Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Dorthe Sébastien / Michellod Savio 2021-CE-357
Grand Fribourg : quelle suite après le vote du 26 septembre 2021 ?

I. Question

Le refus très net de six communes sur neuf est un signal on ne peut plus clair. La fusion du « Grand Fribourg » n'est, pour le moment, pas souhaitée par les citoyennes et citoyens concernés. Quant à la nouvelle LAgg, elle ne peut entrer en vigueur en raison d'un recours pendant au Tribunal fédéral. Le renforcement de l'agglomération, tel que proposé par certains, n'est donc pas une évidence. En effet, la nouvelle LAgg conduirait à la suppression de la structure juridique de l'agglomération prévue par l'ancienne LAgg, afin de la remplacer par une association de communes.

La situation institutionnelle du périmètre de l'agglomération de Fribourg est donc pour le moins complexe et la création d'un centre cantonal fort, souhait de longue date du Conseil d'Etat, nécessitera une reprise en main de ce dossier. Si c'est à l'assemblée constitutive de se déterminer sur le destin du « Grand Fribourg », le Conseil d'Etat doit avoir une ligne claire au sujet des agglomérations, tenant compte du résultat de ce vote populaire et d'une harmonisation à l'échelle cantonale, afin que toutes les agglomérations soient traitées de manière équivalente.

A ce sujet, nous posons donc les questions suivantes :

1. Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat sur l'avenir du « Grand Fribourg » ?
2. Quel est l'impact du refus populaire de la fusion du « Grand Fribourg » sur la nouvelle LAgg ? Le Conseil d'Etat encouragera-t-il un renforcement des agglomérations, sous la forme d'associations de communes, plutôt que des fusions de communes ?
3. Dans la mesure où la concrétisation du Grand Fribourg passerait plutôt par une association de communes que par une fusion, le Conseil d'Etat prévoit-il de renforcer son soutien financier aux agglomérations ?

27 septembre 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le renforcement du centre cantonal fait partie des trois projets phares inscrits au programme de la législature 2017-2021 par le Conseil d'Etat. Parmi les éléments clés identifiés par le Gouvernement pour atteindre cet objectif figure la fusion du Grand Fribourg, qui doit donner au centre cantonal une gouvernance locale forte à même de réaliser des projets d'importance cantonale et contribuer ainsi au développement de l'ensemble du canton.

Dans la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1), une procédure particulière a été introduite suite à l'acceptation de la motion 2014-GC-16 des députés Pierre Mauron et Ursula Krattinger-Jutzet par le Grand Conseil pour la fusion des communes du Grand Fribourg. Elle donne en particulier une définition du Grand Fribourg (art. 17a al. 2 LEFC : « [le périmètre du Grand Fribourg regroupe le territoire de la commune de Fribourg ainsi que le territoire des communes a) qui sont étroitement liées entre elles, notamment des points de vue urbanistique, économique et culturel et b) réunissent ensemble au moins 50 000 habitantes et habitants). Elle prévoit aussi l'instauration d'une assemblée constitutive (art. 17c LEFC), à qui elle confie notamment la tâche d'élaborer une convention de fusion dans un délai de trois ans à compter de la fixation du périmètre provisoire par le Conseil d'Etat (art. 17i al. 1 LEFC), délai prolongeable par le Conseil d'Etat de quatre ans au maximum. Le périmètre provisoire du Grand Fribourg a été fixé par le Conseil d'Etat fin juin 2017 après consultation des autorités communales. Toutes les communes retenues ont souhaité intégrer le périmètre. A la demande de l'assemblée constitutive, le délai pour la remise de la convention de fusion a été prolongé au 30 juin 2022.

Le 26 septembre 2021 s'est tenu un vote consultatif décidé par l'assemblée constitutive du Grand Fribourg. Cette consultation s'est tenue simultanément dans les neuf communes du périmètre provisoire du projet, ainsi que dans deux des quatre communes observatrices. La question posée dans les neuf communes membres du périmètre était la suivante :

« Sur la base du concept de fusion, souhaitez-vous que votre commune poursuive le processus de fusion du Grand Fribourg, comme partie intégrante du périmètre définitif du projet ».

