

Concept de fusion du Grand Fribourg

**Adopté par l'Assemblée constitutive le 29 janvier 2020
et complété le 23 juin 2021**

Annexes

Table des matières

Annexe 1	3
Organisation des travaux.....	4
1. Groupes de travail.....	4
2. Méthodologie	6
3. <i>Groupes de travail ad hoc et Groupes de travail spécifiques</i>	7
4. Collaboration avec les services de l'Etat	7
5. Modifications légales induites par le projet.....	7
Annexe 2	9
Calendrier	10
Annexe 3.....	11
Cinq défis pour le Grand Fribourg de 2030	11
Annexe 4.1.....	13
Condensés des groupes de travail (GT) (2019)	13
Annexe 4.2.....	30
<i>Condensés des groupes de travail ad hoc et des groupes de travail spécifiques (2021)</i>	30
Annexe 4.3.....	47
<i>Aspects financiers</i>	47
Annexe 5.....	48
Consultation des rapports des GT	49
Annexe 6.....	50
Rapport de consultation	50

Annexe 1

Organisation des travaux

Organisation des travaux

Les délégué-e-s de l'Assemblée constitutive se sont répartis en huit groupes de travail thématiques (ci-après les GT), couvrant l'ensemble des domaines d'activité de la nouvelle commune fusionnée.

1. Groupes de travail

Les GT ont effectué en 2018 et 2019, pour les thématiques ou prestations qui leur étaient attribuées, l'analyse en profondeur des enjeux, thématiques et prestations dont ils avaient la charge et formulé des propositions concrètes relatives à la commune fusionnée. Le résultat de ces analyses et de ces propositions a été transmis pour préavis au CoPil et pour validation à l'Assemblée constitutive (art. 21). **La liste résumée des tâches et des enjeux clés de chaque GT figure à la page suivante.**

Les réflexions menées au sein des GT ont été d'une importance capitale pour la réalisation du concept. Ce sont en effet les fruits de ces réflexions qui ont permis à l'Assemblée constitutive de donner une colonne vertébrale à ce projet.

Le premier objectif des GT a consisté à élaborer une vision pour chaque domaine traité, soit une projection dans l'avenir. Loin d'être idéaliste, une telle vision permet de définir l'orientation à long terme de la commune dans chaque domaine.

Le second objectif des GT a été de fournir, pour chaque domaine traité, une liste des tâches, des services et des prestations à mettre en place pour concrétiser la vision décidée.

Liste des tâches et des enjeux de chaque GT

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"> - Petite enfance - Ecole - 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 - Mobilité - Economie - Animation - Ensemble des travaux liés 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 (CoPil)	
<ul style="list-style-type: none"> - Comptabilité et assurances - Immeubles du 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 	

2. Méthodologie

Préambule

L'Assemblée constitutive a élaboré en juillet 2018 les cinq défis pour le Grand Fribourg de 2030. 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 selon la liste des tâches et des enjeux clés précitée, puis en a déduit une première liste des mesures qu'il serait souhaitable de réaliser (Long List, LL).

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, SL).

Phase 3

Chaque GT a ensuite réfléchi à la mise en œuvre des mesures retenues. En effet, celles-ci nécessitent notamment des ajustements en termes de gestion, de personnel, de matériel, ou d'infrastructure. Le GT a ainsi établi, pour chaque mesure retenue, un bref budget estimatif d'investissement et de fonctionnement.

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.

Phase 4

Chaque GT a conclu ses travaux par un rapport écrit au CoPil. Celui-ci l'a préavisé, puis distribué 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).

Les résultats des travaux des GT figurent à l'annexe 4.1.

3. Groupes de travail ad hoc et Groupes de travail spécifiques

Des GT ad hoc d'actualisation et d'approfondissement du concept de fusion ont été mis sur pied en automne 2020 dans les domaines suivants: Langues, Culture, Economie, Politique et Taxes. Ils ont conclu leur travaux par un condensé publié au printemps 2021. En parallèle, deux GT spécifiques, le GT Collaborateurs/Collaboratrices, composé de membres des administrations communales des 9 communes appelées à fusionner, et le GT Prévoyance professionnelle ont également publié leurs travaux au printemps 2021.

Les résultats des travaux des ces différents GT figurent à l'annexe 4.2.

4. Collaboration avec les services de l'Etat

Les travaux des GT et GT ad hoc se sont déroulés en étroite collaboration avec les services de l'Etat. Parmi ceux-ci, citons notamment le Service des communes (SCom), consulté sur les questions financières et sur les thèmes liés aux autorités politiques de la future commune fusionnée.

5. Modifications légales induites par le projet

Les GT ont élaboré leurs propositions (Long List et Short List) en ayant pour consigne d'ouvrir leur esprit indépendamment du cadre légal cantonal. C'est ainsi que certaines propositions ayant fait l'objet de la consultation publique ne sont peut-être pas réalisables sans une adaptation législative. Le Service des communes (SCom) et le Service de législation (SLeg) ont donc identifié les propositions qui faisaient discussion en lien avec la base légale applicable pour leur mise en œuvre.

Le CoPil s'est ensuite adressé à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) le 27 juin 2019 en demandant, d'une part, une modification législative visant à compléter les dispositions légales de la Loi sur les communes (LCo) en matière de régime transitoire en cas de fusion. Ceci afin de faciliter la transition entre anciens et nouveaux règlements communaux, de faciliter la transition avec les anciennes formes de collaborations intercommunales (agglomération, associations de communes et ententes intercommunales) et d'élargir la marge et l'autonomie communale pour déroger au régime ordinaire concernant la composition des autorités durant le régime transitoire. D'autre part, le CoPil a sollicité un échange de vues sur certains aspects constitutionnels et légaux concernant la ou les langue(s) officielle(s) et le caractère dualiste de communes fribourgeoises (affaires bourgeoises).

La DIAF a répondu le 20 septembre 2019 en mentionnant que les discussions entre les services de l'Etat concernés avaient permis d'identifier trois thématiques qui devraient faire l'objet d'adaptations de la LCo (application du règlement d'une des communes fusionnées à l'ensemble de la nouvelle commune dès l'entrée en vigueur de la fusion, organisation d'élections au conseil communal sur un cercle unique garantissant un certain nombre de sièges à des cercles électoraux et prolongation du délai pour le dépôt de la convention de fusion permettant d'obtenir l'aide ordinaire à la fusion).

La DIAF est toutefois d'avis que l'échange de vues sur les langues et la bourgeoisie ne concerne pas que la fusion du Grand Fribourg et devrait ainsi faire l'objet d'un approfondissement ultérieur.

Le CoPil a répondu le 8 octobre 2019 en prenant acte.

La DIAF a ouvert une procédure de consultation sur l'avant-projet de loi modifiant la législation en matière de fusion de communes le 4 décembre 2019. En date du 15 janvier 2020, le CoPil a pris position et soutenu les modifications légales proposées.

Le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil le 3 mars 2020 son message accompagnant le projet de loi modifiant la législation en matière de fusion de communes ([Message 2020-DIAF-13](#)). Celui-ci traite principalement du report des élections communales dans le périmètre du Grand Fribourg, de la modification de dispositions relatives au régime transitoire des fusions et du report du délai pour l'obtention de l'aide financière à la fusion.

La loi a été adoptée par le Grand Conseil le 25 juin 2020. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

Le CoPil s'est à nouveau adressé à la DIAF le 7 mai 2021 en mentionnant que les GT ad hoc, lors de leurs travaux, étaient parvenus à la conclusion que le cadre légal cantonal actuel pouvait et devait être amélioré. Au nom de l'Assemblée constitutive, il demande des évolutions législatives dans les domaines suivants: loi sur les langues (dans le but de préciser les critères présidant à la reconnaissance du caractère bilingue d'une commune), loi sur les affaires culturelles (dans le but de l'adapter aux nouvelles formes de mixité entre la culture dite professionnelle et amateur) et loi sur les communes (dans le but d'inclure un accroissement des compétences des législatifs communaux notamment en matière d'aménagement du territoire).

Annexe 2

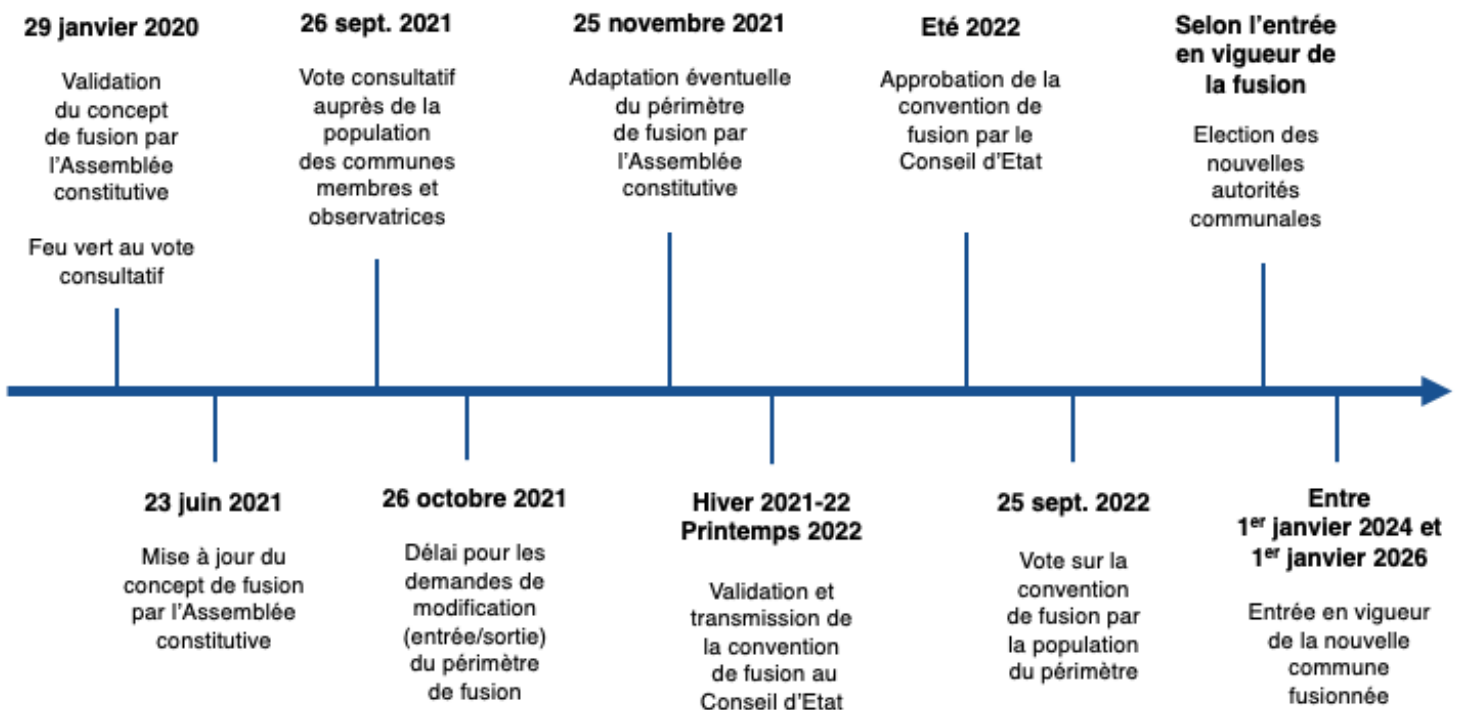
Calendrier

Calendrier

Le calendrier du processus de fusion du Grand Fribourg prévoit la validation du concept de fusion *du 29 janvier 2020, mis à jour et complété*, par l'Assemblée constitutive lors de sa séance du *23 juin 2021*, ainsi qu'un vote consultatif auprès de la population des 9 communes le *26 septembre 2021*. Dans l'optique de la préparation du vote consultatif en question, des soirées d'information dans les Communes et une campagne auprès du public (associations, sociétés et clubs sportifs, etc.) auront lieu en *août et septembre 2021*.

Une fois le vote consultatif passé, un délai *d'un mois, soit au 26 octobre 2021*, sera donné aux communes membres et aux communes observatrices pour demander une éventuelle modification du périmètre de fusion (entrée/sortie). En fonction de ces demandes, l'Assemblée constitutive fixera le périmètre définitif du projet lors de sa séance *du 25 novembre 2021*. Puis, elle finalisera *en hiver 2021/2022 et au printemps 2022* la convention de fusion et la transmettra au Conseil d'Etat en vue de son approbation *au début de l'été 2022*. *Des soirées d'information auront lieu dans les communes de mi-août à septembre 2022*. Le vote sur la convention de fusion est prévu le *25 septembre 2022*, les élections des nouvelles autorités communales *ultérieurement, en fonction de l'entrée en vigueur de la nouvelle commune fusionnée, qui interviendra entre le 1^{er} janvier 2024 et le 1^{er} janvier 2026*.

Le calendrier du processus de fusion est résumé dans le schéma ci-dessous.



Annexe 3

Cinq défis pour le Grand Fribourg de 2030

CINQ DÉFIS POUR LE GRAND FRIBOURG DE 2030



Juin 2018

D'ici à 2020, l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg doit soumettre à la population une convention de fusion des communes d'Avry, de Belfaux, de Corminboeuf, de Givisiez, de Granges-Paccot, de Fribourg, de Marly, de Matran, et de Villars-sur-Glâne. Pour la guider dans son travail, l'Assemblée constitutive a identifié les cinq défis principaux pour le Grand Fribourg de 2030.

