



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Direction des institutions, de l'agriculture  
et des forêts DIAF  
Direktion der Institutionen und der Land-  
und Forstwirtschaft ILFD

Ruelle de Notre-Dame 2, Case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 05, F +41 26 305 22 11  
diaf-sg@fr.ch, www.fr.ch/diaf

*Fribourg, le 22 août 2017*

## **Rapport intermédiaire 2017-DIAF-23 concernant la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)**

La loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) (RSF 141.1.1) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

L'article 8 LEFC demande que la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) évalue l'impact des plans de fusions, en se fondant sur les constatations des préfets, et établisse un rapport intermédiaire. A cet effet, un questionnaire a été transmis aux préfets.

Conformément à la loi, les préfets, en collaboration avec les communes, ont établi des projets de plans de fusions soumis au Conseil d'Etat ; ces documents ont été approuvés en date du 23 mai 2013. Ils s'appuyaient sur un très important travail réalisé par les préfets, notamment sur l'analyse des collaborations intercommunales et des attentes et besoins des communes de leur district. Ces travaux ont été réalisés en collaboration avec les autorités communales, qui ont été tenues informées des propositions des préfets et ont pu prendre position sur le sujet. De manière générale, les plans de fusions proposés par les préfets et retenus par le Conseil d'Etat n'avaient pas suscité d'opposition de la part des communes concernées.

Les plans de fusions étaient le résultat d'une pondération des intérêts communaux, des districts et du canton. Ils prévoyaient des fusions à grande échelle et considéraient les fusions qui ne concernaient qu'une partie du périmètre comme une étape intermédiaire.

Suite à diverses interventions parlementaires, la LEFC a fait l'objet de deux modifications. D'une part, le Grand Conseil a accepté une prolongation des délais inscrits dans les articles 17 et 18 LEFC<sup>1</sup>. Ainsi le délai pour déposer une demande de fusion afin de bénéficier de l'aide financière a été prolongé jusqu'au 30 juin 2020 (initialement au 30 juin 2015) et l'entrée en vigueur des fusions a été fixée au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (initialement au 1<sup>er</sup> janvier 2017). D'autre part, les articles 17a ss, réglant la procédure d'une fusion des communes du Grand Fribourg, ont été ajoutés<sup>2</sup>. Une motion demandant l'augmentation du montant de base de l'aide financière a été refusée<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Motion 2014-GC-140 Nadia Savary et Yves Menoud « Modification de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (art. 17 et 18) », acceptée par le Grand Conseil le 20 mai 2015, mise en œuvre par la loi du 13 mai 2016 modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes ainsi que deux autres lois (fusion du Grand Fribourg et prolongation de la LEFC).

<sup>2</sup> Motion 2014-GC-16 Pierre Mauron et Ursula Krattinger-Jutzet « Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC) – un centre cantonal fort pour un canton fort », acceptée par le Grand Conseil le 8 octobre 2014, mise en œuvre par la loi du 13 mai 2016 modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes ainsi que deux autres lois (fusion du Grand Fribourg et prolongation de la LEFC).

<sup>3</sup> Motion 2015-GC-39 Claude Chassot « Modification de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (article 11) », rejetée par le Grand Conseil le 13 octobre 2015.

Plusieurs mesures ont par ailleurs été prises pour accompagner les projets de fusion et lever les obstacles législatifs. La loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1) a ainsi été modifiée afin d'offrir la possibilité aux communes sur le point de fusionner de reporter leurs élections générales afin de ne pas avoir à renouveler les autorités des communes quelques mois avant l'entrée en vigueur d'une fusion. La LCo et la loi sur le droit de cité fribourgeois ont été modifiées également afin de laisser la possibilité aux personnes originaires d'une commune fusionnée de conserver entre parenthèses la mention de son ancienne origine sur ses documents officiels. Enfin, la modification de la LEFC, mentionnée ci-dessus, a modifié la LCo et la loi sur les droits politiques afin d'introduire la possibilité de créer de manière pérenne des cercles électoraux et/ou des arrondissements administratifs à l'intérieur des communes.

