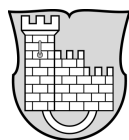


Rapport du Conseil communal au Conseil général

Argumentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg à l'horizon 2021

(du 18 mars 2014)



VILLE DE FRIBOURG

Table des matières

1. Introduction	3
2. Problématique des zones urbaines notamment des villes-centre	5
3. Fribourg, la ville et son agglomération.....	8
3.1 L'espace d'étude et ses grandes caractéristiques	8
4. Les types de collaborations intercommunales prévues par la législation fribourgeoise ..	10
4.1 Les conventions de droit privé.....	10
4.2 Les ententes intercommunales.....	10
4.3 Les associations de communes.....	11
4.4 Conclusion sur les collaborations intercommunales	12
5. Les fusions de communes.....	12
5.1 Généralités sur la problématique des fusions de communes.....	12
5.2 Dispositions légales relatives au processus de fusion des communes	13
5.3 Le contexte de la fusion du Grand Fribourg.....	14
5.4 Avantages attendus de la fusion.....	15
5.5 Précautions à prendre	16
6. Objectifs à atteindre pour le Grand Fribourg.....	16
7. Aspects financiers	17
8. Plan stratégique et conclusion.....	18
8.1 Le Conseil communal croit à la fusion et renonce au vote consultatif	18
8.2 Issues de la votation « 2C2G »	18
8.3 Nécessité de poursuivre les échanges avec le Conseil d'Etat pour un appui politique et financier	18
8.4 Etude financière prospective	19
8.5 Influence des agglomérations.....	19
8.6 Droit de cité et Bourgeoisie	19
8.7 Conclusion	20

Préambule

En décembre dernier, le Conseil communal a renoncé au vote consultatif relatif à la fusion du Grand Fribourg et s'est adjoint un expert externe, Gresco-Conseils Sàrl pour l'établissement d'un argumentaire qui permettra à terme la fusion du centre cantonal. Par le présent rapport, qui intègre ses arguments, le Conseil communal réaffirme sa volonté de maintenir une fusion selon le plan du Préfet et permettant le renforcement de la place de Fribourg au sein des grandes communes et agglomérations de suisses.

Afin de donner suite à ce rapport et redonner une dynamique à la fusion du Grand Fribourg, le Conseil communal va également mandater une agence permettant un concept de communication proactif et transparent. Le Conseil communal est conscient qu'il sera nécessaire d'agir sur tous les plans et de persuader l'ensemble des acteurs de l'échiquier politique de la nécessité impérieuse du renforcement du Grand Fribourg en Suisse et en Europe par la fusion.

La fusion est la seule solution permettant d'atteindre un ensemble d'objectifs économiques, financiers, sociétaux en phase avec la réalité urbaine et d'en assurer la cohérence. Dans ce contexte, considérer le facteur financier comme essentiel est trop réducteur. C'est dans cette direction que le Conseil communal a choisi d'orienter sa stratégie. Il espère ainsi pouvoir partager son point de vue stratégique duquel les autres partenaires politiques pourront s'inspirer.

1. Introduction

L'étude préalable présentant les enjeux d'une fusion de six communes soit Fribourg, Villars-sur-Glâne, Marly, Corminboeuf, Givisiez, et Granges-Paccot a été réalisée par Gresco-Conseils et s'est terminée par un rapport de mars 2011 qui envisageait une démarche en trois phases de travail. Les conclusions de cette étude préalable restent en grande partie d'actualité.

Le plan de fusion du district élaboré par le Préfet, établi en 2013, pose trois scénarii, en rejette deux (fusions autour de l'agglomération et fusion par étapes) pour retenir le scénario intitulé « fusion des régions historiques », incluant Fribourg, Villars-sur-Glâne, Givisiez, Granges-Paccot, Pierrafortscha et Marly et excluant du périmètre Corminboeuf et Chésopelloz (inclue dans Sarine Nord ainsi que Belfaux et La Sonnaz) et Avry et Matran (inclues dans Sarine Ouest).

Les trois communes du Nord de l'agglomération, soit les communes de Granges-Paccot, Givisiez, Corminboeuf, ainsi que Chésopelloz, ont entrepris une démarche de fusion qui se décidera en votation populaire le 30 mars prochain.

Contrairement à l'avis du Conseil communal, le Conseil d'Etat estime qu'une fusion composée dans une première étape de peu de communes peut servir de catalyseur dans la région. Pour ce dernier, la fusion d'Englisbourg ne devrait donc pas être considérée comme un frein à un centre cantonal fort mais comme partielle, comme une étape intermédiaire. Des résultats de cette votation, inconnus au moment de l'élaboration de ce document, dépendront les stratégies que développera le Conseil communal pour le Grand Fribourg.

Les trois autres communes (Fribourg, Marly et Villars-sur-Glâne) ont poursuivi le travail en constituant des groupes de travail réunissant des représentants de leurs administrations avec comme tâche de rechercher des opportunités de synergies entre leurs services (aspects organisationnels). Un rapport de travail portant sur les synergies possibles a été établi par le Comité de Pilotage en septembre 2013 sur la base des résultats de groupes de travail mis en place.

La période 2011-2013 a été mise à profit par la ville de Fribourg pour régler la question de la recapitalisation de la Caisse de pension par un programme de mise en œuvre adopté par le Conseil général en janvier 2013. Le plan d'assainissement de la caisse est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et répond aux normes imposées par le législateur fédéral. Quant à Villars-sur-Glâne, une diminution importante de son endettement a pu être réalisée depuis 2011.

Concernant les aspects financiers et fiscaux, le Service des communes a établi, sur demande de la ville de Fribourg, un récapitulatif de la situation financière des communes de Chésopelloz, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Pierrafortscha et Marly sur la base des comptes des années 2008-2012, ainsi qu'une simulation de la situation financière du même espace avec divers taux d'imposition.

En réponse à une question des députés A. Schoenenweid et J.-P. Siggen, le Conseil d'Etat affirmait, le 25 avril 2013, qu'il considérait que le périmètre proposé par le plan de fusion établi par le Préfet de la Sarine correspondait aux besoins d'un centre cantonal fort et que sa position n'excluait pas le passage par des étapes intermédiaires sur de plus petits regroupements. Il rappelait que dans le plan de fusion approuvé, la commune de Villars-sur-Glâne se voyait intégrée dans le projet du Grand Fribourg.