Le Conseil d'Etat constate que cette consultation donnait pour la première fois l'occasion à la population de prendre position sur l'idée d'une fusion du Grand Fribourg, pourtant thématisée depuis plus d'une décennie. Il rappelle que la motion à l'origine des dispositions spéciales de la LEFC a fait suite à l'annulation par certaines des communes concernées d'un premier vote consultatif prévu en 2016. Le vote du 26 septembre 2021 représente donc une étape importante, et contribue, quel que soit son résultat, à clarifier les moyens à mettre en œuvre pour renforcer le centre cantonal.

Le 26 septembre 2021 a été marqué par un taux de participation important à la votation, à savoir entre 43,6 % et 63,2 %.

Le « non » a recueilli une majorité des voix dans six des neuf communes du périmètres :

> Avry (60,51 %)
> Corminboeuf (63,81 %)
> Givisiez (66,45 %)
> Granges-Paccot (85 %)
> Matran (83,69 %)
> Villars-sur-Glâne (73,78 %)

La majorité des citoyennes et citoyens de trois communes a soutenu le « oui » :

> Belfaux (56,91 %)
> Fribourg (74,14 %)
> Marly (57,14 %)

Ces trois communes totalisent ensemble 49 603 habitantes et habitants. En tout, ce sont 24 625 mille personnes qui se sont exprimées. Parmi elles, 13 153 ont exprimé le désir de continuer le processus de fusion et 11 472 celui de le stopper.

1. *Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat sur l'avenir du « Grand Fribourg » ?*

Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que le vote du 26 septembre était un vote consultatif, destiné à donner à l'assemblée constitutive du Grand Fribourg les informations nécessaires pour la détermination du périmètre final à prévoir dans la convention de fusion. Il appartenait donc à l'assemblée constitutive d'analyser les résultats du vote du 26 septembre, et d'en tirer ses conclusions. Le 25 novembre dernier, l'assemblée constitutive a pris acte des résultats du vote consultatif, et, sur proposition de son Comité de pilotage, a constaté qu'ils avaient pour conséquence qu'elle n'était plus apte à remplir la mission que la LEFC lui confiait. Elle a donc procédé à la désignation de « liquidateurs » chargés, en concertation avec l'Etat, de la dissolution de l'assemblée constitutive.

Le Conseil d'Etat constate comme l'assemblée que la clarté des résultats en défaveur de la poursuite du processus de fusion dans un grand nombre de communes rend peu probable l'élaboration d'un projet de convention conforme à la LEFC et acceptable par l'ensemble des communes concernées. Il remarque toutefois que la LEFC exige de l'assemblée constitutive le dépôt d'une convention de fusion, et confie au Conseil d'Etat la tâche d'élaborer cette convention dans le cas contraire (art. 17i LEFC). Le Conseil d'Etat a pris acte de la décision de l'assemblée constitutive du 25 novembre, et a exigé de sa part l'élaboration d'un rapport sur les travaux réalisés et sur les motifs qui l'ont convaincue de renoncer à présenter une convention de fusion. Sur cette base, le Conseil d'Etat examinera la pertinence du maintien des dispositions légales précitées ou d'une modification de la LEFC qu'il appartiendrait au Grand Conseil d'examiner.

Il rappelle également que dans le cas où certaines communes du Grand Fribourg décideraient d'explorer la voie de la fusion, le système légal ordinaire d'encouragement aux fusions de communes demeure quoiqu'il en soit applicable et n'est pas remis en question.

Enfin, le Conseil d'Etat a lancé la procédure de consultation des communes sur l'agrandissement du périmètre de l'agglomération. Il rappelle que le Grand Conseil a décidé d'introduire une nouvelle gouvernance dans un délai de quatre ans (deux ans pour fixer le périmètre provisoire des agglomérations, et deux ans pour élaborer les statuts idoines) afin notamment de renforcer, accélérer et mieux accompagner la réalisation des projets d'envergure régionale. Ce processus devra s'accompagner d'une réflexion du rôle de l'Etat dans les projets d'importance cantonale.