Les services de l'Etat, en particulier le Service des communes (SCom), ont apporté leur soutien aux projets de fusion dès l'entrée en vigueur de la LEFC, comme ils l'avaient d'ailleurs fait pour tous les projets qui l'ont précédée. A titre d'exemple, le SCom a réalisé 62 projections financières en vue d'une fusion afin de fournir aux autorités communales les données nécessaires à leurs travaux.

L'Association des communes fribourgeoises (ACF) s'est également engagée dans le dossier des fusions de communes. Ainsi, suite à l'entrée de la loi sur l'encouragement aux fusions de communes, elle a développé un centre de prestations. L'ACF offrait entre autres des procédures, des documents de méthodologie, d'organisations structurelles, d'analyses et d'informations, mais également la possibilité pour les communes de faire accompagner leur projet par des personnes expérimentées dans les processus de fusion et du fonctionnement des communes fribourgeoises. Plusieurs communes ont fait appel à cette offre.

Sur la base des constatations des préfets, la situation dans les districts peut être définie comme suit<sup>4</sup> :

#### District de la Sarine

Le plan de fusions établi pour le district de la Sarine indiquait cinq périmètres ainsi que des variantes pour les projets 4 et 5.

Projet 1 <b>Haute-Sarine</b>	Arconciel, Ependes, Ferpicloz, Le Mouret, Senèdes, Treyvaux, Villarsel-sur-Marly
---------------------------------	--

Une pré-étude des communes de Arconciel, Ependes, Senèdes et Treyvaux a été abandonnée.

Projet 2 <b>Le Gibloux</b>	<i>Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Hauterive, Rossens, Vuisternens-en-Ogoz</i>
-------------------------------	---

Après le refus du projet par la commune de Hauterive lors d'un vote consultatif, la fusion entre les communes de Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Rossens et Vuisternens-en-Ogoz a été menée à terme et réalisée le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Projet 3 <b>Sarine Ouest</b>	Autigny, Avry, Chénens, Corserey, Cottens, Matran, Neyruz, Noréaz, Prez-vers-Noréaz, La Brillaz
---------------------------------	---

Un projet de fusion a été refusé en vote consultatif par les communes de Avry et Matran.

---

<sup>4</sup> Les noms des communes écrits en italique désignent les communes du périmètre ayant fusionné sous le régime LEFC

Projet 4 <b>Sarine Nord</b>	<i>Autafond, Belfaux, Chésopelloz, Corminboeuf, Grolley, Ponthaux, La Sonnaz</i>
Projet 4 <b>Variante Sarine-Nord</b>	<i>Autafond, Belfaux, Grolley, Ponthaux, La Sonnaz</i>

Deux fusions ont été réalisées dans le périmètre du projet 4, soit la fusion des communes de Autafond et Belfaux, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, et la fusion des communes de Chésopelloz et Corminboeuf, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Un projet prévoyant la réunion des communes de Grolley et Ponthaux a été refusé lors du vote aux urnes en septembre 2015.

Projet 5 <b>Grand Fribourg</b>	<i>Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villars-sur-Glâne</i>
Projet 5 <b>Variante Grand Fribourg</b>	<i>Fribourg, Chésopelloz, Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villars-sur-Glâne</i>

Le projet de fusion entre les communes de Givisiez, Granges-Paccot, Chésopelloz et Corminboeuf, en cours avant l'approbation du plan de fusions, a été refusé en vote populaire en mars 2014.

En ce qui concerne le projet de fusion des communes du Grand Fribourg, on peut relever deux avancées importantes. D'une part, la création, en janvier 2016, de l'Association FUSION 21, association apolitique réunissant des membres de la société civile et des représentants de l'économie et, d'autre part, l'adoption par le Grand Conseil des articles 17a ss de la LEFC en mai 2016. Ces dispositions légales règlent la procédure spéciale devant mener à la fusion des communes du Grand Fribourg. La procédure peut être enclenchée à la requête des conseils communaux, des législatifs ou du dixième des citoyens actifs d'au moins deux communes, dont la commune de Fribourg et une de ses communes limitrophes. Par courrier du 25 janvier 2017, les communes de Corminboeuf, Fribourg, Givisiez et Marly ont déposé une demande auprès du Conseil d'Etat. La consultation en vue de déterminer le périmètre provisoire du Grand Fribourg a été lancée le 10 mars 2017 et s'est terminée le 19 mai 2017. Le 27 juin 2017, le Conseil d'Etat a fixé le périmètre provisoire du Grand Fribourg, qui comprend les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne. Il a en outre annoncé que l'élection des délégués des communes au sein de l'assemblée constitutive aurait lieu le 26 novembre 2017 (17 décembre 2017 en cas de second tour). L'assemblée constitutive du Grand Fribourg a trois ans pour proposer un projet de convention de fusion.