Dans son Message du 7 novembre 2013, l'Exécutif de Villars-sur-Glâne a enjoint son Conseil général et ses habitants à se prononcer contre la fusion, sans en avertir les communes partenaires.

Dans sa conférence de presse du 11 décembre 2013, le Conseil communal de Fribourg s'est prononcé contre un vote consultatif et a reporté l'objectif de la fusion de 2016 à 2021.

En date du 21 janvier 2014, le groupe socialiste du Grand Conseil a déposé un projet de loi dont l'objectif est de demander au Canton de favoriser la fusion dans le centre cantonal ; cet objet n'a pas encore reçu réponse, le délai étant fixé au 24 juin 2014.

Lors de sa séance du 19 février 2014, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a confirmé qu'il poursuivrait sa volonté de parvenir à une fusion du Grand Fribourg à l'échéance de 2021.

2. Problématique des zones urbaines notamment des villes-centre

« Selon le résultat du recensement de la population 2000, près de trois personnes sur quatre vivent en zones urbaines. Dans les années 1990, le processus d'urbanisation s'est donc poursuivi et concerne aujourd'hui près de 1'000 communes rassemblant 5,4 millions d'habitants ou 73.3% de la population suisse. Ce pourcentage n'était que de 68.8% en 1990, respectivement de 61.6% en 1980. Les zones urbaines du pays sont composées de 50 agglomérations et de 5 villes individuelles s'étendant sur une surface de 9'000 km² ». ¹

L'agglomération de Fribourg, telle que définie par l'OFS, se place parmi les 13 premières des agglomérations suisses, avec une population de 109'700 habitants, de 30 communes en 2012. Elle est elle-même englobée dans l'aire métropolitaine de Berne qui s'étend de plus en plus le long de l'axe de circulation Berne-Fribourg. Cette agglomération a connu une croissance démographique annuelle de 1.3% entre 1991 et 2012, nettement supérieure à la moyenne nationale (0.8%); c'est l'une des plus fortes augmentations parmi les agglomérations du pays. Le centre des agglomérations est presque dans toutes les villes en décroissance au profit d'une banlieue qui se peuple et s'étend de plus en plus. La ville de Fribourg a, ainsi, perdu 2.2% de sa population entre 1990 et 2000 pour atteindre 35'547 habitants en l'an 2000. Depuis 2000, on remarque une légère croissance pour atteindre 36'633 habitants en 2012. Cette diminution démographique du centre entre dans les effets de suburbanisation que connaissent toutes les grandes agglomérations qui engendrent des problèmes environnementaux, sociaux et financiers de plus en plus graves.

En effet, l'ensemble des agglomérations de Suisse, quelle que soit leur taille, est concerné par les phénomènes de différenciation fonctionnelle et sociale liés à la suburbanisation. Ces phénomènes induisent des effets néfastes, eux aussi généralisés, et qui touchent pour l'essentiel les centres des agglomérations, comme la ville de Fribourg : trafic pendulaire privé important, diminution de la qualité de l'environnement, exode urbain, situation des finances publiques difficiles.

Sur le plan social, *"la ségrégation est la principale caractéristique liée au processus de suburbanisation. Dans leur grande majorité, les jeunes familles disposant de revenus moyens à élevés tendent à s'installer dans les communes à la périphérie des agglomérations. Elles y bénéficient d'une offre de logements correspondant mieux à leurs besoins (appartements plus grands et offre plus importante d'objets abordables à acheter) et d'une meilleure qualité de l'habitat (espaces verts, qualité de l'environnement). De plus, elles peuvent bénéficier, grâce à une mobilité toujours croissante, des infrastructures culturelles et de loisirs mises à disposition par le centre, sans avoir à les financer.*

Dans les villes-centres se concentrent les populations plus faibles socialement (pauvres, personnes âgées, étrangers, jeunes en formation, etc.). En effet, si les conditions d'habitat y sont moindres, les villes-centre, et en particulier les plus grandes, offrent par contre aux personnes en difficulté un plus grand anonymat, ainsi que des prestations sociales nombreuses et diversifiées. Les pourcentages de personnes vivant seules, de personnes âgées et de personnes étrangères, par exemple, sont ainsi, presque sans exception, plus

¹ OFS 2000 : Pendularité, nouvelle définition des agglomérations

*élevés dans la ville-centre que dans le reste de l'agglomération et ceci quelle que soit la taille de l'agglomération considérée*².

Dans le domaine environnemental, le défi essentiel concerne le système de transports internes. L'extension des territoires d'agglomération, la disjonction des activités, ont provoqué une croissance énorme des déplacements. Alors que ceux-ci avaient un caractère essentiellement centrifuge-centripète auparavant, le long de quelques axes majeurs, ils deviennent multipolaires et radiaux avec le développement urbanistique désordonné que l'aménagement du territoire n'est pas parvenu à maîtriser. Dans ces conditions, organiser un réseau de transports publics efficace, rapide et compétitif est une gageure, que la plupart d'entre elles ne parviennent pas à relever. De ce fait, l'essentiel des mouvements se réalise par transports privés, aggravant de ce fait les nuisances et les atteintes à l'environnement, dégradant la qualité de la vie dans les centres et posant des problèmes graves d'engorgement (circulation et parcage). La croissance du trafic au sein des agglomérations, outre les pressions sur le territoire et les questions de gestion et de financement qu'elle implique, crée également une pression sur l'environnement.

La qualité de la vie est, de ce fait, menacée, ce qui provoque des réactions de la part de la population résidant dans les centres. Les activités économiques, qui ont besoin d'une position géographique centrale et bénéficient des économies d'agglomération, entrent en contradiction avec les souhaits de la population résidante qui subit pour l'essentiel les déséconomies liées à la concentration des activités dans les centres. Une première réaction de la population est de quitter les centres afin de s'établir dans la périphérie, affaiblissant ainsi la structure interne des centres et diminuant le potentiel fiscal qui s'y trouve; c'est la population la plus aisée ainsi que les ménages avec enfants qui partent le plus massivement. Les villes-centre abritent ainsi des proportions particulièrement importantes de personnes à faibles revenus et deviennent le lieu de cristallisation des problèmes sociaux.

