

De nouvelles infrastructures seront-elles mises en place pour renforcer la cohésion sociale et la participation citoyenne dans les quartiers ?

Oui. L'Assemblée constitutive a prévu un budget d'investissement afin de maintenir et renforcer les centres d'animation socioculturels existants et de mettre en place de nouvelles maisons de quartier dans des locaux appartenant à la commune là où il n'en existe pas. Ces maisons de quartier seront à la disposition de la population locale pour organiser des manifestations, que cela soit des assemblées, des fêtes, des spectacles ou des concerts.

Elles seront équipées de cuisines et d'installations sanitaires. Toutes les générations s'y retrouveront afin de partager leurs expériences dans des projets communs. Des bibliothèques pourront y être installées et des expositions organisées, permettant de mieux connaître le quartier ou la localité, respectivement les cultures de leurs habitant-e-s. Des accueils extrascolaires, des cantines ou des restaurants pourront y prendre place de manière à ce que les enfants, jeunes, aînés et personnes seules puissent prendre ensemble leur repas dans un esprit communautaire. Dans le cadre de la décentralisation des services de l'administration communale, un guichet physique local pourrait en outre être installé dans ces maisons de quartier. Au service des initiatives bénévoles et citoyennes, elles seront gérées, tout comme les centres d'animation socioculturels actuels, par des professionnel-le-s de l'animation socioculturelle.

8. Développement et aménagement du territoire

La fusion permettra-t-elle de mieux maîtriser le développement du Grand Fribourg ?

Oui. L'Assemblée constitutive propose deux principes pour l'avenir : 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. Pour l'Assemblée constitutive, la fusion permet de maîtriser la densification, de protéger la biodiversité et de rapprocher le milieu urbain du milieu rural. Elle 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. Elle 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. L'Assemblée constitutive 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.

Est-ce qu'il y aura plus d'espaces verts dans le milieu urbain ?

Oui. L'Assemblée constitutive propose un retour de la nature dans le milieu urbain. Cela passe par la plantation d'arbres supplémentaires et la création ou l'aménagement de nouvelles zones de détente. Enfin, l'Assemblée constitutive propose de renaturaliser les cours d'eau du Grand Fribourg et de favoriser l'accès de la population, dans le respect de la nature.

Est-ce qu'il y aura plus de contraintes pour les promoteurs ?

Oui. L'Assemblée constitutive propose d'édicter des règles en la matière, afin de favoriser l'émergence d'éco-quartiers ou de zones à 2000 watts dans les nouveaux projets. Elle prévoit également d'encourager et de soutenir le développement de nouvelles formes d'habitat, telles que logements intergénérationnels ou coopératives d'habitation.

Est-ce que l'agriculture de proximité a sa place dans le Grand Fribourg ?

Oui. L'Assemblée constitutive propose pour cela de créer un marché couvert et différents points de rencontre permettant à la population de s'approvisionner directement auprès des familles paysannes de la région.

9. Bourgeoisie et droit de cité

La fusion signifie-t-elle la disparition de la Bourgeoisie de Fribourg ?

Non. La Bourgeoisie de Fribourg est une collectivité indépendante de la commune politique. Cette indépendance est garantie par le droit cantonal. Une dissolution n'est donc pas possible dans le cadre de la fusion. Si le projet aboutit, la Bourgeoisie continuera de gérer le patrimoine bourgeoisial et d'affecter ses gains à l'intérêt général, comme elle le fait actuellement, mais pour l'ensemble de la nouvelle commune. Les citoyen-ne-s au bénéfice du droit de cité des anciennes communes du périmètre de la fusion accéderont automatiquement au statut de bourgeois ou bourgeoise. C'est ce qui s'est passé dans le cadre de la fusion des communes de Morat et Estavayer.

La Bourgeoisie de Fribourg peut-elle mettre ses biens à disposition de la nouvelle commune politique fusionnée ?

Non. Pour cela, il faudrait d'abord dissoudre les institutions bourgeoises, ce qui n'est pas possible dans le cadre prévu par la loi sur les communes (voir ci-dessus). En revanche, la Bourgeoisie est une chance pour le Grand Fribourg : en cas de fusion, elle poursuivra son action complémentaire à celle de la commune et toute la population de la commune fusionnée pourra en profiter. Les habitant-e-s bénéficiant du droit de cité des anciennes communes deviendront automatiquement bourgeois-e-s de Fribourg.

De quels privilèges bénéficient les bourgeois-e-s de Fribourg ?

Aucun. La Bourgeoisie de Fribourg n'est plus depuis longtemps une bourgeoisie de privilèges, mais une bourgeoisie de services. Les bourgeois-e-s ne jouissent donc pas de privilèges. Ils peuvent prétendre à des aides ponctuelles modestes, comme des bourses ou des subsides pour la formation.

On dit que la Bourgeoisie sert l'intérêt général. Quels sont les projets concrets qui permettent de l'affirmer ?

