

Rapport sur le projet de plan de fusions dans le district de la Gruyère

—
Patrice Borcard
Préfet de la Gruyère



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Préfecture de la Gruyère

Sommaire

1	Introduction	5
2	Analyses	6
	2.1. Les fusions des communes gruériennes dans la durée	
	2.2. Etat des lieux des collaborations intercommunales	
	2.3. Les défis de la Gruyère	
3	Une méthode de travail	28
	3.1. Une approche pragmatique	
	3.2. Dans l'esprit de la loi	
	3.3. Le modèle des « noyaux forts » du professeur Bernard Dafflon	
4	Le projet de plan de fusions	32
	4.1. Les communes-ponts	
	4.2. Les variantes	
5	Conclusion	44

1. Introduction

Dans le canton de Fribourg, l'encouragement aux fusions de communes s'inscrit dans la durée. Une première vague (1973-1990) a permis d'agir sur les infrastructures – écoles, routes, eaux usées. Il s'agissait également d'atténuer les disparités existant entre les communes. Une deuxième vague (2000-2004), encouragée par une substantielle aide financière, était orientée vers l'atteinte d'une certaine masse critique.

Le mouvement de fusions communales, initié par la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) comporte pour la première fois un plan de fusions qui englobe l'ensemble des communes d'un district. La loi attribue au préfet une responsabilité majeure: il est le moteur du processus, de la radiographie de l'état présent à l'établissement d'un projet de plan de fusions.

Novatrice, cette approche globale encourage une réflexion fondamentale sur l'avenir d'un district. Le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi indique d'ailleurs clairement qu'il s'agit de « faire preuve d'anticipation et de préparer les conditions qui permettront aux communes d'affronter les défis qui les attendent d'ici une vingtaine d'années ».

La difficulté de l'exercice préfectoral réside dans la mise en oeuvre de la fusion. Doit-elle intervenir impérativement dans le cadre temporel fixé par la loi? Cela implique qu'un projet de fusion doit être déposé le 30 juin 2015 au plus tard, s'il souhaite bénéficier de l'aide financière qui constitue un des piliers de la loi. Ou, est-il possible d'interpréter cette loi comme une incitation aux mariages communaux, au-delà des délais imposés par le législateur?

Notre démarche s'articule entre ces deux niveaux. Nos propositions sont orientées vers une perspective lointaine (2021-2026), au terme des deux prochaines législatures, tout en laissant à l'initiative et à l'autonomie communale la possibilité de lancer une procédure de fusion dans le cadre temporel de la présente loi. Il s'agit prioritairement de définir un nouveau périmètre, plus large, appelé à devenir un objectif. Appelé également à encadrer à l'avenir les réflexions en matière d'infrastructures collectives, comme celles qui touchent à l'école.

Consultées, les communes ont majoritairement adhéré à cette démarche, convaincues que le temps des grandes fusions était désormais venu, persuadées de la nécessité de conduire un processus de fusion en sollicitant la compréhension et le soutien de la population. Les fusions qui réussissent sont portées par un projet collectif, mobilisateur. Il est dès lors impératif de présenter des objectifs clairs, capables de susciter une adhésion. Impératif, enfin, de gérer avec tact les sensibilités, en procédant à une claire distinction entre le niveau administratif et politique et la dimension identitaire, affective et associative.

2. Analyses

2.1 Les fusions de communes gruériennes dans la durée

Une radiographie des structures territoriales d'un district exige la prise en compte de l'expérience des fusions passées. De 1850 à 2011, le nombre des communes de la Gruyère est passé de 41 à 26. Huit fusions se sont déroulées entre 2001 et 2011, dans le cadre de la campagne d'encouragement soutenue par le Conseil d'Etat. Ce mouvement de fusions concerne essentiellement la Sionge, la Rive gauche, le Centre et l'Intyamon.