Les centres des agglomérations souffrent par ailleurs des effets de débordement (spillovers), à savoir le processus selon lequel une personne, résidant dans une région donnée, tire profit de l'utilisation d'un service public ou d'une infrastructure qui sont payés, en partie ou totalement par les habitants d'une autre région. Le problème des "spillovers" est particulièrement aigu pour les biens et services à portée régionale, qui sont offerts par des communes centrales d'agglomération tels que les transports publics, certaines écoles, les équipements culturels et sportifs. Ils conduisent à des mal-fonctionnements politiques, étant donné que le cercle des décideurs ne recouvre pas celui des utilisateurs, mais le problème principal est d'ordre financier. La charge des équipements repose, par exemple, sur les centres des agglomérations, dont la population diminue par émigration, alors que les communes suburbaines accueillent les contribuables les plus aisés. Il en découle un fort sentiment d'injustice auprès des contribuables des communes-centre qui, par ailleurs, doivent supporter une dégradation de leur milieu de vie (engorgement, pollution, bruit, etc.).

Longtemps la présence des activités dans les centres des agglomérations a en partie compensé les pertes fiscales dues à l'exode des contribuables les plus aisés vers les périphéries ; ce n'est cependant que partiellement le cas à Fribourg qui est pénalisée par l'exiguïté de son territoire. Ainsi, les pertes d'emplois du secteur industriel ne sont pas compensées par des gains dans les services.

² Rapport sur les centres urbains, SECO, 1999

Sur le plan interne à l'agglomération, la Ville se trouve en concurrence avec les communes environnantes pour courtiser les entreprises susceptibles de s'installer sur leur territoire. Il en résulte une croissance des emplois dans la banlieue et, parmi ces emplois, ceux offerts par les entreprises les plus dynamiques.

La différenciation fonctionnelle, première caractéristique du processus de suburbanisation, se traduit par la séparation spatiale des fonctions de travail, d'habitat et de loisirs. Elle conduit à une augmentation des mouvements de transports.

Ainsi est apparue une structure des agglomérations en étoile qui, pour le moment, se constitue surtout en fonction de relations hiérarchiques entre centre-villes et banlieues, ces dernières accueillant filiales, ateliers et entrepôts, supermarchés et centres de service et de loisirs pour la population résidente.

A l'intérieur même des villes-centre, la saturation et la pénurie de terrains ont fait hausser les prix du foncier et chassé les activités économiques à faible valeur ajoutée et l'habitat familial. Les espaces encore disponibles sont convoités par de multiples affectations (logement social ou non, activités commerciales, loisirs, sport et culture, services centraux aux entreprises et à la population, administration publique) alors que la nécessité de préserver des espaces libres est défendue par la population.

Les centres ont subi une double ségrégation spatiale : une ségrégation de l'habitat, se caractérisant par la concentration, dans les centres, des populations les moins aisées et une ségrégation des activités réservant aux centres celles qui ont la possibilité de supporter les coûts fonciers les plus élevés. Ces deux processus sont contradictoires en terme spatial puisqu'ils accélèrent la séparation des lieux d'habitat et de travail pour les catégories sociales considérées.

Les problèmes financiers des villes-centre se caractérisent par une insuffisance des ressources financières et une augmentation accélérée des dépenses. Le reflux des populations aisées du centre vers l'extérieur réduit d'autant les ressources fiscales alors que les dépenses sociales augmentent en fonction de la plus forte densité de personnes déshéritées.

Les villes-centre ont des dépenses particulièrement élevées à assumer afin de mettre à disposition de la population un niveau de services adapté et utile à l'agglomération dans son ensemble; parkings, transports publics, équipements sanitaires et scolaires, équipements du domaine culturel et sportif, etc. Or, ces dépenses sont pour l'essentiel supportées par les villes-centre, alors qu'elles bénéficient à un cercle plus large de personnes provenant des communes d'agglomération. Lorsque le principe d'équivalence fiscale n'est pas respecté, c'est-à-dire lorsque le cercle des payeurs ne correspond pas à celui des bénéficiaires, l'offre de ces prestations implique que les villes supportent seules ces charges.

3. Fribourg, la ville et son agglomération

Depuis l'an 2000, le développement de la Suisse a avantagé les grandes agglomérations, notamment Zurich et l'arc lémanique; Fribourg est dans une situation moyenne. La taille de l'agglomération fribourgeoise la place dans les 13 premières du pays ; elle tient ainsi une position majeure par rapport au réseau suisse, dépassée par les agglomérations de Zurich, de Genève, de Bâle, de Berne, de Lausanne, de Lucerne, de Saint-Gall, de Winterthur, de Lugano, de Baden, d'Olten et de Zoug. Fribourg jouit d'une grande attractivité en termes d'habitat; son taux de croissance a été plus élevé que celui de ses concurrentes.

Sur le plan économique, le résultat de Fribourg est moins satisfaisant ; sa capacité de production et d'exportation est en retrait. On peut observer que ses "grandes sœurs" ont toutes des points industriels forts ; ce n'est pas le cas de Fribourg qui peine à renouveler son portefeuille technologique.

Pourtant, la force et la dimension du Grand Fribourg pourraient le rendre compétitif par rapport aux autres agglomérations suisses ; il dispose en effet de la masse critique qui lui permettrait de jouer dans la cour des grands. Les conditions-cadre dont dispose Fribourg sont bonnes : bonne accessibilité sur l'axe est-ouest majeur du pays, bon niveau de formation avec ses universités et ses HES, atout du bilinguisme.

Il est temps que la ville de Fribourg devienne un centre cantonal fort en poursuivant un objectif de développement économique à la hauteur de ses ambitions légitimes. Une fusion orientée vers l'avenir et comprenant un projet de société fédérateur serait à même de renforcer son positionnement face à l'extérieur et d'améliorer son attractivité en termes économiques, tout en répondant aux attentes légitimes de la population en matière de cadre de vie et de services de proximité.

3.1 L'espace d'étude et ses grandes caractéristiques

Sur le plan interne au canton, la croissance dans les communes de l'agglomération a été très forte durant les deux dernières décennies, davantage que dans le reste du canton.