Il y en a beaucoup, même si on se limite aux vingt dernières années. La Bourgeoisie a décidé en 2001 de racheter le Café du Gothard, perle du patrimoine, pour garantir sa pérennité. Tout récemment, elle a complètement rénové le restaurant de l'Aigle Noir. Elle a également contribué à des investissements importants pour la rénovation de la piscine de la Motta, et pour la construction du théâtre Equilibre et du site sportif de Saint-Léonard, par exemple. Dans le domaine social, la Bourgeoisie est propriétaire du

home médicalisé des Bonnesfontaines et est représentée dans le conseil de ce home ainsi que dans celui de la fondation du foyer pour enfants des Bonnesfontaines. Elle gère également les jardins familiaux de Bertigny, de la Faye, du Stadtberg et du Torry. La Bourgeoisie a alloué une aide à la Fondation St-Louis pour assurer l'encadrement des personnes en intégration qui travaillent à l'Aigle Noir. Elle est en train de construire des appartements Seniors en face du home. Enfin, elle entretient de nombreux alpages, chalets, forêts et vignes.

En cas de fusion, est-ce que les citoyens perdront définitivement leur origine ?

Non. Les ressortissant-e-s des anciennes communes acquièrent automatiquement le droit de cité et l'origine de la nouvelle commune, correspondant au nouveau nom. Toutefois, les personnes qui le souhaitent pourront demander de conserver en parallèle le nom de l'ancienne commune comme lieu d'origine.

10. Agglomération

La fusion signifie-t-elle la disparition de l'Agglomération ?

Non. L'Assemblée constitutive s'est prononcée pour un maintien de l'Agglomération en cas de fusion du Grand Fribourg. La fusion impliquera par contre une modification importante du périmètre de l'Agglomération, qui pourrait s'étendre à tout le district de la Sarine, ainsi qu'à certaines Communes du district de la Singine et du Haut Lac francophone. Ses tâches devraient également être revues, en fonction des tâches reprises par la nouvelle commune fusionnée.

Quel sera le futur de l'Agglomération ?

La répartition des tâches entre la commune fusionnée et l'Agglomération font l'objet de discussions avec le Comité d'Agglomération. L'Assemblée constitutive s'est pour l'heure prononcée pour un maintien des compétences de planification directrice (développement territorial) au sein de la nouvelle Agglomération, les autres tâches, en particulier la promotion des activités culturelles, pouvant à l'inverse être aisément reprises par la nouvelle commune fusionnée. En juillet dernier, le Conseil d'Etat a pour sa part mis en consultation un avant-projet de révision générale de la Loi sur les Agglomération. Le projet de loi devrait être examiné par le Grand Conseil dans le courant du 1^{er} semestre 2020.

11. Aide de l'Etat de Fribourg

L'Etat de Fribourg encourage-t-il la fusion du Grand Fribourg, comme il a encouragé d'autres fusions ?

Oui. L'Etat encourage toutes les fusions de communes, sur la base de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC). Celle-ci prévoit l'allocation d'un montant de 200 francs par habitant, avec un effet multiplicateur tenant compte du nombre de communes participant à la fusion, soit plus de 21 millions de francs, au titre de l'aide ordinaire. Par ailleurs, l'Etat finance la moitié du budget de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, à hauteur de 200'000 francs par an depuis 2018. Le Conseil d'Etat a placé la fusion parmi ses objectifs centraux pour la législature en cours.

Une aide complémentaire est-elle prévue, au vu de l'importance stratégique de la fusion du Grand Fribourg ?

La législation en vigueur ne prévoit aucune aide complémentaire. Durant l'été 2019, l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg a toutefois déposé une demande d'aide complémentaire. Elle propose à l'Etat de Fribourg de mener une offensive conjointe dans la mobilité, pour désengorger la capitale du trafic individuel motorisé et, dans le domaine économique, pour créer des emplois. Le Conseil d'Etat est entré formellement en matière sur cette demande, dans son rapport du 3 décembre 2019. Le Grand Conseil doit ainsi se prononcer prochainement sur le principe de cette aide financière complémentaire pour la fusion du Grand Fribourg. En cas de soutien au principe d'une aide complémentaire, le Conseil d'Etat demande également que le Parlement se prononce sur les principes généraux d'une telle aide, soit une aide financière unique et ponctuelle pour la réalisation d'infrastructures, une aide pour des mesures qui contribuent à renforcer le centre cantonal et une aide pour des mesures dans l'intérêt de l'ensemble du canton, par exemple par des mesures de mobilité à même de fluidifier le trafic des pendulaires arrivant dans le Grand Fribourg ou par des mesures permettant de générer des emplois.

A combien pourrait se monter cette aide complémentaire ?

D'après les estimations de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, un montant de 320 millions de francs est nécessaire à l'offensive conjointe pour la mobilité et pour l'emploi. Le Grand Conseil doit se prononcer en février 2020 sur le principe d'une telle aide. Ensuite, l'Etat de Fribourg va chiffrer les montants en jeu.

En quoi l'aide complémentaire pourrait se justifier pour le Grand Fribourg, par rapport aux autres régions ?

Le Grand Fribourg abrite de nombreuses infrastructures, institutions et activités qui sont essentielles à la réussite du canton. Tout investissement consenti pour les rendre plus accessibles, plus performantes et plus en phase avec les besoins permettrait de renforcer non seulement le Grand Fribourg, mais aussi l'ensemble du canton, et bénéficierait à une population la plus large possible.

VI. Thèmes transversaux

1. Animation dans les quartiers et les localités

La commune fusionnée sera dotée de nouvelles autorités politiques. Les services administratifs seront réorganisés à l'échelle de la nouvelle commune, tout en restant accessibles à la population. Les quartiers et les localités ne seront toutefois pas oubliés.