Dans ses constatations, le préfet relève qu'aucun projet n'est resté sans initiative. Toutes les communes ont entrepris des réflexions et des discussions en prenant comme point de départ le plan de fusions. Finalement, trois projets ont été menés à terme avec succès. Le nombre des communes du district de la Sarine a ainsi diminué de 36 au 31 décembre 2010 à 30 au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Si dans les deux régions Haute Sarine et Sarine Ouest les discussions n'ont pas conduit à des fusions des communes politiques, les rapprochements ont néanmoins permis de faire aboutir des projets de fusions des corps de sapeurs-pompier.

Dans un rapport au Conseil d'Etat daté d'avril 2010, le préfet a soulevé la problématique de l'appartenance de certaines communes à l'Agglomération alors que d'autres communes n'y appartiennent pas. Ces différences ont restreint selon lui les possibilités de fusions d'envergures, notamment dans les régions Sarine Ouest et Sarine Nord. La DIAF avait mis en place un groupe de travail examinant les questions impliquant des communes membres et non-membres de

l'Agglomération et proposé des solutions afin de limiter cet obstacle. Une fusion du Grand Fribourg modifierait les circonstances. Des réflexions approfondies quant au périmètre de l'Agglomération devraient, selon l'avis du préfet, aller de pair avec la fusion du Grand Fribourg. Le plan de fusion, fondé sur une large réflexion, prévoyait la possibilité d'une réalisation par étapes des périmètres envisagés. Certaines étapes ont été concrétisées, d'autres pourront suivre.

Lors de l'élaboration du plan de fusions, le préfet avait conclu que certaines mesures accompagnant la mise en œuvre étaient nécessaires au niveau cantonal. Il recommandait la création d'arrondissements pour les communes d'une certaine taille, des réformes institutionnelles et structurelles de l'Agglomération, une réflexion approfondie et basée sur les critères objectifs de la Confédération à propos de la taille du territoire de l'Agglomération, des investissements cantonaux nécessaires, plus spécialement en vue de renforcer le centre cantonal.

La possibilité de créer des arrondissements a été ancrée dans la loi sur les communes (LCo) et reprise à l'article 17 e al. 3 LEFC. L'agrandissement du périmètre de l'Agglomération et les réformes nécessaires font l'objet de discussions suite à l'acceptation de diverses initiatives parlementaires. Dans le cadre des discussions sur la modification de la LEFC, il a aussi été débattu de l'aide spécifique pour des projets d'investissements d'importance cantonale prévus par la future commune du Grand Fribourg. Un amendement<sup>5</sup>, portant sur la possibilité offerte à l'Etat d'accorder un financement exceptionnel aux projets d'investissement, qui seraient formulés dans la convention de fusion, a été refusé par le Grand Conseil, par 51 voix contre 41. Il conviendra d'examiner durant les travaux de l'assemblée constituante dans quelle mesure un soutien de l'Etat permettrait de contribuer à la réalisation de la fusion du Grand Fribourg conformément à la volonté du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

## District de la Singine

Le plan mentionnait trois projets concernant 14 des 19 communes du district. Dans les communes de Bösinggen, Düdingen, Schmitten, Ueberstorf et Wünnewil-Flamatt, aucun projet de fusion n'était envisagé.

Projet 1 <b>Sense Oberland Süd</b>	Brünisried, <i>Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Zumholz</i>
---------------------------------------	---

La fusion des communes de Oberschrot, Plaffeien et Zumholz est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elle s'est réalisée après l'échec d'un premier projet à cinq communes, refusée en vote populaire par les citoyens et citoyennes de Brünisried et Plasselb.