Défi n° 1 : rassembler la population autour de l'identité d'une ville à visage humain

La fusion du Grand Fribourg se définit comme un projet rassembleur, qui maintient l'équilibre entre ville et campagne et l'authenticité de ses centres. Le projet s'articule autour de l'identité d'une ville à visage humain, qui respecte les minorités et qui implique les habitantes et habitants dans sa conduite. Dans le paysage suisse, le Grand Fribourg se positionne comme le lieu où les cultures francophone et allemande se rencontrent, non seulement pour y vivre, mais aussi pour y travailler.

Défi n° 2 : assurer le développement des infrastructures et de la mobilité sur tout le territoire

La fusion permet un développement équilibré et rationnel des infrastructures communales sur l'ensemble du périmètre. La gestion du territoire, des déchets, de l'énergie, de l'eau et du patrimoine bâti peut être optimisée et reconnue comme exemplaire. L'accès des habitants à tout l'espace de vie du Grand Fribourg peut être harmonisé par des mesures favorisant toutes les formes de mobilité.

Défi n° 3 : des prestations de qualité, pour toutes et tous

La fusion du Grand Fribourg implique d'offrir à toutes les habitantes et à tous les habitants des prestations de qualité. Il convient de rendre accessibles les prestations dans les domaines de la formation, de la santé, du social, de la sécurité, de la culture et du sport. En particulier, l'offre communale doit être adaptée à toutes les générations.

Défi n° 4 : la fiscalité au service des emplois et des prestations

La fusion du Grand Fribourg pose l'enjeu de la définition d'une politique fiscale permettant à la fois d'assurer le maintien et la création d'emplois et de donner à la commune les moyens de ses ambitions en termes d'infrastructure et de prestations. Ce double défi implique une identification précise des besoins et la définition de priorités communes.

Défi n° 5 : une richesse historique et culturelle à valoriser

Le Grand Fribourg recèle une richesse sociale, historique et culturelle importante. La fusion du Grand Fribourg permet de témoigner de cet héritage et de le valoriser sous une forme moderne et tournée vers l'avenir. Ville d'arts et d'histoire, le Grand Fribourg est aussi le dépositaire de nombreuses traditions populaires.

Ces cinq défis constituent le fil conducteur des sept groupes de travail de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg et du comité de pilotage.

Annexe 4.1

Condensés des groupes de travail (GT) (2019)

Groupe de travail Administration

Une commune accessible, où il fait bon vivre et travailler

Le groupe de travail (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.

Le groupe de travail (GT) Administration a consacré six séances à l'élaboration de son rapport. Avant d'entamer ses réflexions, il a proposé de formuler une garantie de l'emploi à l'intention du personnel communal. L'Assemblée constitutive a émis cette garantie en juin 2018. Pour la suite de ses travaux, le GT a choisi comme fil rouge l'idée d'une commune où il fait bon vivre et travailler : la nouvelle entité doit à la fois offrir des prestations de qualité à ses habitant-e-s et des conditions de travail attractives à son personnel.

S'agissant des prestations, le GT juge essentiel que l'administration soit accessible pour l'ensemble de la population. Cela passe, pour lui, par la mise en place d'un véritable guichet virtuel, qui permettra à la population de réaliser la majeure partie des démarches administratives depuis le domicile. Ces services en ligne doivent impérativement être combinés à la mise à disposition de guichets physiques accueillants, et ceci dans toutes les communes actuelles, de façon décentralisée. Les guichets physiques ne doivent pas être accessibles en permanence, mais il convient d'offrir des horaires d'ouverture élargis le matin, à midi, ou le soir. Le GT propose au surplus de mettre en place un service à domicile, pour répondre aux besoins des personnes à mobilité réduite en particulier.

L'accessibilité est aussi une question d'information. Le GT estime donc nécessaire que la commune développe une politique d'information orientée sur les besoins des différents segments de la population. L'information doit être transmise par des canaux pertinents et complémentaires, et elle doit être facile à trouver en fonction des thèmes. La politique d'information doit aussi permettre au personnel communal d'agir proactivement pour soutenir les habitant-e-s, les associations et les acteurs économiques dans leurs demandes. Elle doit permettre au personnel de disposer de suffisamment de connaissances pour anticiper les besoins et faire les liens pertinents avec les autres services de la commune fusionnée.

S'agissant des conditions de travail, le GT Administration se prononce en faveur d'une harmonisation pour tout le personnel communal. Compte tenu de la garantie de l'emploi émise en juin 2018 par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, ce sont plus de 770 employé-e-s équivalent plein temps (EPT) et apprenti-e-s qui sont concerné-e-s.

Une commune formatrice

Le GT propose d'accroître significativement la proportion de places d'apprentissage, afin de permettre à la commune fusionnée de jouer

activement son rôle de commune formatrice. L'exemple de l'administration communale de Matran, qui compte actuellement 3 places d'apprentissage sur 10 EPT, est à suivre. Pour le GT, les places d'apprentissage doivent aussi être offertes aux personnes migrantes, en situation de handicap ou en réinsertion professionnelle. De plus, la nouvelle commune doit offrir aux jeunes des places de stage rémunérées, leur permettant d'acquérir une première expérience professionnelle à la fin de leur formation. La formation continue offerte à l'ensemble du personnel communal doit enfin permettre à chaque personne de développer ses connaissances et d'évoluer dans sa fonction.

La fusion du Grand Fribourg sera aussi l'occasion de mettre à disposition de l'ensemble du personnel un service RH professionnel. Pour le GT, cela inclut une mise au concours de tous les postes, l'égalité salariale, la promotion de l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, les horaires et lieux de travail flexibles, un congé maternité de 16 semaines, un congé paternité de 2 semaines et les mêmes conditions pour les familles adoptantes.

Des avantages spécifiques pourront être négociés par l'employeur et bénéficier à l'ensemble du personnel communal.

Administration sans papiers

La nouvelle commune sera décentralisée et son personnel sera le principal vecteur de proximité avec la population. Pour lui permettre de jouer pleinement son rôle, le GT Administration recommande de mettre en place une administration sans papiers. Cette infrastructure doit permettre au personnel d'accéder au dossier virtuel depuis tous les sites de l'administration et d'uniformiser le traitement des dossiers.

S'agissant de la nouvelle organisation communale, le groupe recommande de travailler sur les fonctions spécifiques de l'administration, tout en portant attention aux spécificités locales. Il recommande d'impliquer le personnel aux réflexions en cours en la matière.

Personnel communal (état en juin 2018)

Commune	Apprenti-e-s	EPT
Avry	2	11
Belfaux	1	13
Corminboeuf	0	12
Fribourg	20	514
Givisiez	0	15
Granges-Paccot	1	21
Marly	2	73
Matran	3	9
Villars-sur-Glâne	3	87
	32	755

Groupe de travail Développement

Un développement maîtrisé, au service du bien-être de la population

Les membres du groupe de travail (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.

Le groupe de travail (GT) Développement s'est réuni à dix reprises pour traiter les domaines de l'aménagement, de la mobilité, de l'économie et du tourisme. Deux principes ont guidé les réflexions des membres du GT : d'une part l'envie de maîtriser le développement et de le mettre au service du bien-être de la population, et d'autre part la volonté de prendre l'ensemble du territoire en compte. Le GT a constaté qu'une grande partie de ses propositions sont conformes aux idées déjà développées et budgétisées dans le cadre de l'Agglo. Il est d'avis que la fusion du Grand Fribourg permettra d'améliorer la mise en œuvre de ces mesures, par une priorisation plus cohérente des actions à entreprendre. Et ceci sur l'ensemble du territoire.

Le GT propose de positionner Fribourg comme une ville d'histoire et de rivières (voir l'infographie ci-dessous). Constatant que le patrimoine bâti et les cours d'eau structurent fortement le territoire du Grand Fribourg, il souhaite les valoriser et les rendre accessibles. Pour les membres du GT, il faut permettre à la population de s'approprier les richesses du patrimoine historique et industriel de la nouvelle commune, des remparts de Fribourg au barrage de Pérolles en passant par les chapelles,

châteaux et ponts implantés à Avry, Givisiez, Belfaux, Corminboeuf, Marly, Villars-sur-Glâne, Granges-Paccot et Matran. Dans la même logique, le GT propose de prendre des mesures de préservation et de renaturation des cours d'eau et la création de zones de rencontres et d'axes de mobilité douce à leur proximité. Le GT souhaite en outre développer les sports aquatiques, en prévoyant la construction de deux piscines, l'une couverte et l'autre combinée.

Densification maîtrisée

Au chapitre de l'aménagement, le GT Développement propose, comme le GT Entretien, de renforcer la biodiversité et d'accentuer la présence de la nature en milieu urbain avec la création de nouvelles zones vertes et de parcs urbains, ainsi que l'arborisation des boulevards. Le GT plaide pour une densification maîtrisée, visant à améliorer la qualité de vie des personnes habitant dans la commune. Il recommande d'édicter des exigences environnementales pour les nouveaux quartiers, telles que les zones à 2000 watts ou les éco-quartiers. L'aménagement doit aussi permettre à la commune fusionnée de rapprocher le milieu urbain du milieu rural : le GT est en faveur de la création d'un marché

couvert et de points de rencontre permettant à la population de s'approvisionner directement auprès des familles paysannes de la région. Enfin, le GT propose la création de zones d'intérêt public par quartiers et par localités, qui offriront les services de proximité tels que coiffeur, magasins d'alimentation et autres services à la personne dans un cadre attractif et accessible en transports publics.

Transports publics plus attractifs

S'agissant de la mobilité, le GT Développement propose de limiter le trafic individuel motorisé et de dissuader le trafic de transit en créant une ceinture routière autour de la ville, des routes de contournement et des parkings d'échanges bien desservis par les transports publics (TP). Afin de rendre ces TP plus attractifs, le GT soutient la création de sites propres permettant d'améliorer la vitesse commerciale des bus et trolleybus. Les cadences doivent être renforcées et les prix

doivent être attractifs, surtout pour les jeunes. En parallèle, le GT recommande le développement de la mobilité douce, avec l'ouverture de voies vertes et de pistes cyclables, ainsi que l'extension de l'offre de deux-roues en libre-service.

Développer les capacités d'accueil

Au plan économique, le GT Développement juge nécessaire de dynamiser le territoire en désignant une zone d'activité à rayonnement national. Il souhaite aussi développer l'image de Fribourg comme une ville d'études, et renforcer les synergies entre les acteurs de la formation, de l'innovation et de l'économie. Enfin, le GT propose de développer l'offre hôtelière de la commune dans tous les segments et de créer une atmosphère conviviale, avec des horaires d'ouverture des commerces et des marchés élargis.

Infographie : Fribourg ville d'histoire et de rivières



Groupe de travail Ecoles et société

Harmonisation des prestations et encouragement du vivre ensemble

Le groupe de travail 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 qui encourageront le vivre ensemble.

Les dix membres du groupe de travail (GT) Ecoles et société ont travaillé sur les questions relatives aux écoles, à la jeunesse, aux seniors, à la culture, au sport, aux sociétés locales, à l'animation socioculturelle, aux affaires sociales et à la vie en société. Le groupe a pris contact avec divers acteurs du terrain et s'est réuni lors de dix séances. Il a constaté que la fusion du Grand Fribourg permettra à l'ensemble de la population de bénéficier de prestations innovantes déjà existantes dans les communes, grâce à l'harmonisation et à l'extension des bonnes pratiques. Le GT propose en plus de nouvelles mesures visant à renforcer le vivre ensemble.

Le GT Ecoles et société propose de garantir que les prestations en lien direct avec la population continueront d'exister au plus proche des besoins. 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.

La nouvelle entité pourrait aussi favoriser la création de synergies entre les divers acteurs. Grâce à la mise en commun des ressources et au périmètre d'action plus large, les prestations actuelles pourront être améliorées en qualité et en quantité. Le GT propose de recenser les bonnes pratiques existantes et de favoriser leur extension à l'ensemble du territoire communal. Cette harmonisation vers le haut sera aussi possible dans les établissements scolaires, pour les programmes de prévention, les activités facultatives ou obligatoires, le service de santé scolaire, les prestations sociales ou les projets d'insertion professionnelle. Pour informer et orienter au mieux la population, le GT propose d'établir une cartographie interactive des prestations et des infrastructures disponibles par quartier.

TP gratuits pour les élèves du CO

En ce qui concerne les transports publics, le GT est d'avis que la gratuité de l'abonnement doit être prévue pour tous les élèves du Cycle d'orientation (CO). Pour l'heure, seul-e-s les élèves du CO habitant à Fribourg n'ont pas encore d'abonnement gratuit. La question de la gratuité des transports publics pour tous les élèves du primaire devra être traitée par les autorités de la commune fusionnée, indépendamment de l'issue du recours actuellement pendant.

Accueils et maisons de quartier

Le GT Ecoles et société souhaite que la commune fusionnée dispose d'un accueil extrafamilial suffisant et de qualité. Les 24 crèches et 21 accueils extrascolaires, ainsi que la collaboration avec l'Association d'accueil familial de jour de la Sarine, seront maintenus. Le cadre formel de l'accueil sera harmonisé et la commune assurera la coordination entre les structures et le développement de l'offre, selon les besoins. Pour les élèves de la 7H à la fin du CO, le GT propose que la commune mette en place des cantines à proximité des écoles. Ces espaces pourraient aussi s'ouvrir aux seniors et autres habitant·e·s.