En effet, c'est au niveau local d'un quartier, dans le milieu urbain, ou d'une localité, dans le milieu périurbain, que l'on ressent le mieux les besoins et préoccupations de la population. C'est à ce niveau local que sont organisés les clubs sportifs, les associations culturelles, les centres d'animation socioculturels ou encore les fêtes entre voisins. De très nombreux exemples de cette vie locale animée existent dans le Grand Fribourg, dans chacune des communes du périmètre de la fusion.

Les citoyen-ne-s souhaitent en outre rester en contact avec leurs autorités politiques et leurs services administratifs, en exprimant leurs points de vue lors de la mise sur pied de projets les concernant dans leur vie quotidienne, ou en émettant des propositions pour améliorer la vie dans leur cercle de proximité. L'Assemblée constitutive a ainsi décidé de mettre en place des associations locales ou de quartier permettant de conserver une proximité entre les personnes habitant la commune ou y travaillant et les autorités communales.

De quoi s'agit-il concrètement ?

Des associations de droit privé seront constituées. Elles seront appelées association de quartier dans les parties urbaines de la commune fusionnée et association locale dans les villages périphériques. La mission et le but de ces associations seront notamment de défendre les intérêts de la population locale (du quartier ou de la localité), de développer la qualité de vie et la cohésion sociale et de servir de courroie de transmission entre le conseil communal et la population locale. Elles contribueront à la participation de toutes les catégories de la population, des jeunes aux aînés, en passant par les commerçants ou les personnes issues de la migration. Les associations seront consultées obligatoirement pour certains thèmes comme l'aménagement ou la mobilité. Elles pourront également transmettre des requêtes en lien avec la vie associative ou en lien avec la défense des intérêts de la population locale. Le Conseil communal reconnaîtra officiellement et de manière formelle ces associations, qui seront ainsi le seul interlocuteur officiel privilégié de la commune au niveau du quartier ou de la localité.

Les membres de ces associations seront les habitant-e-s (du quartier ou de la localité), mais également les entreprises, les associations culturelles et/ou sportives, ou les autres organismes actifs dans le quartier ou la localité. Toutes ces associations seront organisées et fonctionneront de manière similaire. Elles seront pilotées par un comité (de quartier ou local), qui représentera l'association. Elles disposeront d'une page Internet sur le site de la commune, permettant de relayer et diffuser les informations locales importantes. La commune mettra en place un bureau de coordination qui servira de point d'entrée pour les associations auprès de l'administration communale. Afin de financer leurs activités, les associations recevront une subvention annuelle.

Combien d'associations de quartier ou locales seront mises en place ?

Dans le centre urbain du Grand Fribourg et notamment dans le périmètre actuel de la Ville de Fribourg, il est prévu de mettre en place des associations de quartier correspondant aux quartiers actuels. En effet, des associations de quartier existent déjà notamment à Fribourg (<https://www.ville-fribourg.ch/quartiers>). Ces associations remplissent aujourd'hui un rôle d'animation et de relais apprécié et utile pour la population des quartiers, en organisant des fêtes de quartier, des sorties pour les aînés, des animations culturelles et créatives pour les enfants ou des manifestations lors de fêtes locales comme le Carnaval ou la Saint-Nicolas. Par contre, de telles associations n'existent actuellement pas dans les communes de

la périphérie, quand bien même celles-ci connaissent plusieurs associations culturelles, sociales ou sportives qui animent les villages. Dans ces communes, une association locale sera mise sur pied, permettant de fédérer les associations ou entités existantes et de se faire leur porte-voix vis-à-vis de l'administration communale. Elle jouera le rôle d'une union des sociétés locales.

Sur la base des localités et/ou quartiers historiques de celles-ci, les associations de quartier ou locales pourraient être les suivantes (20) (cf. rapport GT Politique, SL4) :

- Fribourg : 8 associations de quartier (Bourg, Basse-Ville, Centre-Ville, Péroilles, Beaumont-Vignettaz, Jura-Torry, Schönberg, Bourguillon)
- Villars-sur-Glâne : 4 associations de quartier (Dailles, Cormanon, Platy, Villars-Vert)
- Marly : 2 associations de quartier (Marly Cité, Marly Grand-Pré)
- Granges-Paccot : 1 association locale
- Belfaux : 1 association locale
- Givisiez : 1 association locale
- Corminboeuf : 1 association locale
- Avry : 1 association locale
- Matran : 1 association locale

Ces associations de quartier et locales pourront mettre en place des maisons de quartier, dans des locaux appartenant à la commune. Ces maisons de quartier seront à la disposition de la population locale pour organiser des manifestations, que cela soit des assemblées, des fêtes, des spectacles ou des concerts. Elles seront équipées de cuisines et d'installations sanitaires. Toutes les générations s'y retrouveront afin de partager leurs expériences dans des projets communs. Des bibliothèques pourront y être installées et des expositions organisées, permettant de mieux connaître le quartier ou la localité, respectivement les cultures de leurs habitant-e-s. Dans le cadre de la décentralisation des services de l'administration communale, un guichet physique local pourrait en outre être installé dans ces maisons de quartiers.

L'animation dans les quartiers et les localités sera ainsi renforcée ! La population de la commune fusionnée bénéficiera d'une qualité de vie et d'une proximité des services optimales.