41 communes

1850



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

FUSIONS:
Pont-en-Ogoz + Villars-d'Avry → Le Bry

40 communes

1970

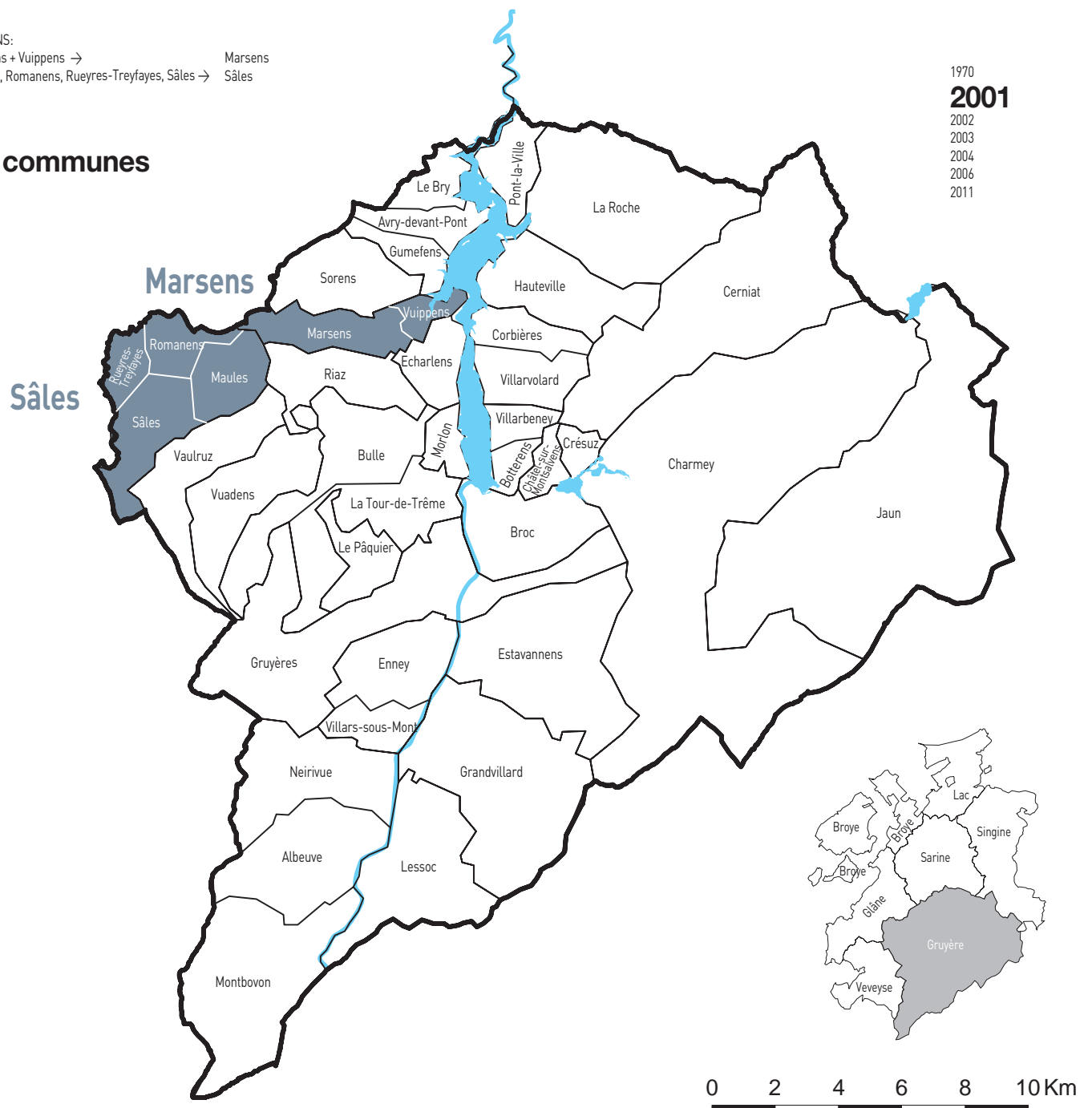
2001
2002
2003
2004
2006
2011



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

Marsens + Vuippens → Marsens
Maules, Romanens, Rueyres-Treyfayes, Sâles → Sâles

1970
2001
2002
2003
2004
2006
2011



9

FUSIONS:
Albeuve, Lessoc, Monbovon, Neirivue →

Haut-Intyamou

33 communes

1970
2001
2002
2003
2004
2006
2011

Haut-Intyamou



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

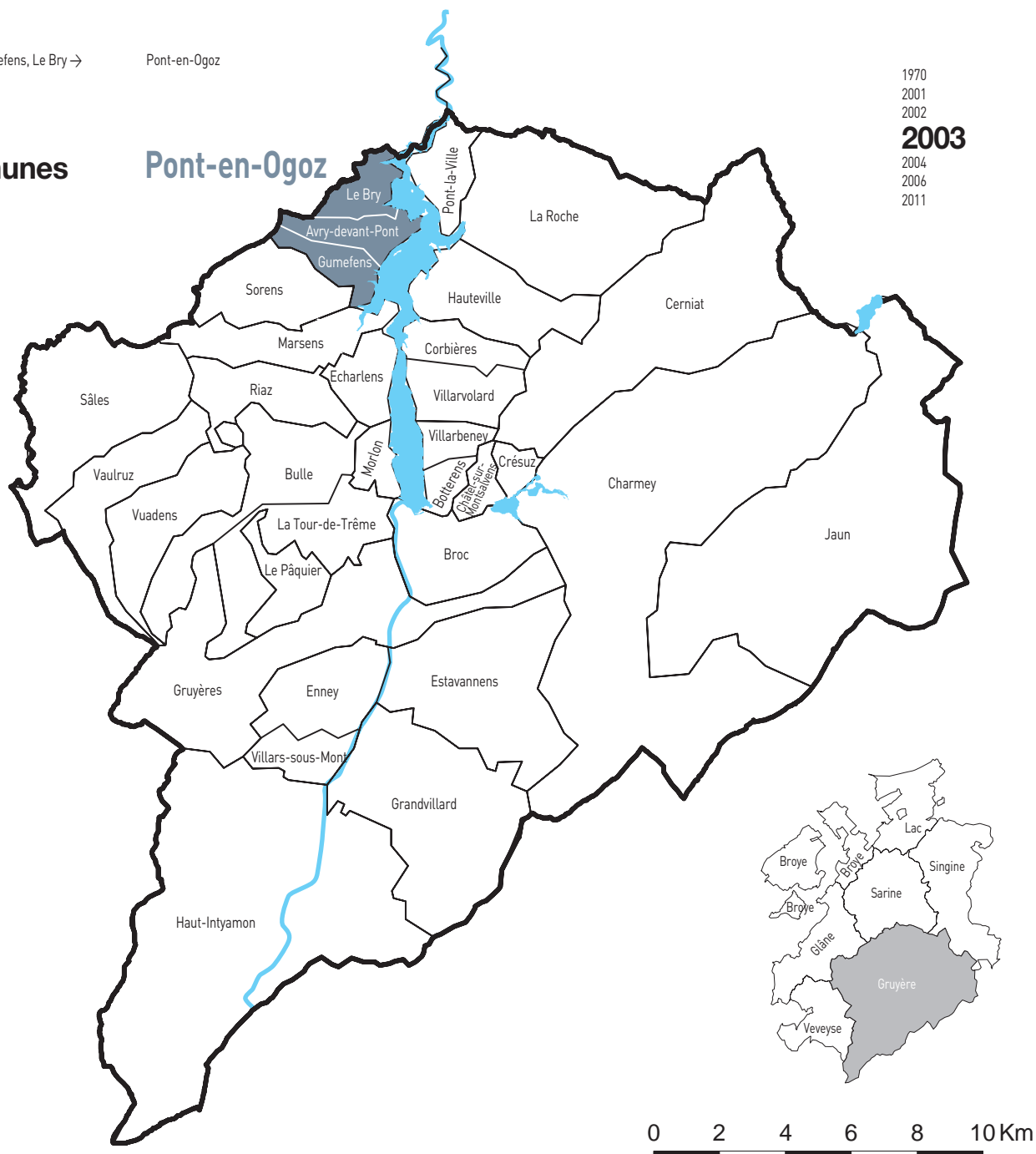
FUSIONS:
Avry-devant-Pont, Gumefens, Le Bry →