Le déploiement de ces cantines pourrait aller de pair avec la création des maisons de quartier envisagées par le GT. Ces maisons communautaires intergénérationnelles et polyvalentes seront gérées par des équipes d'animation. Ces espaces ouverts du matin au soir accueilleront des activités destinées aux différentes tranches d'âges. Les maisons de quartier pourraient aussi servir de bureau d'information pour la population. Pour l'heure, ce genre de maisons n'existe qu'en Basse-Ville de Fribourg et à Villars-sur-Glâne.

Politique de l'enfance et de la jeunesse

Le GT Ecoles et société propose qu'une politique communale de l'enfance et de la jeunesse soit mise en place au sein de la commune fusionnée. Un organe spécifique serait créé au sein de l'administration communale pour mettre en œuvre les mesures de cette politique. Ces changements visent à établir un concept politique fort dans ce domaine et une cohérence organisationnelle entre les prestations qui existent déjà.

Soutien au sport et à la culture

Le groupe propose que la commune soutienne les activités et les initiatives sportives et culturelles. La commune encouragera la promotion du sport pour toutes et tous, en facilitant notamment l'utilisation du pédibus et des vélos sur le chemin de l'école. Elle mettra aussi à disposition les salles de sport, les terrains de football etc pour des projets tels que l'«Open Sunday» ou «Mangez... bougez». Le GT propose que la commune fusionnée envisage la construction d'une ou plusieurs nouvelle(s) piscine(s) couverte(s) adaptée(s) aux besoins de la population et des écoles.

Groupe de travail Entretien

Soutenir un retour de la nature, développer la convivialité et renforcer le sentiment de sécurité

Le groupe de travail (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.

Le groupe de travail (GT) Entretien s'est réuni à huit reprises pour traiter les domaines de l'édilité, de l'aménagement et de l'entretien des espaces publics, des espaces verts et de l'éclairage public. Pour l'essentiel, les propositions du GT visent à dessiner une commune qui se caractérise par l'intégration et la préservation de la nature et la mise à disposition d'espaces conviviaux et sûrs.

Dans la vision du GT, le secteur de l'entretien doit disposer d'une direction centralisée, mais d'une organisation délocalisée, par secteurs. Ces secteurs doivent être définis en fonction de critères géographiques et non pas en fonction des frontières politiques des communes actuelles du périmètre. Pour les membres du GT, les responsables de ces secteurs devraient bénéficier d'une certaine autonomie dans la gestion des affaires courantes. La fusion permettra de donner au personnel plus de possibilités d'évolution et de dégager des synergies, notamment au niveau de l'exploitation, du matériel et des investissements.

Plus de places de jeux et de sport

Aux yeux des membres du GT Entretien, la convivialité doit être le maître mot pour l'aménagement des espaces publics et leur entretien. Plus spécifiquement, ils proposent de développer des places de jeux et de sports urbains sur l'ensemble du territoire, en s'inspirant des bonnes pratiques développées par les communes déjà aujourd'hui. L'entretien doit aussi contribuer au sentiment de sécurité de la population, en particulier dans les zones potentiellement problématiques. La nouvelle commune est appelée à porter un soin particulier à l'éclairage public, en tenant compte des expériences faites par certaines communes – notamment avec le recours à l'éclairage dynamique.

Et au milieu coulent des rivières

Le GT Entretien plaide en faveur d'un renforcement de la présence de la nature dans le périmètre. Cela passe, pour lui, par un aménagement des différents abords des rivières permettant à la fois l'accès de la population et la préservation de la biodiversité. Le GT propose aussi de prévoir une arborisation supplémentaire des espaces publics existants afin

de favoriser le retour de la nature en ville et plus généralement de rendre les places publiques plus conviviales.

Ecologie dans l'entretien

En corollaire, le GT propose que la commune veille à minimiser son impact sur l'environnement. Il s'agit de favoriser le recours à l'humain et à des moyens mécaniques plutôt que chimiques au niveau du désherbage, mais aussi de réduire les quantités de sel à dégeler épanchées sur les routes durant la saison hivernale. Selon le recensement effectué par le GT, ce sont plus de 1'000 tonnes de sel qui sont utilisées chaque année par les communes du périmètre. Les expériences menées par la ville de La Chaux-de-Fonds (NE), montrent qu'il est possible de réduire ces quantités en recourant à des techniques alternatives, telles que

l'épandage de copeaux de bois imprégnés sur les trottoirs et les cheminements piétons. Si le bois est plus onéreux à l'acquisition, il peut être moins coûteux que le sel à l'exploitation, car sa durée d'action est significativement plus longue. La sécurité des passants est garantie.

Le GT Entretien a en outre traité de la question des forêts. Ce domaine étant délégué par les communes du périmètre à la Corporation forestière de Forêts-Sarine depuis plusieurs années, il ne fait aucune proposition. Les ports de la Sarine ne font pas non plus l'objet de proposition, dans la mesure où un groupe de travail externe à l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg planche sur le sujet. L'agriculture, réglée par des baux à ferme, ne fait pas l'objet de propositions du GT.

Informations complémentaires :

- [Nouveau matériau écologique pour le traitement hivernal, La Chaux-de-Fonds \(NE\)](#)
- [Concept d'éclairage public dynamique développé par la commune d'Yverdon-les-Bains \(VD\)](#)

Groupe de travail Finances

Finances : une fiscalité attractive se dessine

Après avoir annoncé un taux d'impôt compris entre 70 et 78% en mars 2019, le groupe de travail «Finances» a pu affiner son analyse et annonce un taux d'impôt désormais compris entre 70 et 73%. Certaines incertitudes liées à la réforme de la fiscalité des entreprises ont été en grande partie levées, mais il reste des domaines à préciser : en particulier, le montant de l'aide complémentaire de l'Etat et le coût du regroupement des caisses de pension du personnel communal. Le groupe de travail «Finances» poursuivra son travail dans les mois à venir, avec pour objectif de proposer un taux précis d'ici à la mi-2020. Les indicateurs relatifs à la santé financière de la commune fusionnée sont au vert.

Le groupe de travail «Finances» de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg a actualisé sa planification financière pour la commune fusionnée. Une fiscalité attractive se dessine pour les habitant.e.s des neuf communes du périmètre. Annoncé entre 70 et 78% en mars 2019, le taux d'impôt oscille désormais entre 70 et 73%. Le groupe de travail «Finances» propose en outre de fixer la contribution immobilière à 2,5‰. Cet impôt varie entre 2 et 3‰ actuellement dans les communes du périmètre.

Impact positif de la réforme fiscale

L'acceptation de la réforme de la fiscalité des entreprises par la population suisse et fribourgeoise a permis de lever une grande incertitude qui affectait les planifications des communes et du groupe de travail «Finances». Si elle peut avoir des effets contrastés sur les communes prises individuellement, cette réforme a un impact positif sur la fiscalité du Grand Fribourg pris dans son ensemble.

Il convient encore d'observer la réaction concrète des entreprises face au nouveau régime, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020. De plus, le Service cantonal des contributions devrait actualiser son évaluation de l'impact de la réforme sur les communes, afin de déterminer le montant définitif de la compensation annuelle qui leur sera versée par l'Etat. Une fois connus, ces éléments seront intégrés dans la planification du groupe de travail «Finances». Deux éléments devront en outre être clarifiés dans les mois à venir : la question de l'aide complémentaire de l'Etat et

celle de la prévoyance professionnelle du personnel communal.

Aide complémentaire de l'Etat

Ensemble avec le comité de pilotage de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, le groupe de travail «Finances» propose au Conseil d'Etat de mener une offensive conjointe en faveur de la mobilité et de l'emploi. Plus de 320 millions de francs d'investissements dans la mobilité et l'emploi sont visés dans le cadre de la demande d'aide complémentaire, qui n'est donc pas intégrée à ce stade dans la planification financière. S'il entre en matière sur le principe, le Conseil d'Etat doit encore se prononcer sur l'ampleur de son engagement. De même, le groupe de travail «Finances» propose d'assujettir les bâtiments de l'Etat à la contribution immobilière, dont ils sont actuellement exemptés. Une telle modification de la loi aurait un impact significatif sur le taux d'impôt de la commune fusionnée.

Prévoyance professionnelle

La question de la prévoyance professionnelle du personnel communal a été examinée. Le groupe de travail «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.

Assainissement de la Pila

Le groupe de travail «Finances» a intégré dans

ses réflexions la question de l'assainissement de la décharge de la Pila. Il constate que la commune de Fribourg s'est donnée comme objectif de provisionner le montant nécessaire à cette fin, et ceci avant l'entrée en vigueur de la fusion, prévue au 1^{er} janvier 2022. L'objectif est également de finaliser, avant l'entrée en vigueur de la fusion, un accord avec les parties impliquées, ce qui permettrait de définir la part à la charge de chacun. Pour mémoire, la facture finale de l'assainissement oscille entre 110 et 195 millions de francs, selon l'Office fédéral de l'environnement. L'Etat de Fribourg doit choisir une variante d'assainissement. La Confédération assumera 40% des dépenses, le reste étant à charge du canton de Fribourg, de la commune de Fribourg et des tiers qui ont contribué à la pollution.

Investissements de 75 millions par an

La planification financière intègre également les investissements annoncés par les différentes communes du périmètre. Le groupe de travail «Finances» retient un montant de 75 millions de francs par an pour la nouvelle commune, dans un souci de maîtrise des dépenses. Entre 2014 et 2018, les investissements consentis par l'ensemble des communes du périmètre se sont montés à 64 millions de francs par an en moyenne. Le groupe de travail «Finances» propose d'affecter cinq millions par an à la réalisation par étapes des différentes propositions des groupes de travail de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg – deux millions de francs par an sont réservés à

leur mise en œuvre dans le budget de fonctionnement.

Taxes : vers un règlement transitoire?

Le groupe de travail «Finances» s'est enfin penché sur les taxes de la nouvelle commune. Il constate que des discussions sont en cours au niveau du canton et du district pour abolir la taxe d'exemption au service du feu. Il a décidé de retirer des entrées le produit de cette taxe, par prudence. S'agissant de la gestion des eaux et des déchets, le groupe de travail «Finances» constate que les règlements communaux diffèrent très largement à l'heure actuelle. Seul un règlement transitoire et harmonisé permettrait de déterminer les taxes de façon réaliste. En outre, la base légale actuelle ne permet pas d'édicter un règlement transitoire. Des réflexions sont en cours entre le comité de pilotage et les services de l'Etat de Fribourg pour modifier ladite base juridique.

Des indicateurs au vert

Au final, les analyses menées par le groupe de travail «Finances» confirment que la fusion est un projet réalisable et réaliste sous l'angle fiscal. L'actualisation de l'analyse confirme que la commune fusionnée bénéficierait 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, une capacité d'investissement comprise entre 350 et 400 millions, ainsi que des indicateurs de poids et d'effacement de la dette positifs.

Pas d'intégration de la Bourgeoisie dans la commune fusionnée

Le groupe de travail «Finances» a mené une analyse approfondie de la Bourgeoisie de Fribourg. Il constate, comme le groupe de travail «Histoire et identité» et comme le Service des communes dans le cadre de la consultation organisée par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, que l'existence et l'indépendance de la Bourgeoisie de Fribourg (et de toutes les bourgeoisies) sont garanties au niveau cantonal par la Loi sur les communes. Pour les membres du groupe, la Bourgeoisie n'a pas pour vocation d'être intégrée dans la commune fusionnée. Elle doit continuer à offrir ses services, tels que la résidence bourgeoise des Bonnesfontaines pour les personnes âgées, le foyer des Bonnesfontaines pour les enfants et adolescents en difficulté, les jardins familiaux de Bertigny, de la Faye, du Stadtberg et de Torry, les bourses d'études ainsi que l'entretien de domaines viticoles, agricoles et forestiers. L'ensemble de la population de la commune fusionnée pourra profiter de ces prestations.

Groupe de travail Histoire et identité

Fribourg, respectivement Freiburg, dans l'intérêt des Romands et des Alémaniques

Le groupe de travail (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.

Le Comité de pilotage de l'Assemblée constitutive a fonctionné comme groupe de travail (GT) Histoire et identité, et traité durant neuf séances des questions spécifiques du nom de la nouvelle commune, de la Bourgeoisie de Fribourg et de l'identité linguistique. S'agissant de l'identité, il a constaté que de nombreux aspects de l'identité sont traités par d'autres groupes de travail. En conséquence, il a choisi de focaliser ses réflexions sur l'aspect linguistique, qui n'est pas formellement couvert par les autres groupes, mais représente un thème transversal du processus de fusion.

Le GT propose que l'allemand soit reconnu comme la seconde langue officielle dans le cadre de la fusion des communes du Grand Fribourg. Pour le GT, il s'agit d'offrir aux personnes qui le souhaitent les moyens d'accroître leurs connaissances de la culture partenaire et leurs compétences dans la langue partenaire. La commune fusionnée doit mieux tirer profit de sa position de ville-pont entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. Cette proposition s'inscrit dans le respect de la Constitution du canton de Fribourg et du principe de territorialité (article 6).

Dans le concret, la proposition faite par le GT signifie que la commune fusionnée offre la fréquentation gratuite de l'école publique dans

les deux langues, conformément à l'article 11 de la Loi scolaire. Les enfants résidant à Avry, Belfaux, Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran ou Villars-sur-Glâne devraient donc avoir les mêmes conditions que les enfants vivant actuellement à Fribourg, et bénéficier du libre-choix d'être scolarisés en allemand ou en français. Pour le GT, il reviendra aux autorités politiques de la commune fusionnée de définir dans un règlement si le libre-choix dépend de la langue maternelle de l'un ou des parents de l'élève concerné.