Projet 2 <b>Sense Oberland Nord</b>	Giffers, Rechthalten, St. Silvester, Tentlingen
--	---

L'examen d'une fusion des quatre communes du projet Sense Oberland Nord a fait l'objet d'un vote consultatif en février 2014. Suite au refus de la commune de Rechthalten, la procédure de fusion a

---

<sup>5</sup> « <sup>1</sup> Dans le cas où la convention de fusion approuvée par le Conseil d'Etat selon l'article 17g comprend un programme d'investissements chargés de faciliter la mise en place de la nouvelle entité, le canton pourra accorder un financement exceptionnel aux projets d'investissements dudit programme.

<sup>2</sup> Le canton est autorisé à mobiliser la fortune cantonale pour assurer sa participation financière exceptionnelle, prévue à l'alinéa 1 de l'article 17e<sup>bis</sup>.

<sup>3</sup> La durée d'application de l'alinéa 1 de l'article 17e<sup>bis</sup> est limitée à 10 ans ».

été menée à terme par les communes de Giffers, St. Silvester et Tentlingen. Lors du vote aux urnes en juin 2015, les communes de St. Silvester et Tentlingen se sont prononcées contre une réunion.

Projet 3 <b>Sense Mittelland</b>	Alterswil, Heitenried, St. Antoni, St. Ursen, Tafers
-------------------------------------	--

Les communes de Tafers et St. Antoni ont entamé les discussions en 2014. Lors d'un vote consultatif en octobre 2015, une majorité des citoyens et citoyennes répondaient favorablement à la question d'un examen détaillé d'une fusion. Des travaux préparatoires sont en cours. Les discussions ont été suspendues en novembre 2016 afin de laisser la possibilité aux communes d'Alterswil, Heitenried et St. Ursen de rejoindre éventuellement au projet.

Le plan de fusions reste valable, d'autres initiatives ne sont pas envisagées.

## District de la Gruyère

Pour le district de la Gruyère, le plan de fusion proposait six projets.

Projet 1 <b>Centre</b>	Bulle, Morlon, Le Pâquier
Projet 2 <b>Sionge</b>	Sâles, Vaulruz, Vuadens
Projet 3 <b>Rive gauche</b>	Echarlens, Marsens, Pont-en-Ogoz, Sorens, Riaz
Projet 4 <b>Rive droite</b>	Botterens, Corbières, Hauteville, La Roche, Pont-la-Ville
Projet 5 <b>Jogne</b>	<i>Cerniat, Charmey, Châtel-sur-Montsalvens, Crésuz, Jaun</i>
Projet 6 <b>Haute-Gruyère</b>	Bas-Intyamon, Haut-Intyamon, Grandvillard, Gruyères, Broc

La fusion des communes de Cerniat et Charmey a été acceptée avant l'approbation du plan de fusions ; elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le district de la Gruyère a connu quelques initiatives éparses au début de législature dans les régions de l'Intyamon et de la Rive gauche. Elles sont restées sans résultat concret. Selon le préfet, l'absence d'initiatives s'explique par le fait que les périmètres envisagés sont jugés trop petits pour résoudre les problèmes auxquels les communes sont confrontées. Des questions comme l'engagement des services techniques ou encore la gestion à venir de l'aménagement du territoire, font pencher certains nombres d'élus vers des périmètres plus larges.

Au printemps 2015, le préfet a lancé l'idée d'une seule et unique commune pour le district de la Gruyère. Ce projet « La Gruyère, une seule commune » a été soutenu par 82 % des élus en décembre 2015 et discuté par les 25 exécutifs communaux au printemps 2016. Dans un premier temps, 19 des 25 communes ont approuvé l'idée d'une étude de faisabilité. Quatre des six communes opposées, après discussions, ont accepté de rejoindre la majorité, deux (Vaulruz et Corbières) ont maintenu leur position.

Il a été décidé de constituer, dès le mois de décembre 2016, une conférence régionale conduite par un comité de pilotage au sein duquel seront représentés tous les syndicats gruyériens. Un bureau sera mandaté afin d'établir une étude de faisabilité qui devra définir le profil de la future grande commune, notamment au sujet de la représentation politique et de son organisation administrative. Les conseils communaux devront se prononcer sur le profil qui résultera de l'étude. En cas d'acceptation, la deuxième étape de ce projet sera ouverte. Les élus et la société civile seront impliqués dans ce projet collectif et appelés à réfléchir à l'avenir du district.