Pont-en-Ogoz

31 communes

Pont-en-Ogoz

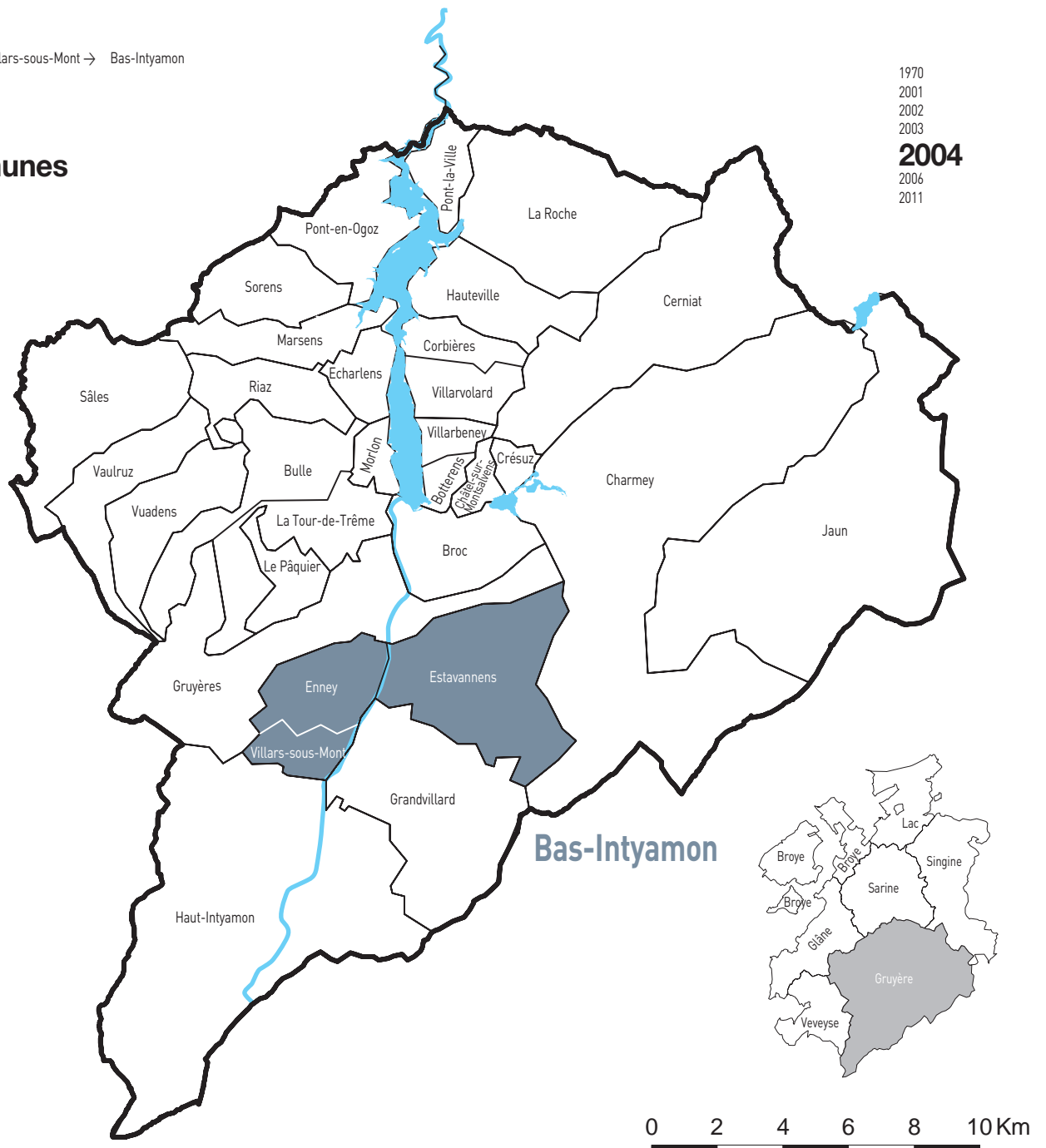
1970
2001
2002
2003
2004
2006
2011



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

Enney, Estavannens, Villars-sous-Mont → Bas-Intyamou

1970
2001
2002
2003
2004
2006
2011

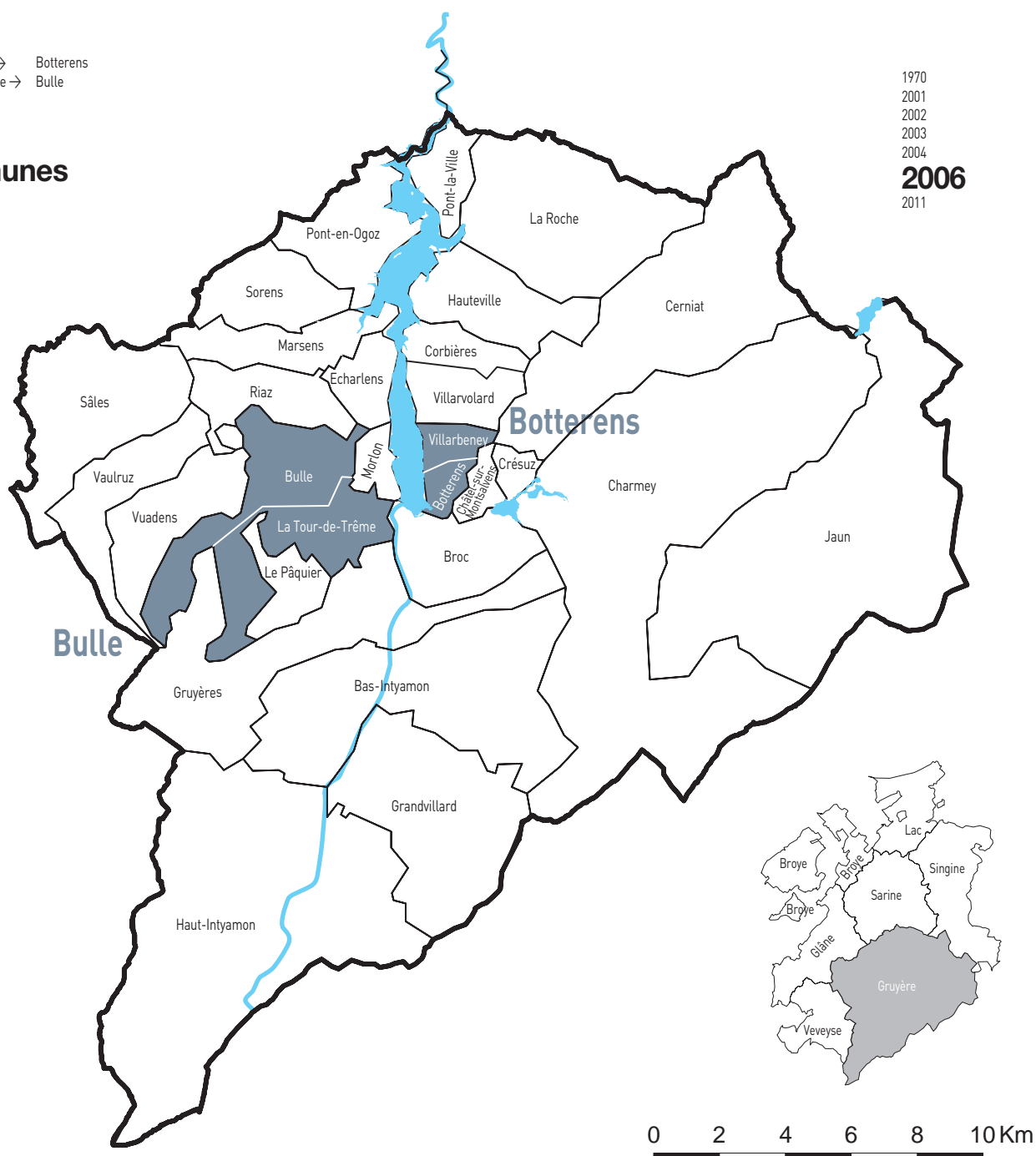


Source: Office fédéral de la topographie, Beme, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