Filière bilingue à l'école obligatoire

Toujours dans le cadre du libre-choix, le GT propose d'instaurer une filière bilingue au niveau de l'école obligatoire. Cette filière devrait permettre aux familles qui le souhaitent de profiter de la position favorable de Fribourg, à la frontière des langues, pour développer les aptitudes de leurs enfants dans la langue partenaire grâce à l'immersion. La mise en œuvre d'une telle filière est déjà prévue par le concept cantonal des langues, publié par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) en août 2017. Il s'agirait de mettre ce concept en application dans le cadre de la commune fusionnée. De même, le GT propose de favoriser l'immersion dans la langue partenaire au niveau de la petite enfance, par des mesures incitatives. L'ensemble de ces mesures n'entraînerait aucune nouvelle

obligation pour le personnel enseignant et éducatif, qui serait libre d'exercer dans une seule langue ou dans les deux.

La reconnaissance de l'allemand a des implications sur l'administration communale, qui devra pouvoir répondre aux demandes des habitant-e-s dans les deux langues. Là aussi, aucune nouvelle obligation ne saurait être imposée au personnel communal en matière linguistique ; pour le GT, l'exemple de l'Etat de Fribourg montre qu'il est possible de disposer d'une administration bilingue sans exiger que chaque employé-e soit bilingue. Le GT propose de reprendre toutes les mesures envisagées à ce jour à court et moyen terme par le Conseil communal de Fribourg, dans le cadre du rapport relatif aux postulats 23 et 40 du Conseil général. Le GT propose en plus de créer un poste de délégué-e au bilinguisme pour assumer la mise en œuvre de ces mesures et promouvoir Fribourg en tant que ville-pont.

Fribourg, respectivement Freiburg !

Le GT Histoire et identité s'est aussi penché sur le nom de la commune fusionnée. Il propose le nom connu depuis la création de la ville, Fribourg en français et Freiburg en allemand. Les noms des anciennes communes

continueront de définir les localités et seront mentionnés sur les différents panneaux aux entrées de la commune, en italique. Les anciens codes postaux demeureront aussi, comme dans tous les processus de fusion. Quant aux armoiries de la nouvelle commune, elles seront développées en parallèle à l'élaboration de la convention de fusion.

Bourgeoisie : nouveaux droits politiques

Le GT Histoire et identité a analysé en détails la question de la Bourgeoisie de Fribourg, Fribourg étant la seule commune du périmètre à connaître une telle institution. La fusion n'aura pas de conséquence sur la Bourgeoisie de Fribourg, qui continuera d'exister juridiquement, indépendamment de la nouvelle commune. La Bourgeoisie pourra faire perdurer son travail d'utilité publique, dans le périmètre du Grand Fribourg et au-delà, sans aucune modification. La seule incidence de la fusion concerne les bourgeoises et bourgeois : les personnes qui bénéficient du droit de cité de l'une des anciennes communes avant la fusion obtiendront automatiquement le statut de membres de la Bourgeoisie de Fribourg et pourront exercer leurs droits politiques y relatifs activement, si elles restent domiciliées dans la nouvelle commune.

Renseignements complémentaires :

- [Constitution du canton de Fribourg](#)
- [Lignes directrices de l'Etat de Fribourg pour l'encouragement à l'apprentissage des langues](#)
- [Rapport final du Conseil communal de la Ville de Fribourg aux postulats n°23 et 40](#)
- [Plaquette de présentation de la Bourgeoisie de Fribourg](#)

Groupe de travail Politique

Garantir la représentativité de la population auprès des autorités politiques et la proximité

Le Groupe de travail 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 mise en place d'associations locales ou de quartier, chargées d'assumer la coordination entre la population et les autorités politiques. Ces associations n'existent actuellement, sous une certaine forme, qu'en Ville de Fribourg. S'agissant de l'élection des autorités politiques, le GT juge important de prévoir des dispositions transitoires pour la première législature, avec la création de cercles électoraux permettant d'assurer la représentativité des anciennes communes. Il propose un Conseil général de 80 membres, doté d'un secrétariat professionnel, et un Conseil communal de sept membres professionnels.

Le groupe de travail (GT) Politique s'est réuni à quinze reprises pour dessiner les contours politiques de la future commune. Il s'est donné comme mission principale de veiller au respect du principe de représentativité. Pour les membres du groupe, il est essentiel que l'ensemble de la population se sente valablement représentée par les autorités politiques de la commune fusionnée et que l'ensemble des localités et des quartiers puissent entretenir un lien direct avec ces autorités.

Instauration d'associations locales ou de quartier

Le GT Politique propose une innovation dans le paysage politique fribourgeois, avec l'instauration d'associations locales ou de quartier. Elles auront pour mission la défense des intérêts de la population de la localité ou du quartier, le développement de la qualité de vie et de la cohésion sociale et serviraient de courroie de transmission entre le conseil communal et la population locale.

Ces associations de droit privé seront constituées sur la base de statuts-types et gérées par un comité élu par les membres, soit par la population. Formellement reconnues par le Conseil communal, elles bénéficieront du soutien d'un bureau de coordination au sein de l'administration communale.

L'instauration de ces associations permettra de maintenir un niveau de proximité entre la population et les autorités politiques de la commune fusionnée. Le GT Politique propose un nombre de 20 associations locales ou de quartier (voir l'infographie ci-dessous).

Dispositions transitoires sur cinq ans

S'agissant des autorités politiques, le GT a jugé nécessaire de prévoir des dispositions transitoires portant sur une législature. Durant les cinq premières années après la fusion, les élections se dérouleront donc dans plusieurs cercles électoraux, afin de garantir la représentativité des différentes communes. La nouvelle commune aura ensuite la possibilité de décider le nombre de cercles électoraux à appliquer après le régime transitoire.

Conseil général de 80 membres

Le GT propose un Conseil général de 80 membres, 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

peut, par un règlement de portée générale, diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux au-delà de la période transitoire. Pour lui permettre de jouer pleinement son rôle de Législatif, le Conseil général doit être soutenu par un secrétariat professionnel indépendant (le même principe est déjà appliqué également au niveau cantonal).

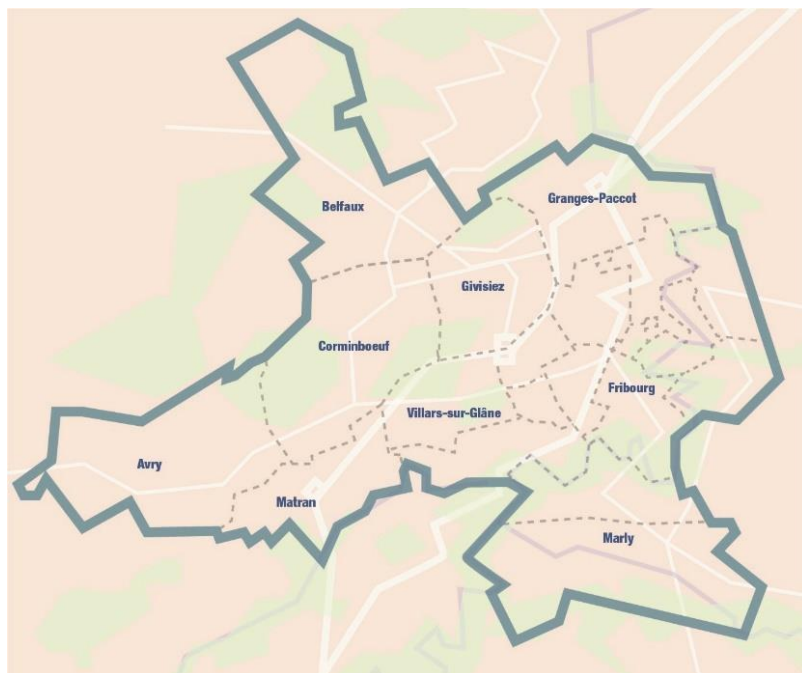
Conseil communal de sept membres

S'agissant du Conseil communal, le GT plaide en faveur d'un exécutif composé de sept membres professionnels, conformément à ce qui se vit au niveau du Conseil d'Etat du canton

de Fribourg et du Conseil fédéral. Ce nombre est à la fois plus élevé que dans la commune actuelle de Fribourg, où siègent cinq personnes, et moins élevé que le nombre de communes participant à la fusion du Grand Fribourg. Les sept membres de l'Exécutif devraient être élus à la majoritaire, selon le GT.

Après avoir tenu compte de la consultation organisée au printemps 2019, le GT Politique propose de créer à titre transitoire cinq cercles électoraux : Fribourg (3 sièges), Villars-sur-Glâne (1 siège), Marly (1 siège), Nord (1 siège, pour Belfaux, Givisiez et Granges-Paccot) et Ouest (1 siège pour Corminboeuf, Avry et Matran).

Exemple du périmètre des associations locales ou de quartier



Informations complémentaires :

- [Loi sur les communes](#)
- [Loi relative à l'encouragement des fusions de communes](#)

Groupe de travail Technique

Un grand potentiel d'harmonisation, dans l'intérêt de la population

Le groupe de travail (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 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.

Le groupe de travail (GT) Technique s'est réuni à cinq reprises pour traiter les domaines de l'énergie, des fluides, de la gestion des déchets, des sapeurs-pompiers, de la police locale, du parc immobilier et des véhicules de la commune fusionnée. Lors des échanges, les membres ont constaté que le domaine de l'entretien recèle un potentiel intéressant d'harmonisation et d'amélioration des prestations, dans l'intérêt de la population. Ils ont en outre identifié les défis posés par cette harmonisation et les synergies déjà existantes.

Pour le GT Technique, la fusion est l'occasion de mettre à disposition de la population davantage d'énergies renouvelables, conformément à la Politique énergétique 2050 décidée par la Confédération. Il propose dès lors que la commune fusionnée harmonise et optimise son plan communal des énergies, afin d'obtenir le label Cité de l'énergie maximum. Aujourd'hui, plusieurs communes du périmètre du Grand Fribourg sont déjà labellisées. La fusion permettrait de mettre les compétences en présence en commun et de diminuer l'effort bureaucratique nécessaire à l'obtention d'une telle reconnaissance.

Au niveau de l'exploitation, le GT Technique propose que la commune fusionnée se dote de concepts uniques et harmonisés pour la gestion des énergies, des fluides et des déchets. Le but de cette démarche doit être l'amélioration et l'uniformisation des prestations à la population, sachant que de nombreuses synergies existent déjà entre les communes. S'agissant de la collecte des déchets, la commune fusionnée doit s'assurer que la répartition géographique des points de collecte et du ramassage correspondent aux besoins de la population. Les heures d'ouverture ainsi que l'offre devraient être adaptées également en ce sens. Enfin, la commune devrait mettre en œuvre un concept uniformisé de lutte contre le littering, tant au niveau de la réglementation que de la prévention.

Anticiper l'harmonisation

La transition entre les neuf communes du périmètre et la commune fusionnée pose, au niveau technique, des défis importants. Pour le GT Technique, il est crucial d'éviter toute hausse significative du prix de l'eau lors de la fusion et d'harmoniser les règlements, émoluments et taxes relatifs aux déchets, en cohérence avec le cadre légal déjà en vigueur aujourd'hui. Le GT Technique souhaite que les

communes membres du périmètre anticipent le règlement de ces questions et ne laissent pas ce travail à la commune fusionnée, dans la mesure où le cadre légal est clair.

Une commune sans taxe non pompier

Le domaine de la technique comprend aussi la question essentielle de la sécurité, avec les sapeurs-pompiers notamment. La fusion doit permettre à la population de s'appuyer sur un corps de sapeurs-pompiers unique et performant, répondant aux nouvelles exigences posées au niveau cantonal avec la vision « sapeurs-pompiers 2020+ ». Le GT Technique recommande que la commune fusionnée renonce à la perception de la taxe « non pompier » (la taxe d'exemption) perçue auprès des personnes soumises à l'obligation de servir, mais non incorporées au corps de sapeurs-pompiers.

S'agissant de la police locale, la fusion implique la réunion de la police intercommunale de Matran, Givisiez, Corminboeuf, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne (ACOPOL) de la police locale de Fribourg et de la police communale de

Marly. Les habitant·e·s de Belfaux et d'Avry bénéficieraient aussi d'un tel service. Pour le GT, il serait judicieux d'introduire le principe de secteurs, qui pourraient être les territoires des anciennes communes, bénéficiant d'un·e ou plusieurs agent·e·s de référence, afin de préserver et de renforcer le sentiment de sécurité et de proximité sur l'ensemble du périmètre du Grand Fribourg.

Nouveau véhicules propres

Enfin, le GT Technique plaide en faveur d'une gestion centralisée du patrimoine administratif de la commune fusionnée, tant au niveau de son entretien (notamment sous l'angle de la durabilité) qu'au niveau de l'utilisation des espaces. Pour les membres du groupe, la commune fusionnée devra faire un examen de l'opportunité de maintenir certains biens dans le patrimoine administratif ou de les vendre à des tiers. Enfin, la fusion doit permettre une gestion centralisée du parc de véhicules et de machines, toute nouvelle acquisition devant être alimentée par des énergies renouvelables, conformément aux standards du programme Cité de l'énergie.