Pour des grands projets de fusions, les conditions exigeant l'unanimité des communes pour réaliser une telle fusion sont particulièrement contraignantes. Pour cette raison, une réflexion quant à un éventuel assouplissement de ces conditions a été initiée par des élus locaux et le Préfet de la Gruyère.

Actuellement, une modification du plan de fusions n'est pas jugée envisageable. Selon la préfecture, d'autres approches seront nécessaires en cas d'échec de la grande fusion, approches qui pourront s'inspirer des réflexions engagées ces prochaines années.

## District du Lac

Le plan de fusion approuvé par le Conseil d'Etat a retenu cinq propositions :

<b>Projet 1 Vully</b>	<i>Bas-Vully, Haut-Vully</i>
---------------------------	------------------------------

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les deux communes sont réunies pour former la nouvelle commune de Mont-Vully.

<b>Projet 2 Courtepin</b>	<i>Barberêche, Courtepin, Cressier, Misery-Courtion, Villarepos, Wallenried</i>
-------------------------------	---

La fusion des communes de Barberêche, Courtepin, Villarepos et Wallenried est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Pour l'instant, il n'existe pas de projet pour les communes de Misery-Courtion (issue d'une fusion de quatre communes en 1997) et Cressier.

<b>Projet 3 Gurmels</b>	<i>Gurmels, Kleinböisingen</i>
-----------------------------	--------------------------------

La réunion des anciennes communes de la région de Gurmels a eu lieu avant l'élaboration du plan de fusion. La commune de Kleinböisingen a opté, lors d'un vote consultatif en assemblée communale, pour le maintien de son autonomie.

<b>Projet 4 Kerzers</b>	<i>Fräschels, Gempenach, Kerzers, Ried bei Kerzers, Ulmiz</i>
-----------------------------	---

Les communes de Kerzers et Fräschels ont discuté d'une éventuelle fusion, mais sans suite. Des premières discussions entre les communes de Gempenach, Ried bei Kerzers et Ulmiz ont eu lieu ; il s'agit de savoir si une fusion de ces trois communes est envisageable. Parallèlement, la commune de Gempenach examine l'éventualité d'une fusion avec la commune de Morat.

<b>Projet 5 Murten</b>	<i>Courgevaulx, Courlevon, Galmiz, Greng, Jeuss, Lurtigen, Meyriez, Muntelier, Murten, Salvenach</i>
----------------------------	--

Avec les fusions des anciennes communes de Büchslen et Morat en 2013 et la fusion des communes de Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Salvenach et Murten au 1<sup>er</sup> janvier 2016, une étape importante en direction de la réalisation du plan de fusion a été réalisée.

Par ailleurs, la commune de Morat a été approchée par les communes de Courgevaux et Galmiz en vue de pourparlers de fusion. La commune de Morat, occupée par la mise en œuvre de la dernière fusion, s'est déclarée ouverte à de nouvelles discussions dès 2018. La commune de Morat est également en discussion avec la commune bernoise de Clavaleyres ; ce projet de fusion intercantonale est en cours.

Une modification des périmètres du plan de fusions n'est pas envisageable. Plusieurs projets ont été réalisés. Certains peuvent être considérés comme une première étape du périmètre proposé par le plan de fusion.

### District de la Glâne

Pour le district de la Glâne, quatre projets ont été proposés. Seule la commune de Siviriez n'était pas intégrée dans le plan.

Projet 1	Auboranges, Chapelle, Ecublens, Montet, Rue, Ursy
----------	---

La fusion des communes de Ursy et Vuarmarens est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, avant l'établissement du plan, mais profitait de l'aide financière prévue par la LEFC.

Projet 2	Billens-Hennens, Mézières, Romont
----------	-----------------------------------

Le projet réunissant les communes de Billens-Hennens, Mézières et Romont a échoué en vote populaire du fait du refus de la population de Mézières.

Projet 3	Granettes, Vuisternens-devant-Romont
----------	--------------------------------------

Cette proposition n'a jamais été retenue.