2. *Quel est l'impact du refus populaire de la fusion du « Grand Fribourg » sur la nouvelle LAgg ? Le Conseil d'Etat encouragera-t-il un renforcement des agglomérations, sous la forme d'associations de communes, plutôt que des fusions de communes ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que la fusion du Grand Fribourg ne constitue qu'un des éléments du renforcement du centre cantonal. Ainsi, si cette fusion est identifiée dans le programme du Conseil d'Etat comme un élément clé, plusieurs autres projets ont été menés en parallèle pour atteindre l'objectif d'un tel renforcement. Tel est le cas de la révision générale de la loi sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2), transmise au Grand Conseil en janvier 2020 et acceptée par le Grand Conseil en août 2020. La mise en œuvre de cette LAgg implique notamment la constitution, ou la confirmation, d'associations de communes à même d'élaborer des projets d'agglomération. Le Conseil d'Etat, par

sa délégation pour les agglomérations, s'est déjà engagé pour le renforcement des agglomérations, en organisant par exemple des séances d'information en juin et juillet dernier afin de réunir l'ensemble des communes comprises dans les périmètres d'agglomération reconnus par la Confédération. La consultation desdites communes est d'ailleurs en cours, en concertation avec les préfets concernés, pour déterminer le périmètre le plus pertinent pour l'avenir.

Le Conseil d'Etat constate que le vote du 26 septembre 2021 n'implique donc pas une modification de la stratégie générale choisie par le Gouvernement dès le début de la présente législature, mais la prive potentiellement d'un des outils à sa disposition. La fusion du Grand Fribourg aurait notamment constitué une simplification pour les entreprises dans leurs contacts avec les autorités locales et aurait renforcé la position de tout le canton dans les discussions au niveau fédéral. Le Conseil d'Etat rappelle toutefois que l'Etat contribue de bien d'autres manières au renforcement du centre cantonal, notamment par la réalisation de nombreux projets d'infrastructures dans le Grand Fribourg, qui doivent contribuer au développement de l'ensemble du canton (blueFACTORY, projet Bertigny-Chamblioux, route Marly-Matran, aide aux investissements pour les communautés régionales de transports, participation financière à l'aménagement de la TransAgglo…).

3. *Dans la mesure où la concrétisation du Grand Fribourg passerait plutôt par une association de communes que par une fusion, le Conseil d'Etat prévoit-il de renforcer son soutien financier aux agglomérations ?*

Le Conseil d'Etat rappelle que la nouvelle LAgg a justement introduit plusieurs soutiens financiers à destination des agglomérations du canton de Fribourg. Le nouvel art. 4 al. 1 LAgg permet ainsi à l'Etat de soutenir financièrement les études d'élaboration des projets d'agglomération à raison de 30 % des coûts totaux, jusqu'à un montant maximal de 300 000 francs. L'art. 4 al. 2 permet en outre à l'Etat d'accorder un soutien financier pour la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération. Le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre ces dispositions. Selon l'article 3 du Règlement sur les agglomérations (RAgg, entré en vigueur le 1er septembre 2021) cette aide est prévue pour les mesures d'infrastructures de transports et de requalification des espaces publics, prévues dans les mesures d'un projet d'agglomération. Ces mesures peuvent faire l'objet d'une contribution financière représentant au maximum 50 % du solde des dépenses totales, après déduction des subventions fédérales et, le cas échéant, des subventions cantonales prévues par d'autres lois. Le Conseil d'Etat remarque toutefois que la nouvelle LAgg dans son ensemble, y compris donc les dispositions relatives aux soutiens financiers, a fait l'objet d'un recours de six communes membres de l'Agglomération de Fribourg. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de connaître la décision du Tribunal fédéral sur ce recours avant d'examiner les modalités de mise en œuvre de ces soutiens.

21 décembre 2021