2. Gouvernance et administration

En redonnant à la commune les tâches actuellement gérées au niveau régional, la fusion permettra d'améliorer la gouvernance politique et la mise en œuvre sur le terrain. Le Conseil communal, le Conseil général, l'administration et les services de la commune seront maîtres de son développement et la population pourra exercer son contrôle démocratique (élections, votations, initiatives, référendum) dans un contexte plus transparent. La disparition des processus actuels de coordination et d'arbitrage, longs et fastidieux, entre de multiples acteurs communaux et intercommunaux permettra d'assurer une mise en œuvre plus rapide et aboutie des décisions démocratiques.

Au niveau de la gouvernance, l'Assemblée constitutive propose d'instaurer un régime transitoire de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la fusion. Ce régime a pour but d'assurer une bonne représentativité des anciennes communes dans les nouvelles autorités. Il reviendra aux autorités en place de définir les règles pour la législature suivant ces cinq premières années. Concrètement, s'agissant de la période transitoire :

- L'Assemblée constitutive propose un Conseil communal de 7 membres professionnels élus à la majoritaire, sauf si la demande d'une élection à la proportionnelle est formulée dans la forme et les délais prévus par la loi. La commune fusionnée constitue 5 cercles électoraux pour leur élection pendant le régime transitoire. Chaque cercle électoral a droit au minimum à 1 siège. Il s'agit des cercles de Fribourg (3 sièges), de Villars-sur-Glâne, de Marly, du Nord (Belfaux, Givisiez et Granges-Paccot) et de l'Ouest (Avry, Corminboeuf et Matran). Cette disposition permet de garantir une juste représentation des anciennes communes au sein de l'Exécutif.
- L'Assemblée constitutive propose un Conseil général de 80 membres miliciens élus à la proportionnelle. Chaque ancienne commune constitue un cercle électoral pour cette élection pendant la période transitoire. On attribue à chaque commune un siège par tranche entamée de 1'000 habitants. Une réserve au principe est formulée, sur le modèle des associations de communes, à savoir qu'aucune commune ne peut avoir 50% ou plus des sièges. La commune fusionnée pourra, par un règlement de portée générale, diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux au-delà de la période transitoire. L'Assemblée propose en outre que la nouvelle commune assure l'autonomie au personnel dédié au Conseil général. Cela signifie qu'il peut bénéficier d'un secrétariat spécifiquement dédié au législatif communal, comme c'est le cas au niveau cantonal pour le Grand Conseil.

Au niveau des prestations de l'administration et des services techniques, l'Assemblée constitutive propose différentes mesures pour assurer à la population la qualité, la proximité et l'efficacité :

- La mise en place d'un guichet virtuel permettra à chaque personne d'accomplir ses formalités depuis son domicile ;
- L'ouverture de guichets physiques accueillants dans les anciennes communes, avec des horaires flexibles, permettra à chaque personne d'adresser ses demandes en direct et d'être renseignée dans les meilleurs délais sur les démarches à entreprendre ;
- La mise en place d'un service à domicile permettra aux personnes limitées dans leur capacité de déplacement ou d'usage des nouvelles technologies de trouver un appui dans l'accomplissement de leurs démarches administratives ;
- La centralisation des directions des services permettra d'harmoniser les bonnes pratiques et de gagner en efficacité, tandis que la décentralisation au niveau opérationnel permettra de maintenir le niveau des prestations sur l'ensemble du territoire.

La qualité du service public passe par des conditions cadres de travail attractives. L'Assemblée constitutive a émis en 2018 une garantie de l'emploi à toutes personnes actuellement employées par les communes. Elle propose une harmonisation vers le haut des conditions de travail et d'assurer à l'ensemble du personnel communal l'opportunité de se former tout au long de la carrière.

3. Développement durable et offensive dans la mobilité

Le développement durable est au cœur du projet de Grand Fribourg. Déjà lors des Grand Fribourg Cafés, en 2018, les citoyen-ne-s ont souligné l'importance de mieux maîtriser le développement du centre cantonal à l'avenir, regrettant le bétonnage observé durant les vingt dernières années. Tous les groupes de travail ont repris ce constat à leur compte et proposé des mesures concrètes pour apporter la nécessaire durabilité au développement du Grand Fribourg.

L'Assemblée constitutive propose :

- De créer de nouvelles zones vertes et parcs urbains arborisés, afin de soutenir la biodiversité et de renforcer la présence de la nature en milieu urbain.

- D'édicter des normes environnementales pour la création des nouveaux quartiers, tels que les quartiers à 2000 Watts ou les éco-quartiers.
- De renaturaliser les cours d'eau du Grand Fribourg et d'assurer leur accès à la population dans le respect de la nature.
- De renforcer l'approvisionnement de la population en énergie verte.
- D'obtenir le label cité de l'Energie maximal.
- De renoncer autant que possible aux traitements chimiques dans l'entretien des parcs et de réduire le recours au salage en période hivernale.

La mobilité est une des plus grandes faiblesses actuelles du centre cantonal. Ses habitant-e-s et l'ensemble de la population du canton de Fribourg le constatent chaque jour de la semaine en subissant l'engorgement du trafic aux heures de pointe. L'action à mener dans le domaine de la mobilité doit permettre d'améliorer significativement l'attractivité des transports publics. Avec une part modale des transports ne dépassant pas les 19% malgré tous les efforts entrepris, le Grand Fribourg est très loin des 35% affichés par des villes comme Berne ou Zurich : les personnes ne sont pas incitées à prendre un bus si ce dernier n'avance pas plus vite que les voitures dans les bouchons.