Les communes de Chésopelloz, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Villars-sur-Glâne et Pierrafortscha, font du Grand Fribourg une agglomération de près de 65'000 habitants, d'environ 35'000 emplois et d'une superficie de 42 km².

	Fribourg		Villars-sur-Glâne		Marly*		Chésopelloz Corminboeuf Givisiez Granges-Paccot		Total
Superficie (km ²)	9.32	22.1%	5.47	12.9%	12.74	30.2%	14.71	34.8%	42.24
Population légale 3.12.2012	36'633	56.6%	11'975	18.5%	7'878	12.2%	8'235	12.7%	64'721
Emplois 2008 (EPT)	20'105	58.1%	6'559	18.9%	1'813	5.2%	6'140	17.7%	34'617

*avec Pierrafortscha

La situation des communes du périmètre ne diffère pas beaucoup en ce qui concerne l'évolution et la composition de la population. Certes, les diverses communes sont marquées

par des vocations différentes, résidentielles pour certaines, pourvoyeuses d'emplois pour d'autres mais globalement elles sont intégrées dans un système urbain cohérent, marqué par des flux importants entre elles. Dans la ville-centre, la population est en moyenne un peu plus âgée que dans les autres communes : elle est plus jeune à Granges-Paccot et Corminboeuf ; à Marly et à Corminboeuf, les emplois sont moins nombreux que dans les communes de Villars-sur-Glâne, Granges-Paccot, Givisiez et Fribourg.

La distribution dans l'espace montre une totale imbrication du territoire, confirmée par les nombreux flux pendulaires (domicile-travail) dus à la déconnexion des lieux de résidence et d'emploi. On peut considérer que cet ensemble constitue un bassin de vie inter-relié et cohérent, qu'il forme un tout dont chaque subdivision est, d'une manière ou d'une autre, une partie du même ensemble, celui du Grand Fribourg.

Cette situation ne diffère pas de ce qu'on peut observer dans les autres agglomérations du pays, mais à Fribourg, le phénomène est davantage marqué qu'ailleurs en raison de l'exiguïté de la surface de la ville-centre, ce qui explique que le développement démographique mais surtout économique de la ville prise au sens large s'est réalisé davantage sur les territoires de la proche banlieue plutôt que dans la ville même. Au vu de cette situation, force est de constater qu'il y a interdépendance entre la ville et les communes de sa périphérie que ces dernières doivent leur développement en grande partie au centre.

Si les faits démontrent nettement une unité fonctionnelle, il n'en est pas de même pour les périmètres institutionnels qui sont restés les mêmes malgré les nombreux efforts entrepris pour pallier les désagréments provoqués par cette situation (création de l'agglomération, multiplication des collaborations intercommunales, mutualisation de certaines tâches, etc.) Ces démarches n'ont pas suffi à assurer une complète solidarité entre les communes de l'espace fonctionnel. Avec l'augmentation des revendications sociales et des demandes en prestations publiques, qui génèrent beaucoup d'investissements des collectivités publiques, les habitants de la ville-centre sont de plus en plus soumis à une fiscalité "per capita" plus lourde que celle des communes voisines.

Malheureusement, la volonté d'autonomie et l'égoïsme que manifestent ces dernières rendent très difficile, au sein d'une même agglomération, l'instauration d'une véritable péréquation entre les Communes distributrices et les Communes consommatrices de services publics.³

³ Sanguin A-L, La Suisse, effets de géographie politique, Orphys

4. Les types de collaborations intercommunales prévues par la législation fribourgeoise

Les experts du domaine de la gestion publique, comme l'est le Professeur Bernard Dafflon, sont unanimes à considérer les collaborations intercommunales comme nécessaires, mais relativement lourdes à gérer. Ces définitions ci-après ressortent de leurs théories.

4.1 Les conventions de droit privé

On entend par conventions de droit privé les contrats de fourniture de services que les communes concluent entre elles pour la réalisation de tâches publiques. La collaboration de droit privé a, pour elle, la simplicité, la souplesse et la rapidité que permettent les règles du droit privé. *"Une commune, dans le rôle de promoteur entrepreneur, peut établir le niveau de l'offre que justifient, par exemple, des économies d'échelle. Les communes clientes ont l'avantage de pouvoir demander la quantité de services qui correspond le mieux à leurs préférences. La législation sur les communes entend toutefois limiter cette forme juridique à des situations exceptionnelles, en raison des inconvénients qu'elle présente. En effet, elle est discutable, s'agissant de tâches que les communes ont l'obligation d'exécuter sur la base du droit public cantonal ou fédéral. De plus, elle prive le citoyen de la protection que lui garantit le droit public et elle échappe au contrôle démocratique. Enfin, lorsqu'une commune offre une prestation de service à d'autres, parce qu'elle dispose d'une réserve de capacité ou parce qu'elle cherche à bénéficier de rendements d'échelle, surgit le problème de la fixation du prix de vente. Si la commune cliente n'a pas le choix d'assumer autrement sa tâche, des contestations peuvent surgir quant aux prix demandés, par exemple: bénéficie-t-elle aussi d'éventuelles économies d'échelle ? Elle court également le risque d'une résiliation de contrat lorsque la commune offrant le service doit récupérer la réserve de capacité en raison de son développement. Inversement, la commune faisant l'offre peut-elle majorer le prix de revient afin de tenir compte du risque d'obsolescence ? Qu'advient-il si l'acheteur se départit de son contrat parce qu'une autre occasion, plus avantageuse, se présente ?"*⁴ La multiplication de telles collaborations, s'appliquant à des partenaires et des périmètres différents, alourdit considérablement les tâches effectuées par les exécutifs et manque de transparence pour les citoyens.

4.2 Les ententes intercommunales

L'entente intercommunale est une convention conclue par les Conseils communaux pour effectuer des tâches en commun avec d'autres communes, en général des tâches particulières et/ou temporaires. Les conventions fixent le but, les modalités de fonctionnement, la répartition des frais et les conditions de résiliation. Les conventions permettent d'offrir des services en commun, sans que des ressources propres ne soient dégagées. Leur financement se fait par contribution des communes. Les conventions n'ont pas de personnalité juridique (elles ne peuvent pas posséder ni contracter ni engager du personnel). Les comptes doivent être approuvés à l'unanimité.