Projet 4	Châtonnaye, La Folliaz, Massonnens, Torny, Villaz-Saint-Pierre, Villorsonnens, Le Châtelard
----------	---

Un projet prévoyant l'union des communes de Châtonnaye, La Folliaz, Torny et Villaz-Saint-Pierre a été mené à terme, mais a été refusé par la commune de Torny.

Actuellement, il n'y a plus de projets en cours.

Selon les constatations du préfet, plusieurs projets de fusions devraient être à nouveau présentés à la population. Il est relevé que lors de la journée de réflexion organisée le 4 juin 2016, les exécutifs communaux se sont montrés favorables, à moyen terme, au dessein d'un district de cinq à sept communes. Par contre, l'idée d'un projet « un district – une commune » n'est pas d'actualité, mais pourrait être lancée pour la législature 2026-2030.

## District de la Broye

Le plan de fusions évoquait cinq projets.

Projet 1 <b>Basse-Broye (Nord)</b>	Delley-Portalban, Gletterens, Saint-Aubin, Vallon
---------------------------------------	---

Après que les exécutifs aient annoncé, en juin 2015, mettre fin au processus de fusion à quatre, les communes de Delley-Portalban, Gletterens et Vallon avaient poursuivi les travaux. En vote populaire en septembre 2015, les citoyens et citoyennes de Delley-Portalban se sont prononcés contre la fusion.

Projet 2 <b>Basse-Broye (Sud)</b>	<i>Domdidier, Dompierre, Léchelles, Russy, Montagy</i>
--------------------------------------	--

La commune de Belmont-Broye, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, réunit les anciennes communes de Domdidier, Dompierre, Léchelles et Russy. La commune de Montagny avait enregistré deux fusions successives en 2000 et 2004 et a probablement ressenti le besoin de ne pas s'étendre au-delà pour le moment. Sa taille (env. 2'400 habitants) et son organisation lui permettent d'envisager l'avenir avec sérénité.

Projet 3 <b>Enclave d'Estavayer-le-Lac (Nord) et enclave de Vuissens</b>	<i>Bussy, Châbles, Châtillon, Cheyres, Estavayer-le-Lac, Lully, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Sévaz, Vernay, Vuissens</i>
---	---

La fusion des communes d'Estavayer-le-Lac et Font est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et était donc déjà intégrée dans le plan de fusion.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la nouvelle commune de Estavayer réunit sept communes du projet 3. Suite à la décision des communes de Châtillon et Lully de ne pas participer au projet initial à 12 communes, un projet à 10 a été examiné. Après le retrait des communes de Cheyres, Châbles et Sévaz, la fusion a été finalisée à sept communes.

Les communes de Châbles et Cheyres se sont également réunies au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour former la nouvelle commune de Cheyres-Châbles.

Projet 4 <b>Enclave d'Estavayer-le-Lac (Sud)</b>	Cugy, Fétigny, Les Montets, Ménières, Nuvilly
---	---

La fusion des cinq communes a échoué suite au refus de la commune de Les Montets en votation populaire.

Projet 5 <b>Enclave de Surpierre</b>	Cheiry, Prévondavaux, <i>Surpierre, Villeneuve</i>
---	--

Dans le périmètre du projet 5, les communes de Surpierre et Villeneuve ont fusionné le 1<sup>er</sup> janvier 2017.



Il n'y a plus de projets de fusions en cours. Le district de la Broye a connu de nombreuses et importantes fusions ces dernières années : au 31 décembre 1999, le district comptait encore 44 communes ; depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le nombre de communes est de 19. Selon le préfet, une pause dans le processus de fusions s'avère utile. Le fait de reposer avec Estavayer et Belmont-Broye sur deux pôles d'importance donnera une nouvelle dynamique à tout le district. Toutefois, le préfet estime qu'il y a encore trop de petites communes pour lesquelles la situation sera toujours plus difficile.

## District de la Veveyse

Lors de l'élaboration du plan de fusions, le préfet a proposé une commune unique pour le district.