FUSIONS:
 Botterens, Villarbeney → Botterens
 Bulle, La Tour-de-Trême → Bulle

27 communes

1970
 2001
 2002
 2003
 2004
2006
 2011

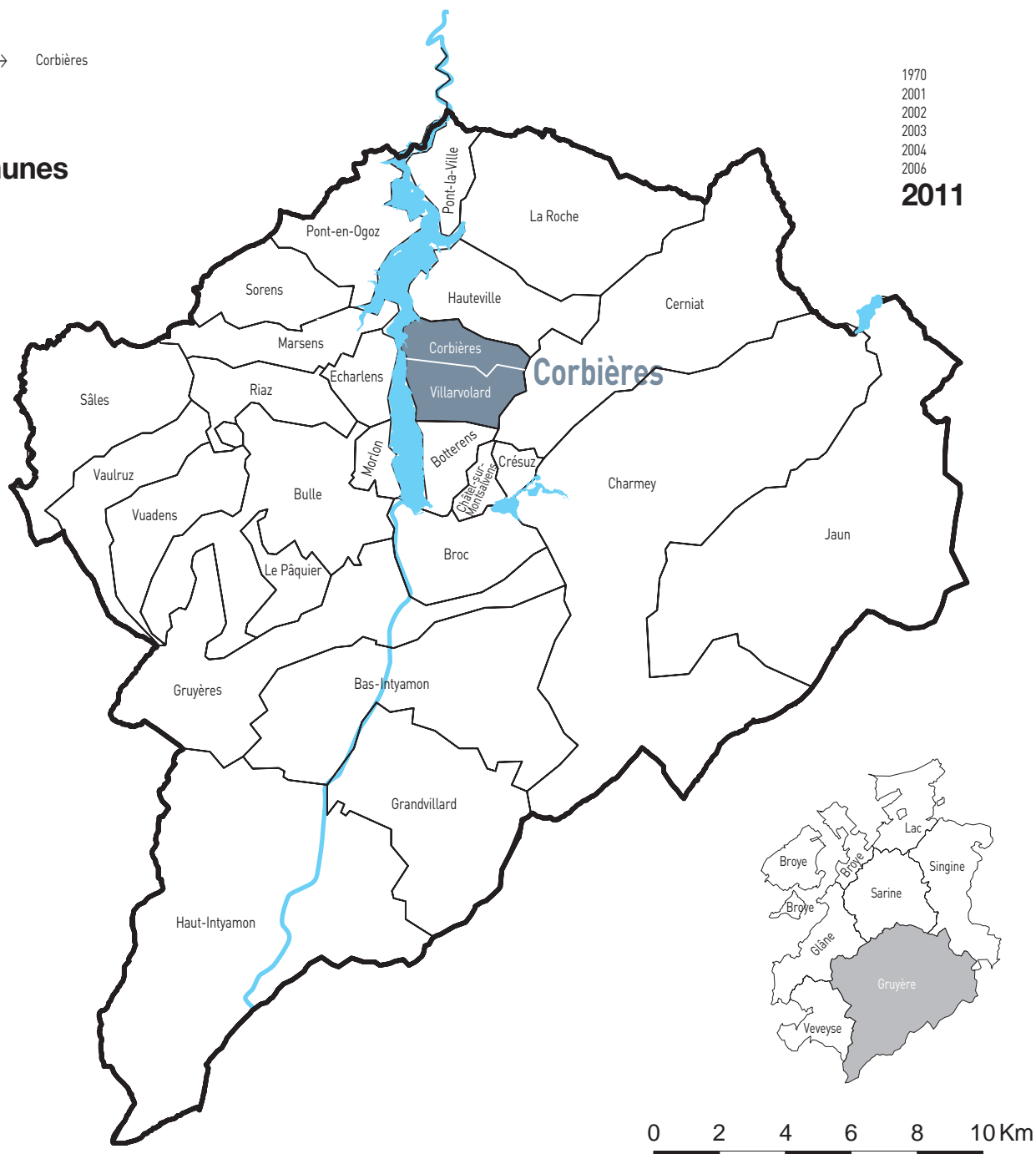


Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

FUSIONS:
Corbières, Villarvolard → Corbières

26 communes

1970
2001
2002
2003
2004
2006
2011



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

2.2 Etat des lieux des collaborations intercommunales

—
Les collaborations existant entre les communes sont essentielles pour la définition d'un périmètre. Ces collaborations permettent de