Les ententes intercommunales ressortissent du droit administratif. *"En cas de conflit, une procédure administrative d'arbitrage peut être engagée. Autre avantage, la convention permet une offre diversifiée du service public, tout en internalisant des bénéfices externes et*

⁴ Dafflon Bernard, La gestion des finances publiques locales, 2^{ème} édition

en bénéficiant de la diminution du coût moyen du service offert. Le cas le plus fréquent est celui d'une convention entre les communes d'une région et l'une d'entre elles jouant le rôle de centre producteur du service, respectivement entre une ville et les communes appartenant à la même agglomération. Il y a, en général, convention plutôt qu'association lorsque la commune centre souhaite être seule propriétaire de l'infrastructure permettant l'offre, tout en concédant l'utilisation aux autres communes signataires. La raison est que la commune centre désire grouper un certain nombre de prestations pour une même infrastructure, tandis que les autres communes ne s'intéressent qu'à l'une de ces prestations, ou bien encore que la commune centre, plus riche, souhaite offrir le service en question en quantité et/ou qualité supérieure au minimum requis, alors que les autres communes s'en contentent. L'inconvénient majeur de l'entente est qu'elle requiert l'unanimité des communes membres, les décisions restant volontaires et les dépenses ne pouvant être des dépenses liées. Il en résulte deux conséquences: la participation d'une commune peut être bloquée chaque année par décision budgétaire de l'assemblée communale, ce qui nuit à un engagement à moyen terme, faute de garantie financière durable; une commune peut provoquer un chantage en bloquant une décision par son veto, même si la cause de ce veto est complètement étrangère à l'offre du service public local en question".⁵

4.3 Les associations de communes

L'association de communes qui peut avoir pour but l'accomplissement de plusieurs tâches connexes (association à buts multiples) bénéficie de la personnalité morale de droit public. L'association peut offrir des services à d'autres communes ou associations de communes, par contrat de droit public au minimum au prix coûtant. Les associations de communes (ou syndicats intercommunaux) disposent de la personnalité morale de droit publique et possèdent leurs propres organes démocratiques. Ainsi, elles peuvent être propriétaires des biens de manière indivisible, engager du personnel et ainsi se substituer aux communes pour la réalisation de certaines tâches. Plus lourde que l'entente, l'association comprend, dans ses organes, une assemblée des délégués, qui comprend des représentants de chacune des communes de l'association (en général des Conseillers communaux) et un Comité de direction de minimum trois membres, qui sont élus par l'Assemblée des délégués. L'Association peut convenir de participations et, dans la mesure où les statuts le prévoient, prélever des émoluments, à l'exclusion de toute autre contribution publique. Le budget et les comptes des associations à buts multiples distinguent les charges et les produits de chaque tâche. Ne pouvant pas lever des impôts, les associations sont financées par des contributions des communes membres et le prélèvement d'émoluments.

"Le but des associations de communes est de remplir une tâche publique pour le compte de plusieurs communes. L'association est propriétaire des infrastructures permettant d'offrir le service collectif. Ce qui caractérise l'offre d'une association de communes, par rapport à celle que ferait une commune-centre dans le cadre d'une convention, est son indivisibilité, par conséquent, l'impossibilité de différencier la quantité et/ou la qualité du service mis à disposition de chaque commune associée".⁵

⁵ Dafflon Bernard, La gestion des finances publiques locales, 2^{ème} édition

4.4 Conclusion sur les collaborations intercommunales

La collaboration intercommunale présente plusieurs inconvénients. Premièrement, elle multiplie les organismes ad hoc, faisant perdre de sa substance au processus démocratique, d'autant plus que les citoyens perdent leur droit de regard au profit de membres des exécutifs, qui forment alors les assemblées générales des regroupements intercommunaux. Les processus de décision sont allongés, dans le sens que les décisions importantes doivent, avant d'être adoptées définitivement par les organismes intercommunaux, recevoir l'aval des exécutifs (parfois même des organes délibérants) des communes-membres. Les gestionnaires de ces organismes n'ont pas à répondre de leur gestion devant les citoyens. Enfin, les associations de communes n'ont pas de responsabilité financière, car elles sont entièrement financées par des transferts de la part des communes membres ; leur intérêt pour une gestion parcimonieuse des fonds n'est pas toujours un objectif prioritaire dans l'accomplissement de leurs tâches.

Les expériences faites dans les communes du Grand Fribourg montrent que les questions de représentativité (la Ville est souvent le principal financeur mais est minoritaire dans les décisions par exemple), de lenteur de prises de décision et même d'équité ne sont pas faciles à régler. Il faut préciser qu'une commune ne pourrait pas disposer de plus de la moitié des voix au sein d'une association de communes.

5. Les fusions de communes

5.1 Généralités sur la problématique des fusions de communes

La question de la taille optimale des communes est en amont de la réflexion sur l'opportunité d'une fusion ; toutefois cette question reste très controversée dans les milieux académiques. Ceux-ci sont généralement d'accord que le poids et l'efficacité des administrations locales ne dépendent pas de la seule taille des communes. En fait il existe une dimension territoriale optimale différente pour chaque tâche. S'il fallait être plus objectif, il conviendrait de considérer le rôle que les unités d'analyse jouent, rôle qui est différent de canton à canton, selon la distribution verticale des tâches qui leur sont propres. De plus, le coût et la qualité de nombreux services publics dépendent de particularités physiques et territoriales, telles que la densité démographique ou l'implantation de l'habitat.

De manière évidente, les tâches effectuées par les centres régionaux ou cantonaux sont plus complexes et chères que celles qu'effectuent les petites communes. La vraie question est de savoir comment les coûts de la production des services spécifiques aux grandes unités sont répartis entre les bénéficiaires des prestations. On revient ainsi au problème des "spillovers" déjà traité. En outre, il est vrai que les chances que les citoyens influencent et façonnent les processus et les résultats politiques sont plus grandes dans les petites entités.

On ne peut pas assimiler la problématique des fusions en milieu urbain à celle des fusions en milieu rural. Dans les zones rurales, les fusions ont pour principaux objectifs de pallier leur manque de ressources humaines, économiques et fiscales ou de leur difficulté d'assurer des services performants. De plus, les très petites communes rurales éprouvent de grandes difficultés à assurer la relève de leurs autorités. En raison de leur faible capacité financière due à leur masse critique, elles ont de grandes difficultés à investir seules et à s'adapter à

l'évolution des besoins. Dans de tels cas, la preuve des bienfaits d'une fusion n'est plus à faire.