Informations complémentaires :

- [Stratégie énergétique 2050](#)
- [Vision «Sapeurs-pompiers 2020+»](#)

Annexe 4.2

Condensés des groupes de travail ad hoc et des groupes de travail spécifiques (2021)

Groupe de travail ad hoc Langues

Un bilinguisme pragmatique, dans le respect de la Constitution et dans l'attente d'une loi sur les langues

Le GT ad hoc Langues a approfondi la question des langues pour la commune fusionnée. Il constate que l'absence de loi cantonale sur les langues représente un obstacle potentiellement rédhibitoire à la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle. A l'inverse, la fusion pourrait conduire à la dilution de la pratique dite du bilinguisme pragmatique, adoptée par l'actuelle commune de Fribourg à l'égard de la minorité germanophone. Le GT ad hoc Langues propose d'ancrer dans la convention de fusion les éléments essentiels de la pratique actuelle de la commune de Fribourg. Il propose notamment de permettre aux germanophones de s'adresser en allemand aux autorités communales. Cette proposition a été examinée par le Service de législation de l'Etat de Fribourg et elle permet de respecter le principe de territorialité des langues tel que formulé dans la Constitution cantonale. Le GT se prononce en faveur de l'encouragement du bilinguisme individuel sur une base volontaire à tous les niveaux, notamment par la création d'un poste de délégué-e au bilinguisme. Il constate que la symbiose des deux langues dans les cercles scolaires permettra au Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) de l'Etat de Fribourg de renforcer le bilinguisme individuel à l'école.

Le Groupe de travail (GT) ad hoc Langues s'est réuni à cinq reprises, entre novembre 2020 et mars 2021. Il a auditionné le chef de service adjoint du Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) de l'Etat de Fribourg et a sollicité l'avis du Service de législation (SLeg).

Conformité avec la Constitution

Le GT ad hoc Langues a eu pour mission d'approfondir l'un des aspects importants du concept de fusion : la question des langues. Sur le principe, le concept 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 concept prévoit toutefois un échange de vue avec le SLeg sur la manière d'ancrer les modalités de la reconnaissance de l'allemand comme deuxième langue officielle. L'Assemblée constitutive s'est en particulier engagée à garantir que la mise en œuvre reste conforme à la Constitution fribourgeoise.

Sans loi cantonale, pas de reconnaissance

Le GT constate que l'absence de loi cantonale sur les langues représente un obstacle potentiellement rédhibitoire à la reconnaissance officielle de l'allemand dans la commune fusionnée. Pourtant, les conditions pour la reconnaissance d'une

minorité germanophone importante – pas encore traduites dans la loi – sont probablement remplies par la commune fusionnée. Ainsi, le Grand Fribourg compte une minorité de personnes germanophones à la fois importante (plus de 10% des habitant-e-s) et historiquement attestée ; en tant que chef-lieu cantonal, son nom est et restera exprimé dans les deux langues, comme le prévoit la Constitution ; la commune actuelle de Fribourg constitue un cercle scolaire bilingue reconnu, et assure une partie de l'enseignement obligatoire en français et une autre partie en allemand ; enfin, toute une série de pratiques qui relèvent du bilinguisme pragmatique permettent déjà aujourd'hui d'inclure la langue allemande dans la vie communale.

La fusion dans le respect des minorités

Pour le GT ad hoc Langues, il convient aussi bien de respecter la Constitution cantonale que d'éviter que le bilinguisme pragmatique actuellement appliqué ne se dilue avec l'élargissement du territoire induit par la fusion. L'Assemblée constitutive se donne pour mission de construire la commune fusionnée dans le respect des minorités, qu'elles soient politiques, sociales ou linguistiques. Au niveau linguistique, la minorité germanophone résidant dans le périmètre du Grand Fribourg représente près de 8'000 personnes, soit

l'équivalent de la population de la commune de Marly.

S'adresser en allemand aux autorités

Le GT ad hoc Langues a rédigé deux projets d'articles afin de clarifier sa position et d'assurer la transparence sur ce sujet dans la perspective de la convention de fusion du Grand Fribourg (lire les articles dans l'encadré). Le projet de premier article propose de déclarer que la langue officielle de la commune est le français, et que les personnes de langue allemande peuvent s'adresser en allemand aux autorités communales. Le projet de deuxième article reprend les éléments du bilinguisme pragmatique appliqué aujourd'hui par la commune de Fribourg sans être contesté.

En attendant la loi cantonale

Le SLeg a procédé à l'examen de ces projets d'articles. Il confirme qu'ils permettent d'atteindre les objectifs fixés par le GT ad hoc Langues, à savoir :

- favoriser le bilinguisme individuel sur une base volontaire ;
- préserver dans la future commune fusionnée les acquis du bilinguisme pragmatique pratiqué dans l'actuelle commune de Fribourg dans le respect du principe de territorialité, et
- laisser le soin aux autorités et à la population de la future commune fusionnée de se prononcer sur l'éventuelle reconnaissance officielle de la langue allemande, lorsque la loi cantonale aura fixé la procédure et les critères.

Le GT ad hoc Langues propose à l'Assemblée constitutive d'inviter instamment l'Etat de Fribourg à entreprendre rapidement la rédaction d'une loi fribourgeoise sur les langues, dont la nécessité est incontestée.

L'école publique aussi en allemand

Le GT ad hoc Langues a aussi examiné en détails la question des langues à l'école. Il constate que la

fusion est l'occasion de proposer à toutes les familles germanophones de scolariser leurs enfants en allemand dans le cadre de l'école publique. Cette nouvelle offre n'aura aucune incidence pour les familles francophones dont les enfants sont scolarisés en langue française.

Accroître les compétences linguistiques

Selon le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) de l'Etat de Fribourg, la coexistence des deux langues dans le système scolaire communal permettra de faciliter les collaborations entre enseignant-e-s et de favoriser les séquences d'enseignement dans la langue partenaire. La création de classes bilingues pourrait suivre, mais elle doit être le résultat d'une volonté du corps enseignant et répondre à un besoin identifié clairement et pour le long terme. Le GT ad hoc Langues rappelle à ce titre qu'il n'est pas réaliste de chercher à former des jeunes «parfaitement bilingues», mais qu'il faut plutôt viser des personnes bien formées dans leur langue maternelle et compétentes dans la langue partenaire.

Délégué-e au bilinguisme

Le GT ad hoc Langues s'est posé la question du financement des mesures induites par sa proposition. Il constate que les dépenses de traduction des différentes publications de la commune fusionnée sont déjà comprises dans le fonctionnement de l'actuelle commune de Fribourg. Il relève que la question des langues à l'école n'induit pas de dépenses supplémentaires, puisque l'enseignement se structure déjà aujourd'hui dans les deux langues ; de plus, le financement concret de l'école obligatoire échoit au canton, en fonction du nombre de classes ouvertes. Le GT est favorable à la création d'un poste de délégué-e au bilinguisme, déjà proposé par l'Assemblée constitutive, et à des actions concrètes dans ce domaine, qui représenteraient des dépenses nouvelles de 500'000 francs par année. Ce montant, de même que les dépenses de traduction, sont déjà intégrés dans la planification financière réalisée par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg.

Projet d'articles sur les aspects liés aux langues pour la convention de fusion

Art. X Nom et langues de la commune fusionnée

1 Le nom de la nouvelle commune est Fribourg, Freiburg en allemand.

2 La langue officielle de la commune est le français. Les personnes de langue allemande peuvent s'adresser en allemand aux autorités communales.

3 La commune favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Elle encourage le bilinguisme.

Art. Y Langue de délibération et matériel de vote

1 Les membres des organes communaux et de leurs commissions s'expriment en français ou en allemand.

2 Sur demande du Bureau du Conseil général, les documents importants sont fournis à ses membres en allemand. Dans tous les cas, les messages comportent un résumé dans l'autre langue.

3 En matière fédérale, cantonale et communale, les personnes ayant l'exercice des droits politiques ont le droit d'obtenir le matériel de vote en français ou en allemand, selon leur choix.

Informations complémentaires :

- [Condensé du GT Histoire et identité, 22.03.2019](#)
- [Concept de fusion du Grand Fribourg, chapitre V.1](#)
- [Constitution du canton de Fribourg, articles 6 et 17 sur les langues et article 64 sur la formation](#)

Groupe de travail ad hoc Economie

Le projet de fusion répond aux fortes attentes des milieux économiques

Le groupe de travail ad hoc Economie a recueilli les nombreuses attentes formulées par les milieux économiques à l'égard de la fusion du Grand Fribourg. Le renforcement du positionnement du centre cantonal à la frontière des langues, la simplification des relations entre la commune et les entreprises et la garantie de l'accessibilité des entreprises grâce au désengorgement du trafic figurent tout en haut de la liste des préoccupations de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg. En particulier, la fusion sera l'occasion de désenchevêtrer le dispositif institutionnel actuel en matière d'aide aux entreprises et de leur offrir un guichet unique, sous la responsabilité d'une personne déléguée au développement économique et chargée de les accompagner dans toutes leurs demandes sur l'ensemble du territoire.

Le groupe de travail (GT) ad hoc Economie a mené neuf séances entre novembre 2020 et mars 2021. Il a consacré cinq réunions à l'audition de 25 représentant·e·s des acteurs économiques actifs sur le territoire du Grand Fribourg¹, afin de connaître leurs attentes à l'égard de la commune fusionnée. Pour les petites comme pour les grandes entreprises, il apparaît que les frontières communales du Grand Fribourg ne sont déjà plus déterminantes. Les stratégies commerciales englobent en effet aujourd'hui l'ensemble du périmètre, et se projettent sur le marché cantonal, voire, pour les plus grandes entités, sur le marché suisse et international.

Pour les personnes interrogées, la fiscalité des personnes morales est un élément important, mais pas déterminant pour l'implantation des entreprises ; d'autres critères en lien avec leur activité commerciale sont perçus comme beaucoup plus décisifs. Le GT constate que le concept de fusion de l'Assemblée constitutive répond à ces attentes, en particulier dans les domaines de la mobilité, des langues et de la simplification des relations entre la commune et les entreprises, ainsi que dans la mise en valeur du potentiel de développement du Grand Fribourg et

la création de conditions-cadres favorables à l'économie.

Une force de frappe accrue

Les milieux de l'économie rejoignent l'Assemblée constitutive pour affirmer que la fusion permettra de renforcer la visibilité et le rayonnement du Grand Fribourg. La fusion renforcera la position de la capitale cantonale et du canton au niveau national, mais aussi au niveau international. Le tourisme, l'hôtellerie-restauration et les entreprises tournées vers l'international en profiteront directement. Les autres secteurs en bénéficieront indirectement.

Simplification et harmonisation

Les actrices et acteurs de l'économie attendent aussi une simplification de leurs relations administratives avec la commune politique. De l'horaire d'ouverture des commerces aux diverses réglementations dans le domaine des taxes et des déchets, la fusion apportera avec elle une forte simplification pour les entreprises – comme pour les personnes privées. L'harmonisation des pratiques prévues par le concept de fusion du

¹ Organisations consultées : Association fribourgeoise du commerce, de l'artisanat et des services, Association des intérêts des commerçants et des artisans des quartiers de la Basse-Ville de Fribourg, Association des commerçants de la Rue de Lausanne et du quartier du Bourg, Association des intérêts de la Rue de Romont et des rues adjacentes, Association des Commerçants, Artisans et Industriels de Pérolles, Association Fribourg Centre, Association des indépendants, commerçants et artisans de Belfaux,

Association des commerçants et artisans d'Avry-Bourg, Gastro Fribourg, Fribourg Hotels, Fribourg Tourisme, Forum Fribourg, TRADE Fribourg, Association des entreprises de Moncor, Marly Innovation Center, blueFACTORY, Association des entreprises de Givisiez et de Corminboeuf, Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg, Promotions économiques de l'Agglomération et du canton de Fribourg, Développement économique de la Ville de Fribourg, FriUp.

Grand Fribourg est perçue comme un atout, comme la professionnalisation des services.

Un guichet unique pour les entreprises

Confrontées à une pluralité d'interlocuteurs institutionnels actuellement, les entreprises appellent de leurs vœux la création d'un guichet unique pour les soutenir dans leurs démarches. Ce point de contact aura pour vocation de recueillir toutes les demandes des entreprises, et d'assurer le suivi des dossiers par les différents services compétents. Qu'il s'agisse d'une mise à l'enquête, de la recherche de nouveaux locaux ou de solutions énergétiques, les entreprises ont besoin d'une personne capable de faciliter leurs démarches à tous les niveaux et sur l'ensemble du territoire. Le GT ad hoc Economie se positionne en faveur de la création d'un poste de délégué-e au développement économique sur le modèle de la commune de Fribourg, qui est cité en exemple par les personnes auditionnées.

Garantir l'accessibilité des entreprises

Les représentant-e-s de l'économie placent aussi des attentes élevées en matière de mobilité. La commune fusionnée est une opportunité de mieux relever ce défi, sur l'ensemble du territoire. Il s'agit, d'une part, de garantir l'accès de la clientèle aux entreprises et, d'autre part, de permettre à celles-ci d'aller vers leur clientèle. L'offensive dans la mobilité proposée par l'Assemblée constitutive va clairement dans ce sens. Le concept prévoit de développer l'attractivité de la mobilité douce et des transports publics, tout en préservant l'efficacité des autres modes de transports, en particulier pour l'économie.

Les langues : un plus !

Les personnes interrogées sont unanimes pour dire que la commune fusionnée doit valoriser son positionnement à la frontière des langues. Les initiatives visant à renforcer les compétences linguistiques des habitant-e-s incitent les employeurs à s'intéresser à la main-d'œuvre locale. Ce positionnement est en outre perçu comme un atout pour attirer et retenir des touristes, des étudiant-e-s et des entreprises.