L'Assemblée constitutive propose un investissement de 320 millions de francs visant à offrir à la population une infrastructure de transports publics et de mobilité douce attractive. Cet investissement est demandé à l'Etat de Fribourg, dans le cadre de l'aide complémentaire à la fusion du Grand Fribourg. L'objectif est d'assurer une cadence toutes les 7,5 minutes sur l'ensemble du territoire de la commune fusionnée et la faculté pour l'usager de relier n'importe quel point du réseau urbain en moins de quinze minutes.

L'offensive porte aussi sur les prix des transports publics pour renforcer l'attractivité de ceux-ci, et ce dès l'entrée en vigueur de la fusion, en 2022. L'Assemblée constitutive propose une modification du financement du trafic urbain. Dans ce nouveau modèle, la commune fusionnée déplace son effort financier de l'indemnisation du trafic urbain à la prise en charge d'abonnements pour les jeunes en formation et les seniors. Ce transfert permet d'offrir les transports publics à ces deux groupes, sans occasionner de coût supplémentaire pour la commune. Il faut pour cela que l'Etat maintienne sa contribution financière au même niveau qu'aujourd'hui – pour lui aussi, l'opération est donc financièrement neutre. Le projet comprend en outre une réduction du prix du ticket, ainsi qu'une extension de la zone 10 à l'ensemble du périmètre du Grand Fribourg.

4. Economie et finances

Avec un produit intérieur brut (PIB) de près de 9 milliards de francs, la Sarine est le cœur économique du canton de Fribourg. En son centre, le Grand Fribourg concentre une grande majorité des emplois, des activités économiques, culturelles et sportives, des filières de formation et des services de l'Etat. Fondé sur l'histoire du canton de Fribourg et de sa capitale, le succès économique du Grand Fribourg a été forgé par les projets de différents visionnaires, comme le raccordement aux chemins de fer en 1860 ou la fondation de l'Université de Fribourg en 1889. Entamée dans le Grand Fribourg, l'industrialisation du canton a connu une forte accélération dans les années 1960, grâce notamment au Consortium de la nouvelle zone industrielle du Grand Fribourg (CIG), qui a permis de viabiliser pour l'économie près d'un million de mètres carrés – qui sont tous, à ce jour, occupés par des entreprises.

La fusion du Grand Fribourg s'inscrit dans le prolongement de ce développement et propose des réponses concrètes aux nouveaux défis posés par l'avenir. La ville du futur devra rester attractive dans le contexte de la numérisation de l'économie et de la société, du vieillissement de la population et de l'enjeu environnemental. Concrètement, la fusion offre :

- un taux d'impôt attractif, compris entre 70 et 73 % de l'impôt cantonal de base sur l'ensemble du territoire communal ;
- une forte capacité d'investissement, pour réaliser les infrastructures d'avenir ;
- la possibilité de viabiliser enfin des terrains stratégiques pour l'économie et les emplois ;
- la possibilité de désengorger le trafic dans le Grand Fribourg, grâce à un effort conjoint de la commune fusionnée et de l'Etat de Fribourg ;
- la possibilité de mieux maîtriser l'aménagement du territoire et de mieux répondre aux besoins de l'économie, tout en assurant à la population un haut niveau de qualité de vie ;
- le développement de l'offre de formation, notamment l'apprentissage de la langue partenaire dès l'école primaire.

La fusion assure une stabilité financière sur le long terme au Grand Fribourg. Elle diminue en particulier la dépendance des communes, prises individuellement, aux rentrées financières de quelques sociétés. Pour en prendre la mesure, il suffit de considérer l'exemple de la réforme fiscale des entreprises. Entrée en vigueur en janvier 2020, elle a un impact négatif sur les finances de certaines communes du Grand Fribourg, mais un impact positif sur la nouvelle commune prise dans son ensemble.

VII. Avantages et inconvénients de la fusion

Dans son programme gouvernemental de la législature 2017- 2021 du 6 novembre 2017, le Conseil d'Etat avance que le renforcement du centre cantonal est indispensable pour positionner Fribourg. La principale clé de ce renforcement est la fusion du Grand Fribourg. La création de cette nouvelle entité politique permettra au centre cantonal de se placer parmi les centres qui comptent en Suisse. L'engagement du Conseil d'Etat a pour but de favoriser la mise en place des conditions conduisant la population et les autorités des communes du périmètre provisoire de la fusion du Grand Fribourg à reconnaître l'importance de créer ce nouveau centre cantonal et les inciter à accepter les conditions établies par l'Assemblée constitutive. La réalisation d'infrastructures porteuses pour l'avenir dans le domaine de la mobilité, de la formation, de la santé et du sport est par ailleurs un moteur pour le développement du Canton dans son ensemble.

Au-delà de la notion de renforcement du centre cantonal, la fusion du Grand Fribourg a un impact significatif sur les cinq domaines suivants :

- Institutionnel ;
- Social ;
- Financier ;
- Structurel ;
- Politique.

Les avantages et les inconvénients de la fusion du Grand Fribourg sont exposés ci-après.

1. Institutionnel

Institutionnellement parlant, la fusion du Grand Fribourg signifie la réunion des neuf communes du périmètre provisoire défini par le Conseil d'Etat en une seule collectivité politique.