Projet <b>Veveyse</b>	Attalens, Bossonnens, Châtel-Saint-Denis, Le Flon, Granges, Remaufens, Saint-Martin, Semsales, La Verrerie
--------------------------	--

Cette proposition a été refusée par les exécutifs communaux qui ne voyaient pas la nécessité d'une réunion de cette dimension. Les dernières fusions dans le district datent de 2004. En mai 2017, le Préfet de la Veveyse a annoncé le lancement d'une préétude portant sur une fusion à neuf. Cette préétude doit aboutir à des séances d'information et à un sondage de la population à l'automne 2017.

Des discussions de fusion ont par ailleurs été ouvertes entre les communes de Attalens, Bossonnens et Granges, mais suspendues dans l'attente du résultat de la préétude sur la fusion à l'échelle du district.

Dans son rapport en 2016, le préfet Michel Chevalley soulignait par ailleurs l'importance de la grande collaboration entre les neuf communes veveysannes. Et les tâches qui ne se réalisent pas encore ensemble font l'objet de travaux au sein de groupes de travail. Comme le préfet de la Glâne, le préfet de la Veveyse remarquait que des discussions sur les structures territoriales peuvent fonctionner comme frein en matière de fusions.

## Conclusions

L'élaboration des plans de fusions et le processus pour y parvenir ont permis de déclencher de larges discussions. Des initiatives ont été prises pour la majorité des propositions.

Ainsi 16 projets de fusions concernant 48 communes ont été réalisés entre 2011 et 2017 et ont bénéficié de l'aide financière prévue par la LEFC. Le nombre de communes a diminué de 168 au 31 décembre 2010 à 136 au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Quatre fusions ont été votées avant l'approbation des plans de fusions en mai 2013. Toutes les fusions ont été réalisées dans les périmètres inscrits dans les plans de fusions, certaines peuvent être considérées comme une première étape vers des fusions de plus grande envergure.

Huit projets de fusions concernant au total 29 communes ont été menés à terme, mais ont échoué au stade du vote populaire sur la convention. Les motifs du refus ne sont pas toujours clairement identifiables, mais on peut relever les disparités fiscales et le sentiment de perte d'identité. En fait, dans huit des dix communes enregistrant un vote négatif, les coefficients d'impôts prévus dans les conventions de fusions étaient supérieurs à ceux appliqués lors de la décision. Ces augmentations se situaient entre 2 et 13 points d'impôts. Toutefois, des disparités fiscales ne forment pas obligatoirement un obstacle à la fusion. Ainsi depuis 2010, six communes ont accepté une fusion malgré le fait qu'il en résultait une augmentation du coefficient d'impôts au niveau des personnes

physiques. Les différences au niveau fiscal peuvent être considérées comme un élément important d'une fusion mais ne sont pas le seul élément décisif.

La communication et l'engagement des élus et de la société civile dans le processus sont des éléments importants, pour ne pas dire déterminants pour garantir le succès d'une fusion. Ainsi, certains échecs peuvent probablement s'expliquer par un engagement insuffisant de certaines autorités communales. Ce fait est toutefois inhérent au cadre légal qui repose sur des mesures d'encouragement, qui ne sont donc pas coercitives, respectant ainsi l'autonomie de chaque commune.

L'ensemble des fusions réalisées depuis l'entrée en vigueur de la LEFC l'ont été à l'intérieur des périmètres prévus dans les plans de fusions. Comme relevé ci-dessus, une seule a toutefois concerné l'ensemble d'un périmètre, soit celle des communes de Bas-Vully et Haut-Vully. Les autres fusions doivent être considérées comme des étapes vers des fusions ultérieures de plus grande ampleur. Les projets en cours de discussion s'inscrivent à l'intérieur des périmètres retenus en 2013, à l'exception du vaste projet de fusion de l'ensemble des communes de la Gruyère, et de celui du Grand Fribourg dont le périmètre provisoire englobe des communes incluses dans trois périmètres de fusion différents. Une modification des périmètres des plans de fusions n'est a priori pas jugée nécessaire à l'heure actuelle, mais devra être examinée en fonction de l'avancée de ces deux grands projets, qui auront d'ailleurs d'importants impacts sur les structures territoriales du canton en général.