mieux saisir les liens que certaines communes entretiennent déjà. Et la superposition de ces collaborations offre des indications intéressantes quant aux éventuels périmètres possibles.

Il convient de noter que l'ensemble des communes de la Gruyère est rassemblé au sein de trois associations: l'Association des communes de la Gruyère pour l'école du Cycle d'orientation du district, l'Association du Réseau Santé et Social de la Gruyère, l'Association Régionale la Gruyère.

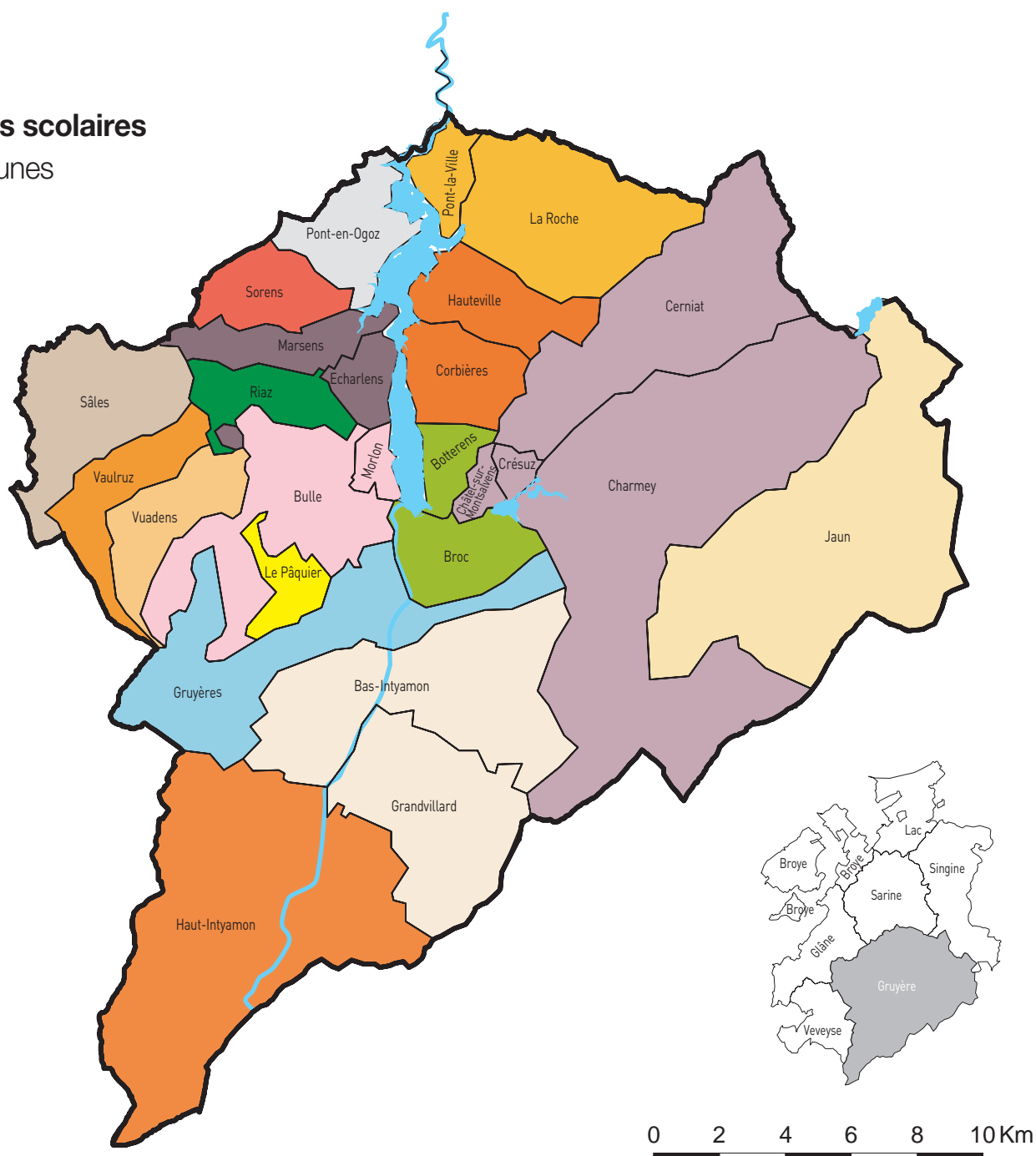
Les collaborations suivantes ont fait l'objet de tableaux:

- > les cercles scolaires
- > les EMS
- > les services du feu
- > les services de protection civile
- > les corporations forestières
- > les stations d'épuration
- > les ORCOC
- > Mobul

L'analyse du découpage territorial au niveau religieux – paroisses et unités pastorales – a semblé intéressant dans la mesure où il s'agit, là aussi, de phénomènes de rapprochement, avec une dimension socio-culturelle. Force est de constater que les paroisses gruériennes, à une seule exception, suivent les frontières des communes.

17 cercles scolaires

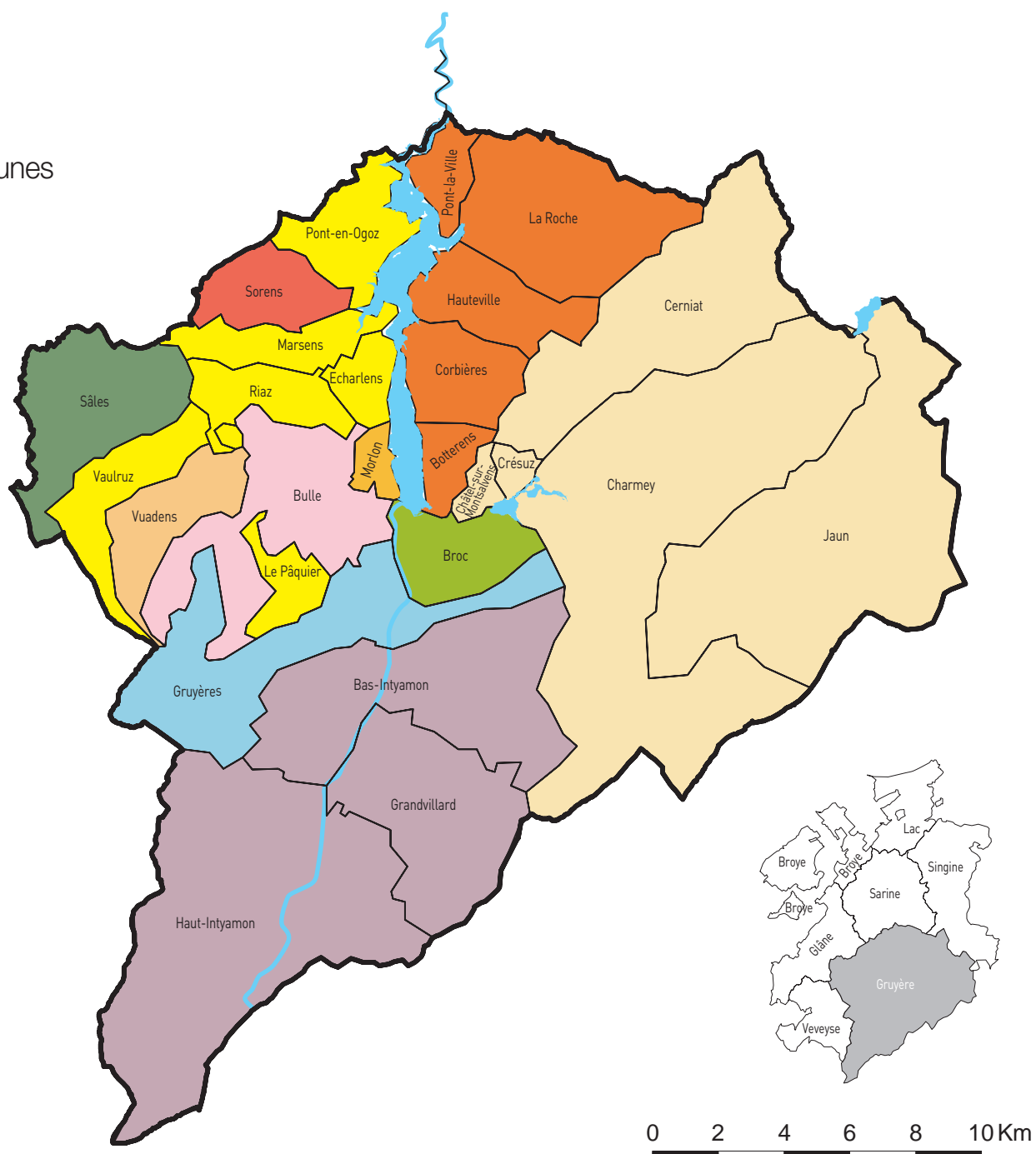
26 communes



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

11 EMS

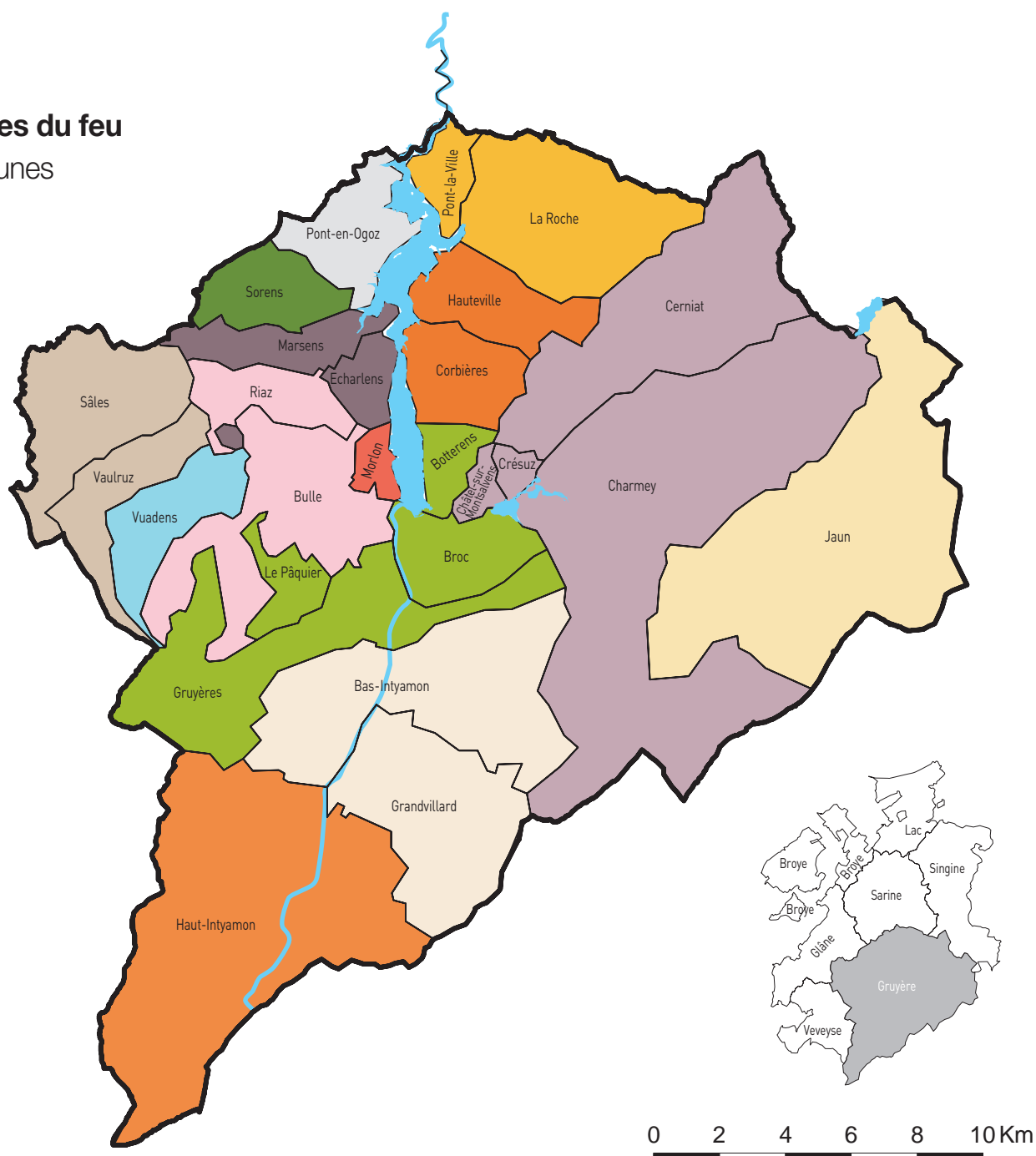
26 communes