Avantages

La fusion du Grand Fribourg permettra d'avoir une gouvernance locale forte, entièrement tournée vers les enjeux de demain, tout en garantissant une bonne représentativité des anciennes Communes dans les nouvelles autorités.

Concrètement, un Conseil communal de 7 membres professionnels, élus à la majoritaire, sauf si la demande d'une élection à la proportionnelle est formulée dans la forme et les délais prévus par la loi, sera mis sur pied. La commune fusionnée constituera 5 cercles électoraux pour leur élection, pendant la phase transitoire de 5 ans. Cette disposition permettra de garantir une juste représentation des anciennes communes au sein de l'Exécutif. On sait également que la recherche de candidats pour des fonctions politiques est devenue de plus en plus ardue, car rares sont les personnes qui peuvent mettre entre parenthèses leur carrière professionnelle pour assumer des mandats publics. L'amélioration de l'organisation administrative permettra également aux membres du Conseil communal de se consacrer davantage aux aspects politiques de leurs mandats.

L'Assemblée constitutive propose un Conseil général de 80 membres miliciens élus à la proportionnelle. Chaque ancienne commune constitue un cercle électoral pour cette élection pendant la période transitoire. On attribue à chaque commune un siège par tranche entamée de 1'000 habitants. Une réserve au principe est formulée, sur le modèle des associations de communes, à savoir qu'aucune commune ne peut avoir 50% ou plus des sièges. La commune fusionnée pourra, par un règlement de portée générale, diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux au-delà de la période transitoire.

L'Assemblée propose en outre que la nouvelle commune assure l'autonomie au personnel dédié au Conseil général. Cela signifie qu'il peut bénéficier d'un secrétariat spécifiquement dédié au législatif communal, comme c'est le cas au niveau cantonal pour le Grand Conseil. Cette proposition implique l'accès à un Conseil général pour la population de certaines communes qui n'en disposait pas. Le Conseil général permettra de garantir une représentation équilibrée de toutes les entités composant la future commune fusionnée et une analyse plus approfondie des dossiers qui sont soumis aux décisions du législatif.

Le Conseil général est gage de la prise en considération permanente des voix de toutes les anciennes communes. Il évince le risque de surreprésentation de citoyen-ne-s de parties du territoire qui seraient concernées pour une décision qui leur profite ou non. Il offre également le suivi d'un programme de législature, assurant une harmonie dans le développement des prestations pour l'ensemble du territoire. Rappelons aussi que les personnes élues ont pour mandat de représenter les citoyen-ne-s. En effet, chacun-e aura loisir de s'adresser aux élu-e-s communaux pour faire part de ses doléances et dispose des instruments populaires formels que sont le droit d'initiative et de référendum.

Enfin, la fusion implique la dissolution de différentes conventions intercommunales et associations de communes, sur lesquelles la population n'a pas de prise directe et qui représentent des charges liées importantes. Les assemblées des délégué-e-s seront ainsi supprimées, avec pour conséquence d'éviter le cumul, pour les élus communaux, de nombreuses séances et assemblées qui sont intrinsèques au fonctionnement de ces entités intercommunales. A cet égard, la fusion du Grand Fribourg entrainera un gain en démocratie directe et en transparence. La fusion permettra de réintégrer dans les mains de la nouvelle entité ces services qui sont intercommunaux. Elle permettra de ce fait de simplifier le processus de décision, puisque le législatif de la nouvelle commune fusionnée pourra prendre lui-même les décisions qui toucheront directement les prestations en faveur de la population. Ces décisions ne seront plus diluées dans le cadre intercommunal d'une assemblée des délégué-e-s. La démocratie et l'autonomie communale en seront gagnantes.

Inconvénients

La crainte de la perte d'identité et de la perte de représentativité des anciennes communes dans les nouvelles autorités est instinctive. En effet, tout changement induit par une fusion de communes entraîne inévitablement un sentiment de peur. Les expériences vécues par des communes ayant déjà fusionné montrent toutefois que ce sentiment doit être relativisé. Si l'on fusionne les autorités politiques, les sociétés locales gardent toute leur autonomie, et la représentativité des anciennes communes dans les nouvelles autorités est garantie par les mesures présentées ci-dessus. En outre, les noms des communes fusionnées deviennent des noms de localités, mentionnés comme tels sur les panneaux de circulation. Ils sont conservés pour les adresses postales.

Le droit de cité et l'origine deviennent ceux de la nouvelle commune fusionnée. Les ressortissant-e-s des anciennes communes acquièrent automatiquement l'origine de la nouvelle commune, soit celle correspondant au nouveau nom. Cette modification peut être perçue comme négative par certaines personnes. Toutefois, les personnes qui le souhaitent pourront demander au service concerné de conserver en parallèle le nom de l'ancienne commune comme lieu d'origine.

2. Social

Socialement parlant, la fusion du Grand Fribourg va réunir la population sous une même enseigne politique et autour d'un projet de société.