En milieu urbain, les motivations sont différentes ; les fusions de communes poursuivent les objectifs suivants :

- atteindre une masse critique suffisante face à la concurrence territoriale,
- renforcer une gestion stratégique, dans une optique globale,
- adapter la structure politique à la réalité urbaine, économique et sociétale,
- faire coïncider la structure institutionnelle avec les espaces fonctionnels,
- alléger et rendre plus cohérentes les structures de gouvernance,
- simplifier le fonctionnement des organes de décision,
- optimiser l'affectation du personnel des communes,
- optimiser l'utilisation des biens fonciers, des bâtiments, des équipements et des biens matériels publics,
- assurer l'équité entre les habitants consommateurs de services publics,
- diminuer les coûts des prestations publiques et du fonctionnement des administrations,
- remédier aux disparités sur le plan fiscal et financier.

Même si une fusion n'est pas la seule façon permettant d'augmenter le potentiel de développement, elle seule permet d'atteindre l'ensemble des objectifs et d'assurer la cohérence de l'ensemble. Dans ce contexte, considérer le facteur financier comme prépondérant est trop réducteur.

5.2 Dispositions légales relatives au processus de fusion des communes

La loi sur les communes fribourgeoises du 25 septembre 1980 (LCo) traite du thème de la fusion. Le chapitre VII y est entièrement consacré, soit les articles 133 à 142.

La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes du 9 mai 2010 (LEFC) est entrée en vigueur le 1er janvier 2012 et expirera le 31 décembre 2018. Le montant de l'encouragement, entièrement à la charge du canton s'élève à 50 millions. La loi prévoit un plan de fusions, une aide financière, un vote par les urnes et une convention de fusion, adaptable après trois ans au moins. Selon l'article 17 :

1 Les communes qui envisagent une fusion et souhaitent bénéficier d'une aide financière doivent présenter leur demande au Conseil d'Etat, conformément à l'article 14 al. 1, au plus tard le 30 juin 2015. Les votes aux urnes doivent avoir lieu dans les délais prévus par l'article 134d al. 4 et 5 LCo. La fusion devra entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 2017.

La convention de fusion définit le régime transitoire pour une durée de 20 ans maximum, et permet de fixer des dispositions telles que :

- respect des minorités dans les organes communaux,
- questions financières,
- emplacement des infrastructures,
- offre de services communaux et décentralisation de l'administration,
- garantie des postes de travail communaux,
- création d'organes consultatifs dans les quartiers.

5.3 Le contexte de la fusion du Grand Fribourg

Plusieurs *facteurs* sont *favorables* :

- beaucoup de collaborations déjà existantes,
- une forte imbrication des territoires,
- homogénéité du tissu social,
- un seul bassin d'emplois, flux de travail interne nombreux,
- un seul marché de biens et services,
- nombreuses sociétés locales relativement interconnectées,
- niveau de services publics élevé et proche dans sa quantité et sa qualité,
- niveau d'équipements élevé et bien réparti.

En revanche, un certain nombre de *difficultés* existent :

- la ville concentre les populations les plus fragiles socialement,
- la répartition des emplois est déséquilibrée,
- les identités locales sont fortes,
- les disponibilités foncières sont très différentes d'une commune à l'autre,
- les taux d'imposition sont différents d'une commune à l'autre,
- les disparités financières sont assez fortes,
- les pratiques administratives diffèrent entre communes,
- les autorités sont partagées sur l'idée d'une fusion.

5.4 Avantages attendus de la fusion

Les avantages les plus importants d'une fusion, comparée à d'autres formes de collaboration, relèvent notamment de la conduite des affaires publiques. En effet, dans une commune fusionnée, le pouvoir des citoyens est préservé, ces derniers peuvent exercer leur contrôle sur les affaires de l'exécutif sans obstacles et ne sont pas évincés de leurs prérogatives de contrôle sur les objets traités jusqu'alors en collaborations intercommunales, dans lesquelles les communes sont représentées essentiellement par des membres de l'exécutif.

- a) L'exécutif économisera du temps passé dans les nombreuses réunions de coordination avec les communes voisines et les entités de collaboration intercommunale. Les décisions stratégiques peuvent être prises plus rapidement et efficacement.
- b) Le Conseil communal peut mieux se concentrer sur le règlement des affaires internes et s'organiser de façon plus cohérente dans l'exécution de ses tâches. Il peut mieux se reposer sur ses chefs de service pour la résolution des problèmes du quotidien. La transparence de fonctionnement des services est favorisée grâce à une structure hiérarchique plus transparente, la maîtrise des dépenses est mieux assurée.
- c) Des diminutions de charge sont réalisées dans la conduite politique des affaires avec un moins grand nombre de conseillers généraux, de membres de commissions diverses, de syndicats et de conseillers communaux.
- d) Les doublons sont évités pour les fonctions de chefs de services, le personnel d'encadrement peut se spécialiser et acquérir une meilleure autonomie et expertise dans les sujets qu'il traite. Il serait cependant faux de considérer que la taille des administrations pourrait être grandement réduite ; en général, les fusions ne diminuent pas le travail à accomplir et, de ce fait, les postes de travail sont globalement maintenus. Il conviendra d'aligner les conditions salariales des cadres au niveau le plus élevé d'autant plus que la complexité du travail à réaliser sera plus élevée. Cependant, la spécialisation du travail permettra de gagner en compétences et d'éviter ainsi d'attribuer des mandats à l'extérieur.
- e) Des économies d'échelle, bien qu'incertaines, peuvent avoir lieu mais au-delà de la question financière, ce sont les prestations fournies qui sont améliorées. L'accessibilité aux services publics est homogène sur tout le territoire ; les prestations offertes sont plus vastes et de meilleure qualité.
- f) L'utilisation des équipements, des bâtiments et du matériel peut être optimisée, on peut éviter les doublons et mieux assurer la couverture des besoins. Les achats de matériel en plus grande quantité permettent d'obtenir de meilleures conditions en termes de coût.
- g) Sur le plan financier, les effets de débordement sont vaincus ; le cercle des payeurs correspond au cercle des bénéficiaires (spillovers). L'équité fiscale est améliorée; l'imposition est uniforme sur l'ensemble du périmètre. Il ne faut cependant pas attendre de grandes diminutions de coûts de fonctionnement mais plutôt miser sur une amélioration de la qualité d'accessibilité et de l'étendue des prestations offertes.

