



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question André Schoenenweid / Jean-Pierre Siggen  
**Fusion du Grand-Fribourg – Centre cantonal fort**

**2013-CE-75 [QA 3149.13]**

### I. Question

Pour exister entre les grandes villes et agglomérations de Berne et de Lausanne, notre canton doit se doter d'un centre cantonal fort. L'agglomération fribourgeoise constitue déjà un premier pas important dans cette direction et son activité doit être soutenue. Toutefois, une fusion des communes du Grand-Fribourg demeure un objectif essentiel à moyen terme et incontournable pour réellement peser entre la Riviera lémanique et la Région capitale suisse de Berne.

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le rappeler lors de la présentation de son plan de législature 2012-2016.

Le programme cantonal des fusions, avec différentes variantes selon les districts, proposé par les préfets dans chacun des districts du canton arrive ces jours sur la table du Conseil d'Etat.

Dans le cadre des prochaines discussions et négociations, notamment avec le Préfet de la Sarine et les communes concernées du Grand-Fribourg, nous posons les questions suivantes :

1. Quelle position le Conseil d'Etat entend-il adopter parmi les scénarios présentés par le Préfet de la Sarine ?
2. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'analyse du Conseil communal de la Ville de Fribourg selon laquelle le scénario n° 2 proposé par le préfet est la meilleure solution actuelle pour créer un centre cantonal fort ?
3. Que pense le Conseil d'Etat du projet de fusion « 2c2g » ? – Ce projet ne pénalise-t-il pas le scénario privilégié soutenu par le préfet et la Ville de Fribourg ?
4. Le projet de fusion « 2c2g » ne va-t-il pas affaiblir durablement le concept d'un centre cantonal fort, qu'en pense le Conseil d'Etat ?
5. Que pense le Conseil d'Etat de la position du Conseil communal de Villars-sur-Glâne ?
6. Est-ce vrai qu'une commune comme Villars-sur-Glâne peut se suffire à elle-même et se désintéresser de la construction d'un centre cantonal fort ?
7. Que pense le Conseil d'Etat de l'appréciation du Conseil communal de Villars-sur-Glâne estimant qu'une fusion à 6 relève de l'irresponsabilité et que le canton a d'autres solutions pour se positionner entre Berne et Lausanne ?
8. Le Conseil d'Etat envisage-t-il des mesures plus contraignantes pour créer un centre cantonal fort en fusionnant les principales communes concernées ?

25 avril 2013

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Le système des fusions de communes du canton de Fribourg est fondé sur plusieurs principes. Le premier consacre l'autonomie communale dans le sens que les fusions relèvent toujours d'une décision volontaire des communes concernées. Le deuxième principe prévoit un encouragement et des incitations provenant des autorités cantonales, les plans de fusions constituant un instrument parmi d'autres. Ces principes sont également valables à l'égard de la région du centre cantonal.

Dans sa séance du 28 mai 2013, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur les plans de fusions, présentés par les préfets à la suite d'un processus de consultations et d'échanges avec les conseils communaux de toutes les communes fribourgeoises. Au vu des travaux de qualité fournis jusqu'à ce stade par les communes et les préfets, le Conseil d'Etat est parvenu à la conclusion que les périmètres tels que proposés par les préfets paraissent tous réalisables.

Une forte majorité de conseils communaux du canton les ont acceptés comme scénario le plus pertinent. Le Conseil d'Etat, après avoir pondéré les intérêts du canton, des districts et des communes, a dès lors approuvé les plans présentés par les préfets, et pris acte des considérations qu'ils ont retenues dans leurs rapports.

Les plans prévoient de manière générale des fusions à grande échelle. Selon ce qui a pu être constaté en relation avec des fusions déjà réalisées, une fusion composée, dans une première étape, de peu de communes, peut servir de catalyseur dans la région. Il est dès lors pertinent de considérer une fusion qui ne concerne qu'une partie du périmètre, comme une étape intermédiaire.

Ceci dit, l'approbation par le Conseil d'Etat des plans de fusions des préfets n'a pas pour effet d'abolir les principes fondamentaux rappelés ci-dessus. Dès lors, les décisions des autorités communales et cantonales relatives à chaque projet de fusion demeurent réservées et seront à prendre le moment venu.

Sur la base de ces considérations générales, le Conseil d'Etat répond aux questions posées de la manière suivante :

1. Le Conseil d'Etat se rallie au plan du préfet, ce qui n'exclut pas le passage par des étapes intermédiaires comme mentionné ci-dessus.
2. Le Conseil d'Etat est d'avis que des fusions apparaissent souhaitables et envisageables dans toutes les régions du canton, également dans la région du Grand-Fribourg. S'agissant du périmètre du Grand-Fribourg, le Conseil d'Etat constate que le périmètre proposé correspond aux besoins d'un centre cantonal fort. Il soutient aussi la variante proposée par le Préfet de la Sarine, incluant les communes de Corminboeuf et Chésopelloz dans ce périmètre.
3. Un projet de fusion qui ne se réaliserait pas d'emblée dans un des périmètres retenus dans le plan de fusions peut être considéré comme une étape dans le processus d'intégration et de consolidation d'une région. En outre, le Conseil d'Etat rappelle que les fusions demeurent un choix volontaire des communes concernées et font l'objet de décisions ad hoc prises par les autorités tant communales que cantonales.
4. Dans la mesure où la fusion de ces quatre communes est une étape dans la fusion du Grand-Fribourg, le Conseil d'Etat ne la préavisera pas négativement.
5. Le Conseil d'Etat rappelle que dans le plan de fusions approuvé, la commune de Villars-sur-Glâne se voit intégrée dans le projet du Grand-Fribourg, sans préjudice des décisions des

autorités compétentes de chaque commune. A noter également que les discussions ne sont de loin pas closes, le plan de fusions se présentant au contraire comme une contribution au débat qui doit se poursuivre.