Avantages

La fusion du Grand Fribourg est certainement un vecteur d'enrichissement comme le montrent les expériences cumulées lors des précédentes fusions de communes. Une fusion vise principalement à augmenter les prestations en faveur des citoyen-ne-s, et à propulser le projet de société, grâce aux synergies réunies dans une vision commune du bien public. Le développement régional s'en trouvera par là même renforcé et valorisé. Les défis qui attendent les nouvelles autorités sont ambitieux, à l'image des politiques fédérales et cantonales qui sont en point de mire : ils concernent non seulement tous les âges de la population, mais aussi la politique du territoire, l'économie régionale, l'approvisionnement en eau, etc. Dans ce projet de société, la nouvelle commune veillera à apporter un soutien optimal aux sociétés locales de manière à assurer le maintien de ces sociétés, qui ont un rôle social très important.

Inconvénients

Parmi les inconvénients, la crainte existe, au niveau des sociétés locales, que la fusion du Grand Fribourg entraîne de facto une fusion des sociétés locales. Pourtant, la fusion politique d'une commune ne mène pas à la fusion des sociétés locales, qui conservent leur existence juridique propre, comme tendent à le démontrer les nombreux exemples de fusion, que ce soit dans le Canton de Fribourg ou ailleurs. Au contraire, certaines sociétés locales sont déjà réunies et couvrent déjà une partie du périmètre provisoire de la fusion du Grand Fribourg. Enfin, plusieurs sociétés locales actives dans le même type d'activité peuvent toujours perdurer et coexister.

3. Financier

Financièrement parlant, avec un coefficient d'impôt contenu dans une fourchette de 70 à 73% de l'impôt cantonal de base, la fusion du Grand Fribourg est réaliste et permettra non seulement de réaliser les investissements prévus et planifiés par les communes précitées, mais aussi de mettre en place le projet de société proposé par l'Assemblée constitutive.

Avantages

Les analyses faites par le groupe de travail Finances, en étroite collaboration avec le Service des communes (SCom) et le mandataire spécialiste en fusion de communes BDO, confirment que la fusion du Grand Fribourg est un projet réalisable et réaliste sous l'angle financier. La commune fusionnée bénéficiera d'une solide santé financière, avec un total des recettes de 390 millions de francs, une marge d'autofinancement de près de 50 millions de francs, et une capacité d'investissement comprise entre 350 et 400 millions de francs. Qui plus est, l'analyse faite intègre les investissements planifiés par les communes du périmètre provisoire de la fusion du Grand Fribourg et intègre 5 millions de francs par an dans les investissements, respectivement 2 millions de francs par an dans le budget de fonctionnement, pour la réalisation du projet de société proposé par l'Assemblée constitutive. Le poids de la dette et l'effacement de la dette, qui sont de bons indicateurs de la viabilité financière de la future commune fusionnée, sont également très bons.

A noter que les calculs réalisés par l'Assemblée constitutive ont été confrontés aux calculs réalisés par le SCom. Malgré le fait que les deux méthodes sont différentes, les résultats sont sensiblement les mêmes.

Inconvénients

Les évaluations de fusions de communes sont unanimes : elles ne permettent pas nécessairement de réaliser des économies, dans tous les cas, pas à court terme, mais visent bien une augmentation des prestations et une meilleure gestion de la chose publique.

4. Structurel

Structurellement parlant, la Commune fusionnée va permettre d'augmenter et d'améliorer les prestations pour la population de l'ensemble d'une région.

Avantages

La Fusion du Grand Fribourg aura pour avantage d'uniformiser les prestations et de permettre à l'ensemble des citoyen-ne-s du périmètre de bénéficier des bonnes pratiques développées par les communes existantes, mais surtout de développer de nouvelles prestations et de nouveaux services pour les habitant-e-s.

Face à la mondialisation, la proximité a largement acquis ses lettres de noblesse. Les communes en sont les gardiennes ; non seulement, elles le savent, mais elles le souhaitent. Sur cette base, différentes mesures sont prévues pour assurer à la population la qualité, la proximité et l'efficacité demandées. Mentionnons la mise en place d'un guichet virtuel qui permettra à chaque personne d'accomplir ses formalités depuis son domicile, l'ouverture de guichets physiques accueillants dans les anciennes communes, avec des horaires flexibles, qui permettra à chaque personne d'adresser ses demandes en direct et d'être renseignée dans les meilleurs délais sur les démarches à entreprendre ou encore la mise en place d'un service à domicile qui permettra aux personnes limitées dans leur capacité de déplacement ou pas à l'aise avec les nouvelles technologies de trouver un appui dans l'accomplissement de leurs démarches administratives. Enfin, la centralisation des services permettra d'harmoniser les bonnes pratiques et de gagner en efficacité, tandis que la décentralisation au niveau opérationnel permettra de maintenir le niveau des prestations sur l'ensemble du territoire.

Les avantages dus à une meilleure organisation de l'administration seront sans doute à la hauteur des exigences des citoyen-ne-s de la future commune fusionnée.

Inconvénients

Actuellement, les collaborateurs et collaboratrices des plus petites communes sont souvent des généralistes capables de traiter l'ensemble des questions qui ont trait à la vie d'une commune. Or, avec la fusion du Grand Fribourg, une partie de ce personnel sera amenée à se spécialiser dans certains domaines, avec un risque d'avoir le sentiment que leur travail perd en diversité. Cet inconvénient sera partiellement compensé par les nombreux défis et les nouvelles opportunités qu'offrira la future administration communale.

Pour leur permettre de réellement saisir ces opportunités, l'Assemblée constitutive se prononce en faveur d'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. En juin 2018, l'Assemblée constitutive a en outre formulé une garantie de l'emploi à l'intention de l'ensemble du personnel communal.