5.5 Précautions à prendre

Un certain nombre de craintes face à la fusion ne sont pas à négliger. La première d'entre elles est de type institutionnel ; les citoyens sont souvent très attachés à la proximité de leurs autorités. Il conviendra d'assurer une représentativité politique équitable des différentes parties de la nouvelle commune. La généralisation des associations de quartiers comme elles existent dans l'actuelle ville de Fribourg peut être un moyen d'y répondre. Le Conseil général prévu par la loi sur les Communes sera composé de 80 membres seulement, la distribution des sièges devra être soigneusement réfléchie. Quant à l'exécutif, il nous paraît que la phase transitoire prévue par la loi pourrait être retenue ; il s'agira dès lors d'accorder une attention particulière à leur origine territoriale.

Une grande attention doit être également portée à la sauvegarde de la proximité ; les services proposés doivent être accessibles à la population et adaptés à ses besoins. L'implantation de guichets multi-tâches décentralisés sera nécessaire. Avec les progrès de l'informatique à distance, il est possible de les relier à des « antennes », dont la localisation doit être dispersée à l'intérieur de la nouvelle entité.

Il conviendra également de respecter les affinités existantes et d'éviter que les collaborations actuelles avec d'autres communes ne soient pénalisées.

6. Objectifs à atteindre pour le Grand Fribourg

Le processus de fusion n'est pas à considérer comme un but en soi, mais comme un moyen propre à faciliter la poursuite d'objectifs de rang supérieur et plus généraux de l'agglomération de Fribourg. Il devrait s'accompagner d'un plan stratégique à moyen et long terme incorporant les aspects de l'économie, de la vie en société, de la culture, des sports et de la gouvernance.

Les principaux objectifs servant à renforcer et améliorer la compétitivité et l'attractivité du Grand Fribourg et qui bénéficieront à la population locale viseront à :

- renforcer le Grand Fribourg face à la concurrence extérieure et intérieure du canton et à améliorer son positionnement,
- renforcer l'attractivité du Grand Fribourg pour les entreprises et la population,
- améliorer et simplifier la gouvernance,
- mieux assurer l'aménagement du territoire et l'affectation du sol,
- améliorer la mobilité privée et la desserte en transports publics,
- améliorer la qualité de vie et environnementale,
- utiliser le plus judicieusement possible les équipements existants,
- réaliser plus facilement les grands investissements porteurs d'avenir,
- optimiser la fourniture de services publics adaptés aux besoins,
- étendre les mêmes prestations publiques à l'ensemble du territoire urbain,

- réaliser des économies dans la gestion publique grâce à des effets de synergie,
- assurer une meilleure solidarité financière à l'échelle du périmètre urbain.

Des entretiens effectués il ressort que les possibilités d'amélioration sont nombreuses et touchent tous les domaines. Des propositions concrètes par secteurs seront faites dans la suite du travail (analyse organisationnelle).

7. Aspects financiers

Le point le plus déterminant d'une décision de fusion est ordinairement celui de la fiscalité et des finances publiques. Il est tenté de montrer ici que limiter les ambitions d'une fusion à la résolution de ce problème est trop court.

L'état actuel des finances publiques communales du Grand Fribourg a été synthétisé par le Service des communes pour la période 2008 à 2012. Cette synthèse a montré que les conditions financières et fiscales différaient beaucoup, notamment en matière de taux d'imposition, d'endettement et de capacité financière.

Les subventions pour les fusions prévues par le Canton ne sont pas suffisantes pour mettre à égalité les situations financières des différentes communes ; selon les autorités cantonales il n'y a pas lieu de distinguer l'aide financière selon des caractéristiques communales autres que le seul chiffre de la population.

Dans une première approche, il apparaît que malgré les économies de fonctionnement qui seront possibles en cas de fusion, les taux d'imposition devront être alignés vers le haut pour plusieurs communes du Grand Fribourg. L'augmentation des taux d'impôt ne doit pas être interprétée comme une pénalité pour les communes les plus aisées mais comme le juste prix des prestations publiques de l'ensemble considéré comme un tout solidaire.

Les objectifs sur le plan des finances publiques auront comme résultat de :

- assurer l'équité et la solidarité financière à l'intérieur de l'agglomération,
- supprimer les effets de débordement, en faisant coïncider le cercle des payeurs avec celui des bénéficiaires,
- stimuler la réalisation de grands projets en mutualisant leur financement,
- assurer une capacité d'investissement suffisante,
- remédier aux disparités fiscales et financières.

8. Plan stratégique et conclusion

8.1 Le Conseil communal croit à la fusion et renonce au vote consultatif

Alors qu'en automne 2013, les Conseil communaux de Fribourg, Villars-sur-Glâne et Marly, lors d'une rencontre commune, avaient décidé d'assurer la neutralité et la similitude des informations données à la population et par conséquent de travailler ce dossier d'une manière commune et coordonnée, cela n'a pas été le cas. En effet, le Conseil communal de Villars-sur-Glâne a présenté à son Conseil général un message afin de demander aux électeurs de cette commune de se prononcer contre la fusion des 3 communes de Fribourg, Marly et Villars-sur-Glâne, sans en avertir les communes partenaires.

Dans son communiqué de presse du 11 décembre 2013, le Conseil communal de la Ville de Fribourg estimait que le danger d'un vote négatif, même consultatif sur l'objet de fusion 2016 des trois communes Villars-sur-Glâne, Marly et Fribourg était trop grand. Il craignait alors que le processus de fusion soit bloqué pour des dizaines d'années et que les efforts consentis jusque-là soient réduits à néant.

Dans ce contexte, il devenait peu raisonnable d'engager des coûts pour l'organisation d'une votation populaire, alors que son résultat pour une fusion à l'horizon 2016 devenait quasiment voué à l'échec. En suspendant en l'état une consultation sur le projet de fusion 2016, le Conseil communal de la ville entend prendre ses responsabilités afin de garantir le meilleur avenir pour la ville, le Grand Fribourg et le canton.