6. Les considérations émises sous le point 5 ci-dessus sont également valables pour la réponse à la présente question. Le Conseil d'Etat relève que la définition de la taille optimale des communes n'a jamais trouvé de solution absolue, malgré plusieurs recherches scientifiques, notamment dans le domaine des finances publiques. La question de savoir si une commune peut ou non « se suffire » à elle-même ne peut donc pas recevoir de réponse a priori. Les statistiques indiquent effectivement que les communes suisses dont la population se situe entre 10'000 et 25'000 habitants sont les moins engagées dans des discussions en vue d'une fusion<sup>1</sup>. Le Conseil d'Etat remarque toutefois que, quelle que soit leur taille, les communes du Grand-Fribourg, y compris Villars-sur-Glâne, ont constaté la nécessité de collaborer pour accomplir certaines de leurs tâches, notamment au sein de l'Agglomération de Fribourg.
7. Les considérations émises sous les points 5 et 6 ci-dessus sont également valables pour la réponse à la présente question. Sans partager l'avis du Conseil communal de Villars-sur-Glâne, le Conseil d'Etat relève que la fusion de communes centres et suburbaines présente des caractères spécifiques, qui ne sont pas nécessairement partagés par les fusions de communes périurbaines ou rurales. Ainsi, la problématique des effets de débordement et d'encombrement, par exemple, se pose en termes différents, et appelle donc des réponses spécifiques, tout comme l'évaluation des économies d'échelle potentielles. La question des taux d'imposition des personnes physiques et des personnes morales se pose également avec une intensité renforcée dans les communes urbaines. Il s'agit notamment de trouver un taux d'imposition permettant de convaincre les citoyens des communes concernées, tout en améliorant la capacité d'investissement de la future commune. Il appartient aux communes concernées d'examiner ces questions, et de faire les choix politiques nécessaires à l'élaboration d'une convention de fusion.

Tout en estimant qu'une fusion à 6 communes, voire 7, renforcerait le centre cantonal, le Conseil d'Etat note que d'autres solutions sont, et doivent être, développées en parallèle.

L'Agglomération de Fribourg, mentionnée par les auteurs de la question, est également essentielle pour le renforcement du centre cantonal. Le principe même de l'agglomération repose sur le constat que les périmètres communaux actuels ne permettent pas l'allocation optimale des ressources dans certains domaines de la compétence des communes.

L'Agglomération institutionnelle, qui réunit aujourd'hui dix communes, et l'agglomération statistique, qui en recense 30<sup>2</sup>, montrent qu'une fusion de 6 ou 7 communes du Grand-Fribourg ne permettra pas encore de faire coïncider espace institutionnel, espace fonctionnel et espace relationnel dans la région. Il est donc essentiel de coordonner les efforts en vue d'une fusion des communes du Grand-Fribourg avec un renforcement de l'Agglomération de Fribourg, et son

---

<sup>1</sup> Voir notamment STEINER Reto et LADNER Andreas, « Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005 », in *Perspektiven für Gemeindefinanzen*, Glatthard Alexander et Isch Ulrich éditeurs, Berne, 2006, p. 24.

<sup>2</sup> Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS), tirée de SCHULER Martin, JOYE Dominique et DESSEMONTET Pierre, *Recensement fédéral de la population 2000. Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS, Neuchâtel, 2005, pp. 148 et 149. A noter qu'à l'époque du recensement, l'OFS mentionnait 42 communes comprises dans l'agglomération de Fribourg. Les fusions des communes d'Ecuvillens et Posieux (Hauterive, 2001), Avry-sur-Matran et Corjolens (Avry, 2001), Lentigny, Lovens et Onnens (La Brillaz, 2001), Bonnefontaine, Essert, Montévraz, Oberried, Praroman et Zénauva (Le Mouret, 2003), Courtaman et Courtepin (Courtepin, 2003) La Corbaz, Cormagens et Lossy-Formangeires (La Sonnaz, 2004) ont ramené ce chiffre à 30 aujourd'hui.

extension. En ce sens, au printemps dernier, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a mis sur pied un groupe de travail, composé de représentants de l'Agglomération et de communes non-membres, afin de coordonner les projets de fusion de communes avec l'Agglomération et son renforcement.

Comme il l'a fait à l'occasion de sa réponse du 20 août 2013 à la question 2013-CE-31 « Centre cantonal fort » du député Jean-Daniel Wicht, le Conseil d'Etat rappelle en outre que le volet institutionnel n'est qu'un des aspects du renforcement du centre cantonal. Ainsi, le soutien cantonal aux projets du pont de la Poya, de Blue Factory, du site sportif et de la gare de Saint-Léonard, de la politique foncière active ainsi que de l'acquisition et la construction de bâtiments notamment à des fins de formation, illustre un autre aspect de l'intervention du canton pour renforcer sa position entre les régions bernoise et lausannoise.

8. Conformément à la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes, le Conseil d'Etat dressera un bilan de ce plan de fusions en 2015. Sur cette base, il se réserve la possibilité d'organiser un vote consultatif dans les communes qui ne seraient pas intégrées à un projet de fusions.

*1<sup>er</sup> octobre 2013*