5. Politique

Politiquement parlant, la commune fusionnée de Fribourg deviendra, avec plus de 74'000 habitant-e-s, la 9^{ème} commune de Suisse, après Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne et Saint-Gall. Soit une progression de 5 rangs sur la base de la population au 31 décembre 2018. En outre, Fribourg serait première des communes bilingues de Suisse.

Avantages

La future commune fusionnée constituera un véritable pôle cantonal permettant de se placer parmi les agglomérations qui comptent en Suisse. Cela garantira une « force de frappe » accrue dans toutes les négociations à l'échelle régionale ou nationale pour le maintien et le développement d'infrastructures, d'entreprises et de services au bénéfice de la population, ainsi qu'une meilleure défense des intérêts locaux lorsque des décisions sont prises au niveau fédéral mais que les conséquences sont assumées dans les communes, villes et les régions.

Inconvénients

Face à une telle fusion, une partie de la population pourrait craindre une perte d'identité et une moins grande proximité avec leur administration et les autorités. Pour répondre à cette crainte, l'Assemblée constitutive a érigé en priorité les mesures destinées à rassembler la population autour de l'identité d'une ville à visage humain : cercles électoraux représentant les anciennes communes, associations de quartiers ou locales, maisons intergénérationnelles, administration décentralisée, etc.

VIII. Prochaines étapes : vote consultatif et convention de fusion

Conformément à son règlement d'organisation, l'Assemblée constitutive 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). Arrivée à l'issue de la première phase, elle a décidé de soumettre son concept de fusion à un vote consultatif de la population des communes du périmètre, le 17 mai 2020. La population sera appelée à dire si elle souhaite, sur la base du concept présenté, que sa commune poursuive les démarches vers une fusion.

Passé le vote consultatif, la prochaine phase des travaux de l'Assemblée constitutive sera ainsi consacrée à la rédaction de la convention de fusion, qui fonde l'existence de la nouvelle commune. Le projet de convention de fusion devra être approuvé par le Conseil d'Etat (art. 17g LEFC) avant d'être soumis au vote des citoyen-ne-s des communes du périmètre du Grand Fribourg (art. 17h LEFC). La convention de fusion devra être approuvée par chacune des communes concernées. En cas d'approbation, elle prendra effet au jour de l'entrée en vigueur de la fusion, soit le 1^{er} janvier 2022.

Le projet de convention de fusion sera rédigé une fois le périmètre définitif de la fusion du Grand Fribourg validé, soit après le vote consultatif, en été 2020. L'Assemblée constitutive a toutefois d'ores et déjà identifié la liste des principales dispositions qui devraient figurer dans cette convention, sous réserve de validation formelle par l'Assemblée constitutive.

Cette liste n'est toutefois ni définitive, ni exhaustive. Elle devra être adaptée et complétée en fonction, d'une part, de l'analyse des résultats du vote consultatif et, d'autre part, des discussions en cours avec l'Etat, les communes membres et les principaux partenaires du projet (Agglomération, partis politiques, représentants de la société civile, etc.). Par ailleurs, la formulation exacte des différentes clauses fera l'objet d'un soin particulier et d'un examen de détail afin de respecter à la fois les impératifs légaux et la volonté des délégué-e-s des communes au sein de l'Assemblée constitutive.

Sous cette réserve et sur la base de l'expérience d'autres projets de fusion, les clauses de la future convention devraient principalement porter sur les points et objets suivants :

- Le nom de la nouvelle commune est Fribourg en français et Freiburg en allemand. Les noms des anciennes communes deviennent des noms de localités. La convention décrit les armoiries de la nouvelle commune.
- Les langues officielles de la nouvelle commune sont le français et l'allemand.
- Les personnes titulaires du droit de cité des communes qui fusionnent acquièrent le droit de cité de la nouvelle commune, de même que le statut de bourgeois ou bourgeoise.
- L'actif et le passif des communes qui fusionnent passent à la nouvelle commune.
- Le taux d'impôt est compris dans une fourchette de 70 à 73% (le taux définitif sera fixé précisément dans le cadre de la convention) de l'impôt cantonal de base (impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales) et la contribution immobilière se montera à 2,5 ‰ de la valeur fiscale. Le coefficient des droits de successions et donations et celui des droits de mutation devront également être définis.
- L'élection des membres du Conseil communal et du Conseil général pendant la période transitoire initiale de 5 ans est réglée conformément à ce qui a été mentionné au chapitre V. 3.
- Des associations de quartier, respectivement locales, sont mises sur pied pour renforcer la représentativité de la population des quartiers, respectivement des localités, et dynamiser la vie et l'animation locales.
- Les modalités de l'accès à l'administration communale sont mentionnées.

- Un délai est prévu pour soumettre les comptes 2021 des anciennes communes au conseil général de la nouvelle commune, de même que pour décider du budget 2022.
- L'attribution des parchets communaux est réglée.
- Une disposition fait état de la révision des plans d'aménagement locaux en cours.
- La nouvelle commune reprend toutes les conventions existantes dans chacune des communes qui fusionnent.
- Un délai est fixé pour l'uniformisation des règlements communaux, les anciens règlements restant en principe en vigueur jusqu'à leur unification.
- L'aide financière accordée par l'Etat de Fribourg figure également.