Fort potentiel de développement

Le Grand Fribourg recèle également un fort potentiel de développement économique et de création d'emplois, puisqu'il abrite de nombreux sites d'importance cantonale. La commune fusionnée offre un terreau fertile pour stimuler la création de petites entreprises et de start up, mais aussi pour soutenir l'implantation de grandes entreprises. Grâce à la fusion, les différents sites ne se retrouveront pas en concurrence, mais en synergie. Chaque nouvelle implantation d'entreprise profitera à l'ensemble de la population et chaque départ sera moins dommageable à la collectivité.

La commune comme facilitatrice

Pour le GT ad hoc Economie, la commune fusionnée est appelée à jouer un rôle de facilitatrice pour les entreprises. La mise en place d'un guichet unique offrant un service transversal aux entreprises est un outil incontournable. La généralisation des bonnes pratiques prévue par le concept de fusion permettrait d'étendre le champ d'action d'Effort Fribourg SA, active dans le micro-crédit pour les entreprises, à l'ensemble du périmètre. Le Grand Fribourg est aussi appelé à travailler sur les conditions-cadres, notamment en matière d'aménagement de l'espace public, de travail flexible et de qualité des services.

Informations complémentaires :

- [Condensé du GT Développement, 01.04.2019](#)
- [Concept de fusion du Grand Fribourg, chapitre VI.4](#)
- [News «Une offensive conjointe pour la mobilité et l'emploi, une fiscalité attractive», 27.09.2019](#)

Groupe de travail ad hoc Politique

La fusion renforce la participation citoyenne et le contrôle démocratique

Le groupe de travail ad hoc Politique a approfondi la question des droits politiques. A la lumière du projet de réforme des régions lancée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), il arrive à la conclusion que la fusion du Grand Fribourg renforce la participation citoyenne et accroît les possibilités de contrôle démocratique. S'agissant de la proximité entre la population et les autorités, le groupe de travail constate que la proposition de l'Assemblée constitutive de former des associations locales et de quartier sur l'ensemble du périmètre inspire la réforme des régions. La reconnaissance officielle de ces associations permettra à la population de défendre ses intérêts ; le soutien financier et opérationnel apporté par la commune concourra au maintien et au développement de la cohésion sociale.

Le groupe de travail (GT) ad hoc Politique a mené cinq séances entre novembre 2020 et mars 2021. Il a consacré une séance à l'audition des représentant-e-s de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), sur le thème de la réforme des régions. Une autre séance a permis d'auditionner les responsables de deux associations de quartier de la Ville de Fribourg, celle de Beaumont-Vignettaz-Monséjour et celle de Péroilles.

La réforme des régions initiée en 2020 par la DIAF a pour objectif d'améliorer la gouvernance au niveau régional. Cette gouvernance souffre actuellement de trois faiblesses : elle se caractérise par une forte complexité, par un déficit au niveau du contrôle démocratique et par un manque de proximité. Parmi les modèles proposés par la DIAF pour l'avenir, les grandes fusions, comme celle du Grand Fribourg, sont appelées à jouer un rôle déterminant pour apporter une forte simplification de la gouvernance et pour accroître le contrôle démocratique.

Redonner des compétences à la commune

La fusion du Grand Fribourg permettra de redonner des compétences à la commune politique. Des tâches centrales comme la mobilité, la culture et la gestion des eaux sont actuellement dans les mains de diverses associations de communes ou ententes intercommunales. Leurs projets ou leurs infrastructures induisent des charges liées sur lesquelles les communes n'ont plus de prise.

Leurs structures lourdes ne permettent pas d'assurer le niveau de transparence requis pour une information du public et peuvent ralentir le développement de projets. La fusion du Grand Fribourg aura pour effet de confier ces tâches aux autorités démocratiquement élues de la nouvelle commune. La fusion renforce ainsi la transparence et le contrôle démocratique exercé par la population votante et par le Conseil général.

Associations locales pour la proximité

Au-delà de la simplification et de l'amélioration du contrôle démocratique, l'enjeu central d'une grande fusion reste dans la préservation du lien de proximité entre les habitant-e-s et les autorités. Le GT ad hoc Politique constate que la DIAF s'inspire des solutions préconisées par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg dans son concept, qui prévoit la création d'associations locales ou de quartier dans chaque commune du périmètre avant l'entrée en vigueur de la fusion. Ces associations accessibles à toutes et tous permettront de renforcer la participation de la population et d'inclure toutes les catégories d'âge, sociales et culturelles dans le débat public.

Consultation obligatoire

Reconnues officiellement par la commune fusionnée, ces associations (au moins une par ancienne commune du périmètre) deviendront les partenaires privilégiées de l'autorité

politique. La commune devra les consulter systématiquement pour tous les projets qui les concernent et se positionner sur leurs demandes. Le concept de fusion prévoit que les associations locales bénéficient d'un budget annuel pour leur fonctionnement, d'une maison de quartier (en principe un bâtiment communal existant équipé et permettant des réunions) et du soutien d'un Bureau de coordination. Les associations locales ou de quartier pourront déposer des demandes de soutien pour le financement de projets visant à encourager la cohésion sociale et le vivre ensemble.

Liberté de fonctionnement saluée

Les auditions menées par le GT ad hoc Politique auprès de deux associations de quartier de la Ville de Fribourg ont permis de confirmer la pertinence de la proposition de l'Assemblée constitutive. En particulier, les associations saluent l'obligation faite à la commune de les consulter, la mise à disposition de ressources et d'appui au travers du bureau de coordination et la liberté qui leur sera donnée dans leur fonctionnement.

Défendre les intérêts de la population

Le GT ad hoc Politique est convaincu que ce modèle est valable pour toutes les communes du périmètre. Il rappelle à ce titre que bon nombre d'associations de quartier de la ville de Fribourg sont nées lors de l'émergence de ces quartiers, pour fédérer les habitant·e·s et défendre leurs intérêts communs auprès de l'autorité communale. En anticipant ce besoin, l'Assemblée constitutive accorde une place centrale à la proximité des autorités avec la population et à l'inclusion de celle-ci dans le processus décisionnel.

Réviser la loi sur les communes

La fusion du Grand Fribourg est une opportunité pour renforcer la participation citoyenne et les possibilités de contrôle exercé par la population votante. Dans cette logique, le GT ad hoc Politique estime que la réforme des régions devrait inclure une révision de la loi sur les communes. Cette révision permettrait d'accroître les compétences des législatifs communaux, en particulier en matière d'aménagement du territoire. Le Grand Conseil a accepté récemment une motion demandant une révision totale de la loi sur les communes, par 104 voix contre une et sans abstention.

Période transitoire : au moins une législature entière

La pandémie de Covid-19 a bouleversé le calendrier du projet de fusion du Grand Fribourg. Initialement agendé au mois de mai 2020, le vote consultatif est repoussé au 26 septembre 2021. Cette étape sera suivie d'un vote sur la convention de fusion et l'entrée en vigueur interviendra entre le 1^{er} janvier 2024 et le 1^{er} janvier 2026. Face à cet état de fait, le GT ad hoc Politique s'est penché sur la question de la période transitoire prévue pour l'élection des membres du Conseil communal et du Conseil général de la nouvelle commune. Il propose de préciser que la période transitoire doit porter sur une législature complète au moins. Dans l'hypothèse où la fusion devait entrer en vigueur dans le courant de la législature 2021-2026, les dispositions transitoires seraient donc reconduites pour la législature 2026-2031. Pour mémoire, la période transitoire vise à garantir aux communes du périmètre une représentation équitable au Conseil général et au Conseil communal.

Informations complémentaires :

- [Condensé initial du GT Politique, 25.03.2019](#)
- [Concept de fusion du Grand Fribourg, chapitre V.3](#)
- [News «Le Grand Fribourg nourrit les réflexions sur la réforme des régions», 29.01.2021](#)
- [Motion «Révision de la loi sur les communes» des députés Benoît Piller et André Schneuwly](#)

Groupe de travail ad hoc Culture

Mettre en œuvre une politique culturelle ambitieuse, constitutive de l'identité du Grand Fribourg

La fusion du Grand Fribourg est l'occasion d'améliorer l'accès de la population à toutes les formes de culture, qui représentent le ciment de la société et son identité. Elle permettra aussi de mettre en œuvre la stratégie imaginée par les Assises de la culture, CULTURE 2030 / KULTUR 2030 : en réduisant drastiquement le nombre d'interlocuteurs communaux, elle apporte avec elle une forte simplification pour les actrices et acteurs du domaine, aujourd'hui confronté-e-s à un mille-feuille institutionnel peu lisible. La commune fusionnée permettra de créer un guichet unique pour les personnes qui portent des projets culturels et se heurtent actuellement à des contraintes de nature administrative. Dans le contexte de l'après Covid-19, de tels changements permettraient de soutenir durablement le secteur culturel et de doter le chef-lieu cantonal d'une politique culturelle ambitieuse et digne du foisonnement culturel du Grand Fribourg.

Le groupe de travail (GT) ad hoc Culture s'est réuni à trois reprises entre novembre 2020 et mars 2021. Ses membres se sont adjoints les compétences spécifiques des délégués à la culture de la commune de Fribourg et de l'Agglomération de Fribourg, et ont procédé à l'audition de représentant-e-s de l'Association K Verein C, l'association faitière des organisations culturelles fribourgeoises. Le GT s'est donné pour mission d'approfondir la question de la politique de la culture et de l'encouragement des professionnel-le-s dans le concept de fusion. L'Assemblée constitutive ayant jusqu'alors évoqué prioritairement l'encouragement de la culture portée par des amateur-e-s et l'animation socio-culturelle, il était nécessaire d'étendre les réflexions au domaine professionnel, fortement ébranlé par la pandémie de Covid-19.

Un ciment social

Qu'elle soit professionnelle ou amateur, la culture est un ciment social précieux, que le concept de fusion du Grand Fribourg reconnaît comme tel. Le texte prévoit en effet le maintien des sociétés culturelles (comme des sociétés sportives) et des subventions au moins au niveau actuel, ainsi que le développement d'une politique incluant toutes les dimensions du foisonnement culturel du Grand Fribourg.

Mille-feuille institutionnel

Comme les acteurs économiques, les représentant-e-s de la culture ne tiennent pas compte des frontières communales dans leur relation avec le public. Les professionnel-le-s sont en revanche confronté-e-s à un mille-feuille institutionnel lorsqu'il s'agit de développer des projets et de les mettre en œuvre. En effet, si les financements pour des projets s'obtiennent auprès de l'Agglomération, de la Loterie Romande, des communes ou de l'Etat de Fribourg, les soutiens relatifs aux infrastructures sont principalement sous la responsabilité de l'association Coriolis Infrastructures. Les autorisations relatives à la mise en œuvre des projets doivent quant à elles être requises auprès des différents services compétents des neuf communes. La complexité institutionnelle actuelle est un frein à la création et à la liberté d'entreprendre, comme l'ont montré les Assises de la culture et le rapport CULTURE 2030/KULTUR 2030 en 2014 déjà.

Pour une politique culturelle ambitieuse

Les professionnel-le-s de la culture constatent aussi que le Grand Fribourg, qui fourmille d'initiatives culturelles, ne dispose pas d'une politique de la culture à proprement parler, avec une ambition à la hauteur du chef-lieu cantonal. Une telle politique permettrait de définir des objectifs, des outils et des moyens, en accord avec l'ambition culturelle du chef-lieu cantonal. A titre d'exemple, les institutions souhaiteraient pouvoir être missionnées par la main publique pour

accomplir des tâches précises en matière d'encouragement de la relève, de cohésion sociale, de médiation, de sensibilisation ou de bilinguisme. Mais les conventions de prestations permettant de concrétiser ces missions font actuellement défaut dans le Grand Fribourg. Du point de vue des contribuables, ce déficit représente un manque de lisibilité quant à l'affectation des ressources. L'absence de politique culturelle cohérente se vérifie dans la perception, par certaines communes du périmètre, d'une taxe sur les spectacles et les divertissements, qui pénalise les actrices et acteurs culturels sans leur bénéficier directement en retour. Le GT ad hoc Culture demande donc à l'Assemblée constitutive de revoir et consolider le financement de la culture dans la future commune fusionnée, avec pour ambition d'aboutir, à terme, au niveau de la moyenne des villes suisses.

Mise en œuvre de CULTURE 2030

Le GT ad hoc Culture constate que la fusion du Grand Fribourg permettrait d'obtenir trois améliorations substantielles. La fusion permettrait à la commune de se doter d'une véritable politique

culturelle ; les bases de cette politique sont à trouver dans le rapport CULTURE 2030/KULTUR 2030, établi en 2014 et qu'il convient de mettre en œuvre prioritairement. D'autre part, la fusion permettrait de simplifier de manière significative l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les professionnel-le-s, en réduisant le nombre d'instances au niveau communal. Enfin, la commune fusionnée pourrait offrir à l'ensemble des compagnies, associations et sociétés un guichet unique capable de les accompagner aussi bien dans leur récolte de fonds que dans les diverses demandes d'autorisations.

Refonte de la loi cantonale

Pour le GT ad hoc Culture, les nouvelles formes de mixité entre la culture dite professionnelle et amateur doivent aussi inciter l'Etat de Fribourg à revoir l'application de sa loi sur les affaires culturelles (LAC). La distinction opérée actuellement n'a plus lieu d'être et un chef-lieu cantonal doit pouvoir agir sur son tissu culturel professionnel. Le GT ad hoc Culture propose à l'Assemblée constitutive d'appeler le canton à lancer une révision en profondeur de la LAC.