Plusieurs initiatives sont en cours, à des stades différents. On peut ainsi citer les deux projets de grande envergure déjà mentionnés, soit le projet d'une commune unique en Gruyère et le lancement du projet de fusion des communes du Grand Fribourg, mais également l'étude de fusion des communes de Tafers et St. Antoni ou encore les discussions entre les communes veveysannes d'Attalens, Bossonnens et Granges, voire d'une fusion de l'ensemble des communes veveysannes. Par ailleurs et selon les constatations des préfets, d'autres initiatives pourront s'ajouter à cette liste, notamment dans le district du Lac ou de la Glâne. Les préfets poursuivront leur travail d'incitation, d'accompagnement et d'appui des communes. Il conviendra d'explorer notamment la piste de fusions réduites après un échec.

Des changements au sein des exécutifs communaux ainsi que des évolutions au niveau des collaborations intercommunales et régionales pourraient favoriser le déclenchement et la réalisation d'autres projets d'ici 2020.

L'article 15 LEFC fixe le montant total des aides financières à 50 millions de francs. Pour les fusions déjà réalisées entre 2010 et 2017, un montant total de 11,34 millions de francs a été accordé. Les aides financières pour les projets des communes du Grand Fribourg et de la Gruyère peuvent être estimées à 47 millions de francs, suivant le périmètre défini. La limite de 50 millions de francs sera en conséquence dépassée, sans tenir compte d'autres projets qui seront probablement réalisés avant l'aboutissement des deux grandes fusions. Une augmentation du montant pourrait donc s'avérer nécessaire, si tous ces projets sont réalisés.

La LEFC précise, à l'article 11 al. 2, que le chiffre de la population légale retenu pour le calcul de l'aide financière est celui établi au moment de l'entrée en vigueur de la loi et n'est pas soumis à modification jusqu'à son expiration. Le calcul de l'aide financière se fait sur la base de la population légale 2010, dernière population légale connue lors de l'entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Si la loi, dans sa version initiale, expirait en 2018, ce délai sera reporté, après la modification de l'article 18, à 2023. Compte tenu de cette prolongation, il y aura lieu d'examiner s'il convient d'adapter l'art. 11 al. 2 LEFC, par exemple pour prendre en compte la population légale 2015..

Plusieurs réflexions doivent en outre être menées, plus spécifiquement s'agissant des fusions de plus grande envergure. La LEFC n'était en effet pas d'abord destiné à encourager ce type de fusion. Pour rappel, le projet du Conseil d'Etat a proposé de plafonner l'aide cantonale à une population de 5000 habitants, plafond porté à 10'000 par la commission parlementaire, puis abandonné par le Grand Conseil en plénum. Comme relevé ci-dessus, une seule fusion (Haut-Vully et Bas-Vully) s'est réalisée sur l'ensemble d'un périmètre de fusion, ce qui semble confirmer que les outils mis à disposition des communes par la LEFC sont avant tout pertinents pour les fusions de taille limitée. Les projets de plus grande envergure nécessitent des mesures complémentaires pour aboutir. C'est ainsi qu'il conviendra d'examiner si des alternatives existent s'agissant de l'exigence de l'unanimité des communes lors des scrutins populaires, par exemple en envisageant des fusions partielles réunissant les seules communes favorables. Le Conseil d'Etat examinera en outre dans quelle mesure des dispositions mettant en œuvre l'art. 135 al. 4 de la Constitution cantonale, autorisant l'Etat à ordonner une fusion lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, s'avèrent nécessaires. Il conviendra également d'examiner si, au-delà de la seule LEFC, la législation fribourgeoise peut et doit être complétée pour mieux soutenir les projets de grande envergure. Il conviendra par exemple de mieux tenir compte des investissements à venir des grandes communes constituées par ces fusions afin qu'elles puissent jouer leur rôle dans le développement général du canton, par exemple en examinant la possibilité d'un appui pour réaliser des infrastructures importantes en matière de mobilité ou de sport. Le Conseil d'Etat est conscient de la nécessité de réaliser des investissements pour réussir la fusion du Grand Fribourg. La prise en compte des besoins en matière d'infrastructures serait d'ailleurs de nature à surmonter l'obstacle des disparités fiscales qui, on l'a vu, peuvent constituer un écueil important lors des scrutins populaires.