8.2 Issues de la votation « 2C2G »

La population des quatre communes du projet initial 2C2G se prononcera le 30 mars prochain sur la convention de fusion.

Au cas où le non l'emporterait, le Conseil communal proposera de revenir au plus vite au Plan du Préfet selon la variante à 8 communes.

A l'inverse, si la fusion est acceptée, le processus complet de fusion du Grand Fribourg est reporté de 10 ou 15 ans ; cette situation nécessitera de trouver impérativement des alternatives (nouveau périmètre de fusion).

8.3 Nécessité de poursuivre les échanges avec le Conseil d'Etat pour un appui politique et financier

La fusion renforcerait le rôle de capitale de la ville, ce qui est absolument nécessaire à la survie du canton qui, autrement se verrait peu à peu disparaître entre les pôles lémaniques et bernois. La nouvelle entité renforcée bénéficierait à tous les partenaires et permettrait la création d'un outil plus efficace en matière d'aménagement du territoire et de transports, assurant le développement de la région, le maintien d'une dynamique économique et la création d'emplois.

De plus, la motion parlementaire du 21 janvier 2014 relative à la création d'une « loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC) – un centre cantonal fort pour un canton fort », ainsi qu'une analyse objective d'un centre cantonal fort sont des éléments à intégrer dans la stratégie à

adopter par le Conseil communal. Il s'agit là d'éléments indispensables dont l'influence est à considérer.

8.4 Etude financière prospective

En préambule, le Conseil communal rejette fermement le message selon lequel la Ville de Fribourg rechercherait, par la fusion, à régler ses problèmes financiers. Au contraire, la Ville de Fribourg a prouvé qu'elle savait faire face à ses obligations ; ainsi en est-il du plan d'assainissement de la Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg, de l'augmentation de son taux d'impôt afin d'assumer le coût financier des importants investissements scolaires obligatoires, selon la législation cantonale.

Dans l'étude financière prospective qu'il s'agira d'établir, il devra être tenu compte des investissements à réaliser et des moyens de s'assurer des recettes fiscales suffisantes à dégager une marge nette d'autofinancement (MNA) adaptée. Dans cette optique, il faudra établir en collaboration avec le Service des communes la situation financière des 5 dernières années des communes du Grand Fribourg, un budget consolidé et l'ébauche de taux d'imposition communs (impôts pour les personnes physiques et morales, contribution immobilière).

Il sera également nécessaire de faire l'état non seulement des investissements de la nouvelle commune mais également établir la liste des investissements prévisibles à court et moyen terme au sein de chaque commune. Cette démarche permettra de suivre l'évolution de l'augmentation des frais financiers et dont les répercussions influenceront les taux d'impôt et ce indépendamment d'une éventuelle fusion, et ainsi chiffrer les éventuelles conséquences sur les fiscalités communales.

En parallèle, il faudra également tenir compte de l'avancement des modifications prévues dans le cadre de la réforme d'imposition des entreprises (RIE), et ce en collaboration avec l'Union des villes suisses (UVS), le Canton et la Confédération. Ces modifications inéluctables auront des répercussions très importantes sur les rentrées fiscales communales, cantonales et fédérales et directement sur les péréquations. Dans ce dossier, l'union fait la force car les politiques fiscales communales alors en place vont connaître un tournant encore non maîtrisé.

8.5 Influence des agglomérations

La fusion renforcera l'Agglomération de Fribourg dans la concurrence que se livrent les agglomérations suisses entre elles. Il s'agit d'une vision à moyen et long terme.

Sous cet angle, la fusion du Grand Fribourg n'est pas un objectif en soi, mais le seul moyen qui permette à tous de poursuivre l'amélioration des conditions-cadres dans un contexte de concurrence nationale et internationale accrue.

8.6 Droit de cité et Bourgeoisie

Selon l'article 41a de la loi sur le droit de cité fribourgeois, « *dans les communes ayant des biens bourgeoisiaux, le droit de cité communal emporte également le statut de bourgeois* ».

L'article 139 de la loi sur les communes prévoit que, en cas de fusion, « *les bourgeois des anciennes communes cessent d'être bourgeois de celles-là et deviennent bourgeois de la nouvelle commune* ».

Aussi, pour le Conseil communal, conformément à la législation, l'ensemble des habitants possédant le droit de cité de l'une des communes fusionnées deviendront bourgeois de la nouvelle entité.

Le Conseil communal tient à relever les effets bénéfiques de la Bourgeoisie pour le Grand Fribourg durant ces dernières décennies. Preuves en sont par exemple son rôle dans le développement de la région par la mise à disposition de terrains à des prix abordables (Torry, Hôpital cantonal, zone industrielle de Moncor), son appui financier aux autorités politiques en particulier lors d'investissements sportifs et culturels (restauration de la piscine de la Motta, participations à Equilibre et au Site sportif St-Léonard), l'exploitation de la Résidence bourgeoise et du Foyer bourgeois, le versement annuel d'un montant de 100'000 CHF à l'Aide sociale.

Il est important que la Bourgeoisie puisse, au sein de la nouvelle commune fusionnée, continuer à assumer sa mission au service de la collectivité, comme elle a su le faire jusqu'à ce jour. Une étude circonstanciée démontrera de manière détaillée le rôle social et public de la Bourgeoisie de Fribourg et illustrera les avantages d'une bourgeoisie de services dont les revenus doivent être, selon l'article 105 alinéa 4 de la loi sur les communes, affectés à des fins d'utilité générale.

8.7 Conclusion

Le travail de persuasion doit continuer grâce aux éléments majeurs contenus dans ce document. A cet effet, le Conseil communal a décidé l'engagement d'une agence de communication, qui l'accompagnera dans toutes les démarches de persuasion, tant vers la population qu'auprès des autorités. La prochaine démarche consistera à développer et préciser le plan stratégique du Conseil communal, lequel sera dorénavant inscrit régulièrement à son ordre du jour. Il souhaite que cette démarche permettra de relancer au plus vite ce projet prioritaire et d'atteindre ainsi les objectifs visés.