Une gouvernance complexe

Plusieurs institutions se partagent aujourd'hui les tâches en matière d'encouragement de la culture dans le canton de Fribourg. L'Etat encourage principalement la création professionnelle. La Loterie Romande, quant à elle, apporte son soutien subsidiaire aux projets d'utilité publique et met la priorité dans la réalisation de projets, l'acquisition d'objets ou la réalisation de prestations. Au niveau supra-communal, deux acteurs institutionnels sont actifs dans le Grand Fribourg : l'Agglomération soutient les lieux culturels et les projets professionnels d'importance régionale; l'association de communes Coriolis Infrastructures quant à elle, après avoir permis la construction d'Equilibre et de Nuithonie, en assure prioritairement le fonctionnement et peut contribuer à soutenir d'autres infrastructures. Enfin, les communes soutiennent les projets culturels de deux façons : d'une part, elles contribuent au financement des projets sous l'angle de l'animation qu'ils apportent; d'autre part, les différents services communaux sont sollicités pour des autorisations et la mise à disposition de bâtiments ou de services.

Informations complémentaires :

- [Rapport CULTURE 2030/KULTUR 2030](#)
- [Loi sur les affaires culturelles \(LAC\)](#)
- [Promotion des activités culturelles régionales par l'Agglomération](#)
- [Service de la culture de la Ville de Fribourg](#)

Groupes de travail Finances

Actualisation de la planification financière : le Grand Fribourg préserve sa forte capacité d'investissement

La troisième actualisation de la planification financière menée par le GT Finances de l'Assemblée constitutive amène à déplacer la fourchette du coefficient d'impôt communal initialement fixée entre 70 et 73% de l'impôt cantonal de base à un taux compris entre 72 et 75%. L'analyse permet de confirmer une nouvelle fois la bonne santé financière de la commune fusionnée, qui se concrétise par un autofinancement favorable, une forte capacité d'investissement et un endettement maîtrisé. A titre d'exemple, le Grand Fribourg fusionné est en capacité d'investir un montant de 350 millions de francs sur les cinq prochaines années, alors que les communes du périmètre ont effectué des investissements de 283 millions de francs sur les cinq dernières années. Afin de permettre à tout un chacun de prendre connaissance de ses travaux, le GT Finances publie un rapport détaillé, incluant les planifications par commune et les données à l'origine de son analyse. Les citoyennes et citoyens pourront donc connaître la situation de leur commune avec et sans fusion à l'horizon 2024 – 2025, grâce à la méthode éprouvée par BDO auprès de plus de 800 communes suisses.

Le Groupe de travail (GT) Finances de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg a procédé au début 2021 à la troisième actualisation de son analyse. La solide santé financière de la commune dès 2024 est confirmée par l'exercice, avec un autofinancement de 50 millions de francs, une capacité d'investissement de 350 mios sur cinq ans et des indicateurs de poids et d'effacement de la dette favorables. Fixée en 2019 entre 70 et 73% de l'impôt cantonal de base, la fourchette du coefficient d'impôt communal proposée par le GT Finances pour la commune fusionnée est déplacée entre 72 et 75% pour les personnes physiques et morales. La contribution immobilière reste fixée à 2,5 pour mille.

Déplacement de la fourchette d'impôts

Le déplacement de la fourchette du coefficient d'impôt communal est motivé par plusieurs facteurs. D'une part, le GT Finances constate une augmentation significative des dépenses, qu'elles soient liées ou non, dans les communes du périmètre du Grand Fribourg. D'autre part, il tient compte du ralentissement de la croissance démographique observé. Le GT Finances intègre en outre les demandes du

GT ad hoc Taxes de l'Assemblée constitutive, tout en veillant à préserver la bonne capacité d'investissement de la commune fusionnée. Enfin, il tient compte de l'évolution récente des trois communes avec l'empreinte financière la plus importante pour le projet : Fribourg, Marly et Villars-sur-Glâne.

Investissements : de 283 à 350 millions

Fixée à 350 mios sur cinq ans (70 mios par an), la capacité d'investissement est nettement supérieure aux investissements consentis par les neuf communes du périmètre durant les cinq dernières années – 283 mios, soit 57 mios par année. Fusionné, le Grand Fribourg aura les moyens de ses ambitions. La planification financière continue de prévoir un montant de 4,75 mios par an dans le fonctionnement pour mettre en œuvre les propositions nouvelles de l'Assemblée constitutive (les *short lists*), et de 5 mios par an au niveau des investissements en lien avec ces propositions.

Données rendues publiques

Attentif aux demandes d'information sur les données et la méthode appliquée, le GT Finances publie un rapport détaillé de ses travaux. Ce rapport permet au public de

prendre connaissance de la méthodologie utilisée dans ce projet. Il présente non seulement la planification consolidée du Grand Fribourg fusionné, mais aussi la planification de chaque commune membre du périmètre à l'origine de la consolidation. Le rapport permet ainsi aux citoyennes et citoyens de connaître la situation de leur commune avec et sans fusion, à l'horizon 2024 – 2025. Les données chiffrées détaillées à la source de ces planifications sont également publiées par le GT Finances.

Une méthodologie éprouvée

La méthodologie déployée par le prestataire BDO a été éprouvée auprès de 800 communes suisses. Elle consiste à analyser les finances des communes sur une période de dix années : BDO réalise pour chaque commune une analyse rétrospective des cinq dernières années et établit une projection sur les cinq années à venir. Les analyses par communes sont ensuite consolidées et retravaillées selon les hypothèses retenues par le GT Finances dans la planification de la commune fusionnée. Les données utilisées pour les calculs sont publiques : il s'agit des

comptes, budgets et planifications financières des communes, ou des statistiques publiques. Pour mener à bien son analyse, BDO exclut des comptes des communes tous les éléments extraordinaires de nature comptable. A titre d'exemple, on peut citer les recettes issues de la vente de patrimoine ou les amortissements extraordinaires. Il en ressort un bulletin de santé purement économique de la commune.

Quatrième actualisation en juin

Le GT Finances procédera en juin 2021 à une quatrième actualisation. L'exercice permettra d'inclure les comptes 2020 dans la planification – à ce jour seuls les budgets 2020 et 2021 sont disponibles. Les comptes 2020 permettront de lever quelques incertitudes supplémentaires et de renforcer la robustesse de la planification. A ce stade toutefois, on peut affirmer que la pandémie de Covid-19 n'aura pas d'impact durable sur les finances d'une grande partie des communes du Grand Fribourg. Au-delà de la fourchette, la fixation du coefficient d'impôt communal interviendra en 2022, dans la perspective de la convention de fusion et du vote définitif.

De nombreux paramètres intégrés dans la planification

La planification présentée à l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg tient compte de nombreux paramètres. En particulier, le GT Finances relève les éléments suivants :

- **Taxe d'exemption du service du feu** : des discussions sont en cours au niveau des districts et du canton sur une suspension de son prélèvement ; par prudence, le produit de la recette de cette taxe est retiré de la planification.
- **Autres impôts et taxes** : les diverses propositions du GT Taxes relatives à l'harmonisation ou la suppression de taxes ou impôts communaux sont intégrées ; les recettes de ces taxes sont supprimées ou adaptées.
- **Caisse de prévoyance** : les propositions faites par le GT ad hoc LPP d'affilier le personnel à la Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg (CPPVF) sont intégrées ; il n'en résulte aucun coût supplémentaire, la caisse étant assainie ; le coût unique des mesures transitoires pour une partie du personnel est inclus.
- **Assainissement de la décharge de la Pila** : la Ville de Fribourg constitue les provisions nécessaires au paiement de sa partie (à ce jour 25 mios sont provisionnés) ; l'assainissement de la décharge de la Pila n'aura aucune conséquence sur le fonctionnement de la nouvelle commune.
- **Assainissement des falaises** : la Ville de Fribourg constitue des provisions pour cet assainissement (actuellement 3,3 mios).
- **Aide ordinaire de l'Etat à la fusion** : le GT Finances a inclus l'aide ordinaire de l'Etat à la fusion prévue par la loi (21 mios de contribution directe) et l'a appliquée de façon linéaire sur les trois premiers exercices de sa planification (2023-2025) ; cette aide a un effet structurel sur la phase de démarrage de la fusion et son effet sera remplacé ensuite par un gain d'efficacité et des synergies.

- **Aide extraordinaire de l'Etat à la fusion** : le GT Finances n'a pas inclus le montant de l'aide extraordinaire de l'Etat en lien avec l'offensive de mobilité ; le montant de cette aide n'est pas connu et il ne transitera pas par les caisses de la commune fusionnée.

Comme constaté lors des rapports précédents, la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg est légalement indépendante, tant juridiquement que financièrement, de la commune politique. Elle ne peut légalement pas être intégrée dans la commune fusionnée. En revanche, elle poursuivra ses missions de bourgeoisie de services pour l'ensemble de la population de la commune fusionnée et continuera à s'autofinancer. Le statut de bourgeois de Fribourg n'offre aucune forme de privilège.

Groupe de travail ad hoc Taxes

Harmonisation, simplification et mise en conformité des taxes : les communes du Grand Fribourg ont un fort potentiel d'amélioration

Le GT ad hoc Taxes s'est livré à une analyse approfondie des taxes et impôts perçus par les communes du Grand Fribourg. Il propose de tenir compte du fait que certaines taxes sont actuellement remises en question soit au niveau du canton et du district de la Sarine (taxe non-pompier) soit au niveau des communes membres du périmètre (impôt sur les spectacles, les divertissements et autres manifestations). En outre, il propose de supprimer l'impôt sur les appareils de jeux et de distribution. S'agissant des déchets et des eaux, le GT ad hoc Taxes constate que les communes doivent encore se mettre en conformité avec la législation. Au chapitre des déchets, il a évalué les conséquences d'une harmonisation pour la taxe de base et la taxe proportionnelle. Dans le domaine des eaux, de nombreuses communes doivent se mettre en conformité, afin de garantir le financement durable des installations d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées. Une hausse est à attendre en la matière, mais elle n'est pas induite par la fusion du Grand Fribourg.

Le Groupe de travail (GT) ad hoc Taxes s'est réuni cinq fois et a sollicité des informations des communes du périmètre du Grand Fribourg et des services compétents de l'Etat. Il a reçu pour mission d'approfondir le chapitre financier du concept de fusion, en explorant la thématique des différentes taxes communales. Celles-ci se basent sur des lois fédérales et cantonales, mais leur perception repose sur des règlements de détail, qui peuvent varier fortement entre les communes.

Le GT a inventorié toutes les taxes et tous les impôts perçus par les communes du périmètre provisoire du Grand Fribourg. Il les a analysés selon les critères suivants :

- Perception dans toutes les communes ?
- Montant des rentrées financières ?
- Prestation de la commune en lien direct avec la perception ?

Sur la base de cette analyse, le GT ad hoc propose d'abroger les taxes ou impôts qui ne répondent pas à ces critères et d'harmoniser les autres. La taxe d'empiètement fait exception à ce principe (lire l'encadré).

Taxe non-pompier

Le concept de fusion du Grand Fribourg, adopté le 29 janvier 2020 par l'Assemblée constitutive, prévoyait de retirer des recettes le produit de la taxe d'exemption au service du feu, dans la

mesure où des discussions étaient en cours au niveau du canton et du district de la Sarine pour l'abolir. Cette discussion restant ouverte, le GT Taxes propose de continuer de ne pas tenir compte de ces recettes dans la planification, par prudence. Si elle était décidée par les communes sarinoises, la suppression de la taxe non-pompier représenterait un manque à gagner de 2,5 millions de francs par an.

Revoir le « droit du pauvre »

L'impôt sur les spectacles, les divertissements et autres manifestations, comme les manifestations sportives, appelé aussi « le droit du pauvre », est actuellement prélevé auprès des organisateurs par les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne, à hauteur de 10% du prix d'entrée à chaque manifestation. Or, son produit n'est pas affecté à l'encouragement de la culture, du sport ou de la cohésion sociale, alors même que cet impôt représente un peu plus d'un million de francs par an de rentrées financières. Le Conseil général de la Ville de Fribourg ayant adopté en 2020 une [proposition](#) visant l'abrogation de cet impôt, le GT ad hoc Taxes est d'avis que la commune fusionnée ne devrait pas la réintroduire.

Appareils : moins de bureaucratie

L'impôt sur les appareils de jeux et sur les appareils automatiques de distribution peut aussi être abrogé, selon le GT ad hoc Taxes. Cette taxe

est perçue par les communes d'Avry, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly et Villars-sur-Glâne. Elle représente des rentrées financières inférieures à 100'000 francs par an, mais d'importants efforts administratifs pour sa perception.

Déchets : cadre légal appliqué

S'agissant des taxes relatives à l'élimination des déchets, la législation cantonale impose aux communes de couvrir 70% des frais occasionnés par le biais de la taxe de base (50% au plus) et de la taxe proportionnelle (50% au moins), ou « taxe au sac ». Le GT ad hoc Taxes constate que les communes respectent plutôt bien ce cadre légal. Il propose toutefois de ne pas retenir la pratique de la commune de Granges-Paccot, qui offre 25 vignettes pour sacs à poubelles de 35 litres à ses habitants, estimant qu'elle s'éloigne trop du principe du pollueur-payeur.

Taxe de base entre 80 et 90 francs

La fusion est plutôt l'occasion d'harmoniser les bonnes pratiques en matière de gestion des déchets. En assurant les prescriptions financières légales exposées ci-dessus, le GT ad hoc Taxes a évalué que l'harmonisation permettra à la commune de fixer une taxe de base comprise entre 80 et 90 francs par contribuable et par an – les jeunes et les seniors avec un revenu faible étant exonérés. La taxe au sac sera quant à elle comprise entre CHF 1,60 et CHF 1,90- pour un sac usuel de 35 litres. Le GT ad hoc Taxes relève qu'en matière de déchets, l'accroissement de la masse sous gestion rendue possible par la fusion entraînera des économies d'échelle.

Eaux : un financement durable à garantir

Le GT ad hoc Taxes a aussi exploré le domaine des eaux, potables et usées. Il faut à ce titre rappeler que les communes du canton étaient appelées à conformer leurs règlements jusqu'en 2020, pour répondre aux exigences fédérales et

cantonales. Ces dernières ont pour but de garantir, par le biais de taxes causales uniquement, le financement des infrastructures visant à acheminer l'eau potable et à épurer les eaux usées, afin d'assurer la plus haute qualité. Cette nouvelle réglementation entraîne une augmentation des coûts à charge des bénéficiaires pour garantir le renouvellement et la modernisation des installations. Elle exclut le financement par l'impôt, comme c'est le cas encore actuellement pour certaines communes du Grand Fribourg.

Une hausse imposée par le Parlement fédéral

Le GT ad hoc Taxes constate que de nombreuses communes du périmètre provisoire du Grand Fribourg doivent encore mettre leurs règlements à jour. Il faut s'attendre à une hausse des taxes relatives aux eaux pour un grand nombre de ménages du Grand Fribourg, afin de répondre au déficit de financement des infrastructures actuelles et à venir. Cette hausse n'est toutefois pas le fruit du projet de fusion des communes ; elle est imposée par le Parlement fédéral.

Harmonisation de l'impôt sur les chiens

Le GT ad hoc Taxes propose d'harmoniser deux autres impôts : l'impôt sur les chiens et l'impôt sur les successions et donations. Concrètement, il propose de fixer :

- à 60 francs annuels l'impôt communal sur les chiens (les communes perçoivent actuellement des montants compris entre 40 et 120 francs) et
- à 66,7% l'impôt communal sur les successions et les donations (les communes appliquent actuellement des taux compris entre 50 et 70% de l'impôt cantonal de base).

Ces harmonisations n'ont pas d'impact significatif sur le ménage communal, ni sur les privés.

Maintien de la taxe d'empiètement dans les secteurs urbanisés

La taxe d'empiètement sur le domaine public communal est actuellement pratiquée uniquement par la commune de Fribourg. Elle est notamment perçue sur les terrasses des cafés, sur les installations de chantier et sur les enseignes publicitaires mobiles qui empiètent sur le domaine public. Le GT ad hoc Taxes propose de maintenir cette taxe, mais d'adapter le règlement afin qu'elle cible uniquement le domaine public fortement urbanisé, où la pression des utilisatrices et utilisateurs est grande. Cette adaptation doit permettre de limiter l'application dans les centres urbains uniquement, tout en maintenant les rentrées financières – de l'ordre de 350'000 francs par an. La taxe d'empiètement ne concerne évidemment pas le domaine privé.

Groupes de travail spécifiques Collaborateurs et Prévoyance professionnelle (LPP)

Le personnel communal donne sa vision de l'organigramme de la commune fusionnée du Grand Fribourg

Les habitant·e·s du Grand Fribourg disposent d'une proposition d'organigramme pour imaginer les services à la population de la commune fusionnée. Cette proposition a été élaborée par des représentant·e·s des administrations des neuf communes membres du périmètre. L'organisation est construite sur trois types de services distincts : la chancellerie, les services transversaux et les services orientés vers les prestations aux habitant·e·s. L'organigramme se base sur le concept de fusion du Grand Fribourg : il accorde une attention particulière aux domaines de l'urbanisme et de l'environnement, propose la création d'un service à la population, d'un service de la jeunesse et d'un service dédié au rayonnement de la commune. Un groupe de travail a également approfondi la question de la prévoyance professionnelle du personnel communal. Le groupe de travail ad hoc LPP parvient à la conclusion qu'une affiliation de toute le personnel communal à la Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg serait la solution la plus économique et la plus attractive en cas de fusion. Les prestations d'une grande majorité des personnes nouvellement affiliées s'en trouveraient améliorées et des mesures transitoires à hauteur de 1,25 millions de francs (dépenses uniques) permettraient d'éviter d'éventuelles pertes au niveau des rentes attendues pour les autres personnes.

Appelée à rassembler 75'000 habitant·e·s dans la vie de tous les jours, la fusion du Grand Fribourg représente un défi de taille au niveau de l'organisation de ses services. Face à ce constat, le comité de pilotage de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg a souhaité recourir à l'expertise du personnel communal. Il a mandaté des représentant·e·s des administrations communales des neuf communes du périmètre. Assisté par la société habilis.conseil, le groupe de travail a élaboré un projet d'organigramme (voir figure 1).

La proposition du personnel communal repose sur trois types de services distincts :

- la Chancellerie apporte son soutien au Conseil communal et au Conseil général,
- les services transversaux apportent leur soutien à l'administration et
- les autres services sont orientés sur les prestations à la population.

Ce projet se base sur le concept de fusion validé le 29 janvier 2020 par l'Assemblée constitutive.

Introduction d'un service d'audit

Au niveau de la Chancellerie, le projet d'organigramme reprend l'idée du concept de fusion de consacrer un secteur dédié au secrétariat du Conseil général – un autre secteur étant actif pour le secrétariat du Conseil communal. Il propose aussi de prévoir une fonction indépendante d'audit à la disposition des autorités pour le contrôle interne. Les missions de la Chancellerie sont essentielles : il s'agit de jouer l'interface entre le politique et l'administration, de garantir le bon fonctionnement des services et d'assurer une communication transparente à l'interne comme à l'externe.

Introduction d'un service à la population

Les tâches classiques des ressources humaines, des finances et de la logistique seront gérées par les services transversaux. Au niveau des services aux habitant·e·s, l'organigramme reflète les options prises par le concept de fusion du 29 janvier 2020. Il introduit un service à la population avec une fonction d'accueil et de proximité et plusieurs services dédiés à l'environnement, à l'urbanisme et aux infrastructures. L'organigramme prévoit aussi un service chargé

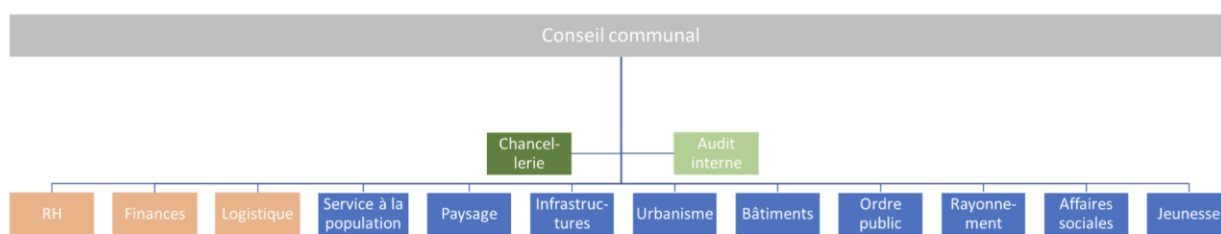
du rayonnement de la commune au travers du développement économique, des manifestations, du sport et de la culture. Un véritable service de la jeunesse, qui fait actuellement défaut dans le Grand Fribourg, est aussi prévu. Les tâches « régaliennes » d'une commune, comme l'ordre public, les affaires sociales et les bâtiments, ne sont pas oubliés.

Un total 754 EPT

La proposition d'organigramme permet d'imaginer le visage de l'administration de la commune fusionnée. Comptant pas moins de 754 équivalent plein temps (EPT) actuellement, le

personnel communal bénéficie d'une garantie de l'emploi dans le cadre de la fusion. Mais le chiffre des 754 ne tient pas compte du fait que de nombreuses communes externalisent tout une série de prestations (pour un montant total d'environ 17 millions de francs par an). Il appartiendra aux autorités élues de décider si elles souhaitent poursuivre ces externalisations (avec les dépenses précitées engendrées en termes de mandats,) ou les internaliser (avec les dépenses liées en matière de personnel, correspondant virtuellement à environ 174 EPT), les deux options étant globalement neutres d'un point de vue financier.

Figure 1 : organigramme proposé pour la commune fusionnée



Une caisse de pension unique et des prestations maintenues

Pour la première fois dans l'histoire des fusions de communes fribourgeoises, l'Assemblée constitutive a choisi de traiter la question de la prévoyance professionnelle du personnel communal en amont du vote. Elle a constitué un groupe de travail ad hoc LPP et s'est adjoint les services de l'actuaire Pittet Associés SA. La première analyse a révélé la grande diversité des plans de pensions actuellement appliqués par les neuf communes du périmètre du Grand Fribourg – même si elles appliquent toutes la primauté des cotisations. Au niveau des prestations (rentes, décès ou invalidités), certaines communes se positionnent au niveau du minimum légal, tandis que d'autres accordent une part surobligatoire à leur personnel.

Face à cette grande diversité, le groupe de travail LPP propose de réunir tout le personnel de la commune fusionnée dans le cadre d'un unique plan de pension. Cette réunion permet d'apporter plus de clarté au niveau de la gestion des ressources humaines et permet de réaliser des économies au niveau de la gestion. Le groupe propose d'intégrer le personnel communal au sein du plan de pension de la Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg (CPPVF) : c'est à la fois la solution la moins coûteuse pour les communes et la plus attractive pour le personnel communal.

L'actuaire mandaté a pu confirmer au groupe de travail que la CPPVF répond aux exigences légales et respecte le chemin de capitalisation fixé. La Ville de Fribourg a consacré d'importants montants à sa recapitalisation et aucune dépense supplémentaire n'est à l'ordre du jour. Au niveau global, l'affiliation du personnel communal des huit communes concernées à la CPPVF permet d'assurer une augmentation de 10% au niveau des rentes attendues (moyenne pondérée). Sur les 363 personnes concernées, 112 personnes âgées de plus de 40 ans verraient toutefois leurs rentes attendues baisser. Des mesures transitoires peuvent être prises à hauteur de 1,25 millions de francs (coûts uniques crédité sur les comptes LPP des personnes) afin de garantir qu'aucune de ces personnes ne se retrouve perdante.

Annexe 4.3

Aspects financiers

***Les rapports du GT Finances peuvent être consultés
sur le site Internet de l'Assemblée constitutive :
www.grandfribourg.ch/documentation***

Annexe 5

Consultation des rapports des GT

Consultation des rapports des GT

L'Assemblée constitutive a décidé de mettre les rapports des GT en consultation publique. La phase de consultation a eu lieu du 13 mai au 14 juin 2019. Réuni en séance le 20 août 2019, le CoPil a pris connaissance des résultats de la consultation et a émis une détermination. Les résultats de la consultation et la détermination du CoPil ont été présentés à l'Assemblée constitutive le 5 septembre 2019. Le rapport de consultation peut être consulté sur le site Internet de l'Assemblée constitutive (www.grandfribourg.ch). La détermination du CoPil figure ci-après.

La liste des destinataires de la consultation figure en annexe au rapport. Toute personne intéressée a pu en outre prendre part à la consultation, en téléchargeant le questionnaire de consultation sur le site internet précité. Au total, la consultation a donné lieu à 160 prises de positions.

Les institutions ont transmis 65 prises de position, soit 9 pour l'Etat de Fribourg, respectivement ses directions et autres services, 17 pour les communes, respectivement les associations de communes ou les organes de celles-ci, 20 pour les partis politique et 19 pour la société civile. Les institutions ayant participé à la consultation figurent dans la liste des abréviations.

Les personnes individuelles ont transmis 95 prises de position. Celles-ci proviennent du territoire des 9 communes participant au processus de fusion, soit 5 pour Avry, 12 pour Belfaux, 8 pour Corminboeuf, 31 pour Fribourg, 3 pour Givisiez, 2 pour Granges-Paccot, 15 pour Marly, 3 pour Matran et 13 pour Villars-sur-Glâne. En outre, un questionnaire provient de Düdingen et un autre de Noréaz.

Chaque question figurant dans le questionnaire mis en consultation a tout d'abord fait l'objet d'une vue d'ensemble synthétique des réponses émises. Les résultats ont ensuite été analysés séparément, en distinguant les réponses émanant d'une part des différents types d'institutions et d'autre part des personnes individuelles ayant participé à la consultation.

Le CoPil, dans sa détermination, a exprimé les 3 motifs principaux de satisfaction suivants :

- Les propositions des GT sont généralement plébiscitées.
- Lors de propositions avec variantes, la variante qui sort du lot est identifiable.
- Il n'y a pas de clivage entre les réponses des participants institutionnels et celles des participants individuels.

En conclusion, le CoPil a donc considéré que la consultation constituait une base valable pour procéder aux arbitrages politiques.

Le CoPil s'est en outre prononcé sur la conformité des propositions des GT avec le cadre légal cantonal, en étant d'avis qu'il convient de :

- Renoncer aux propositions contraires à la Constitution cantonale, afin d'éviter de devoir lancer un processus de révision partielle de celle-ci, qui ne permettrait pas de respecter le délai prévu pour accomplir la fusion.
- Requérir du Conseil d'Etat des modifications légales relatives au régime transitoire en matière de fusion, comme expliqué au chapitre III.
- Requérir du Conseil d'Etat un échange de vue sur les autres questions relatives au cadre légal cantonal, comme expliqué au chapitre III.

Annexe 6

Rapport de consultation