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

14 services du feu

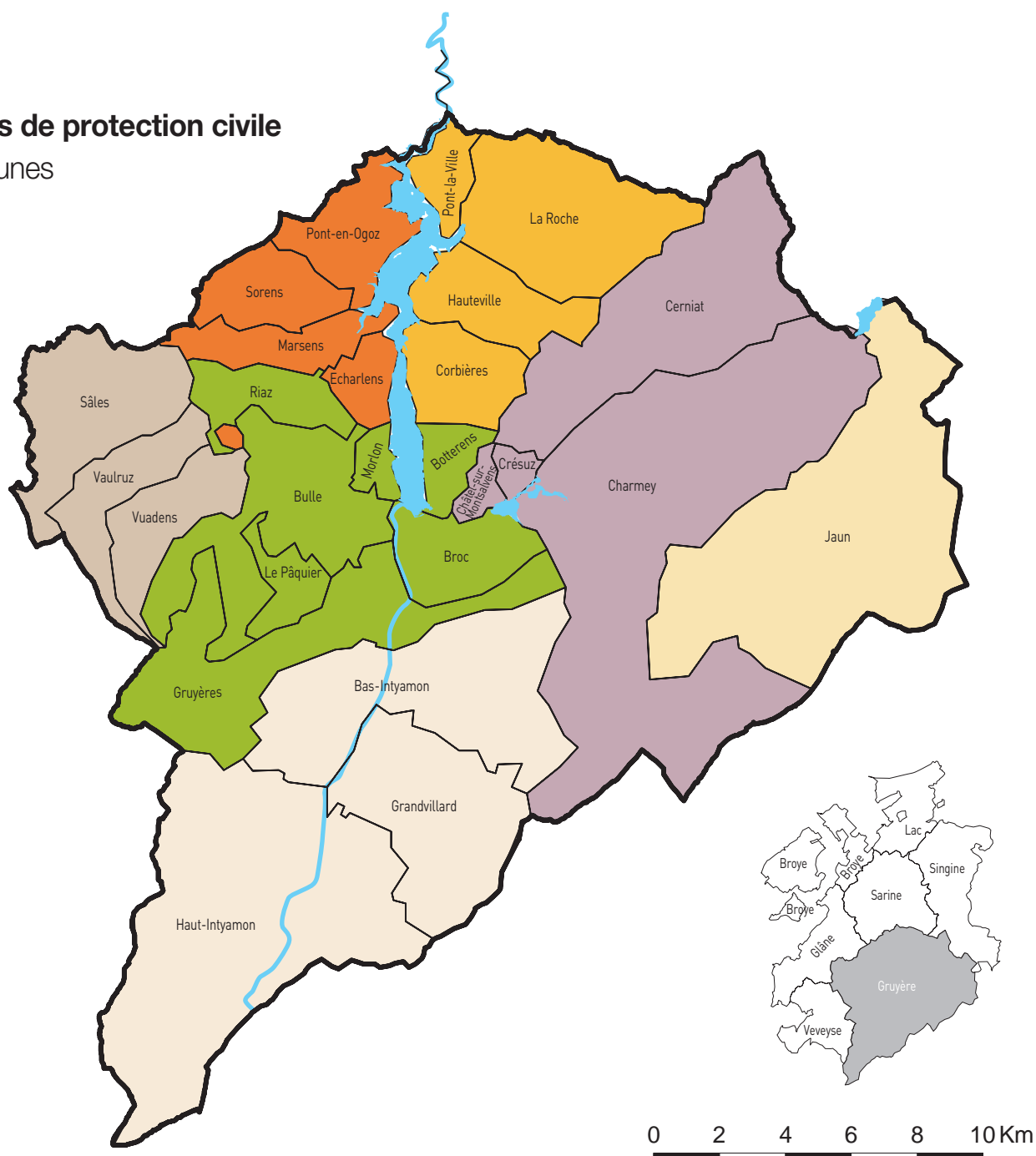
26 communes



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

7 services de protection civile

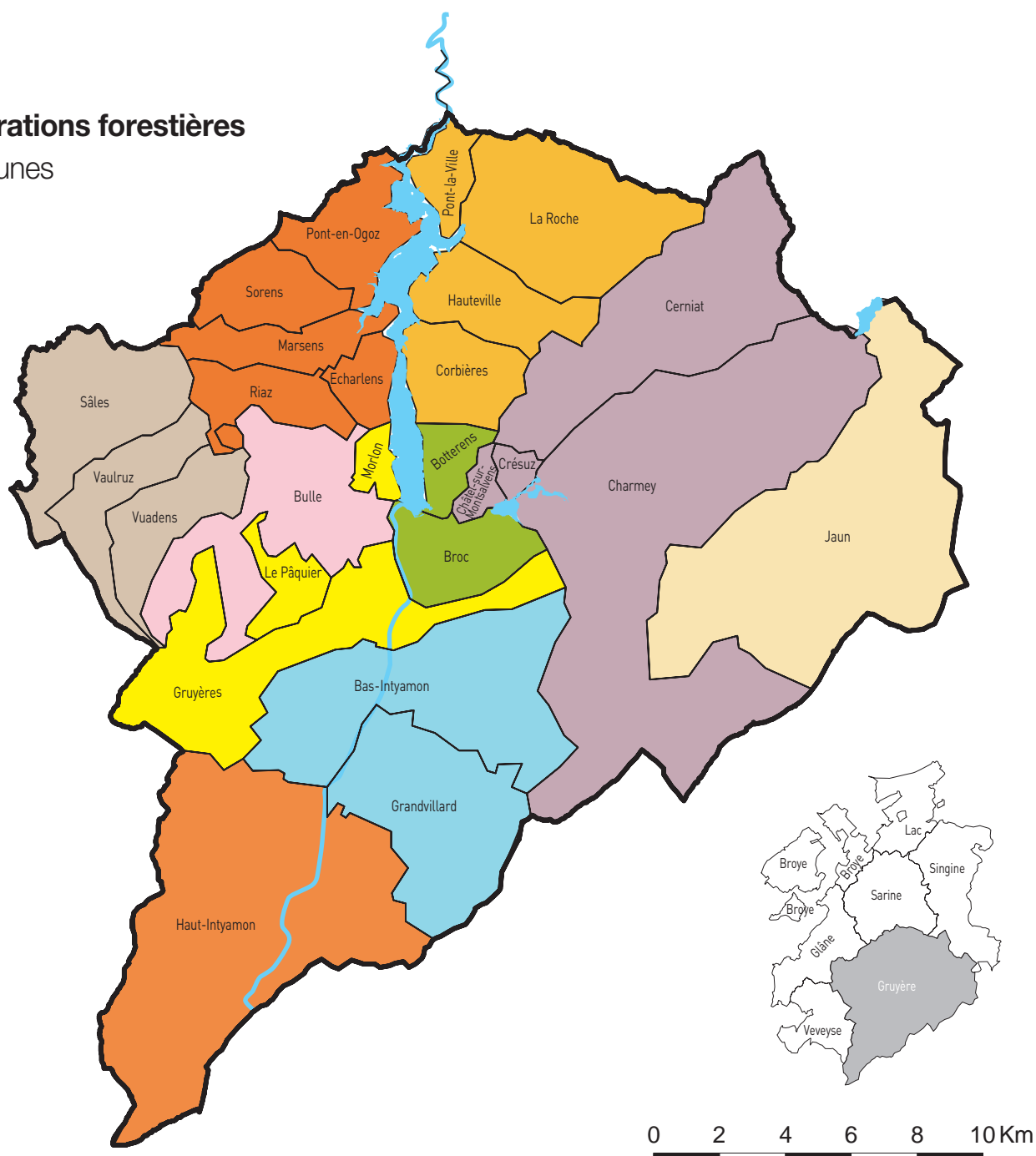
26 communes



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

10 corporations forestières

26 communes



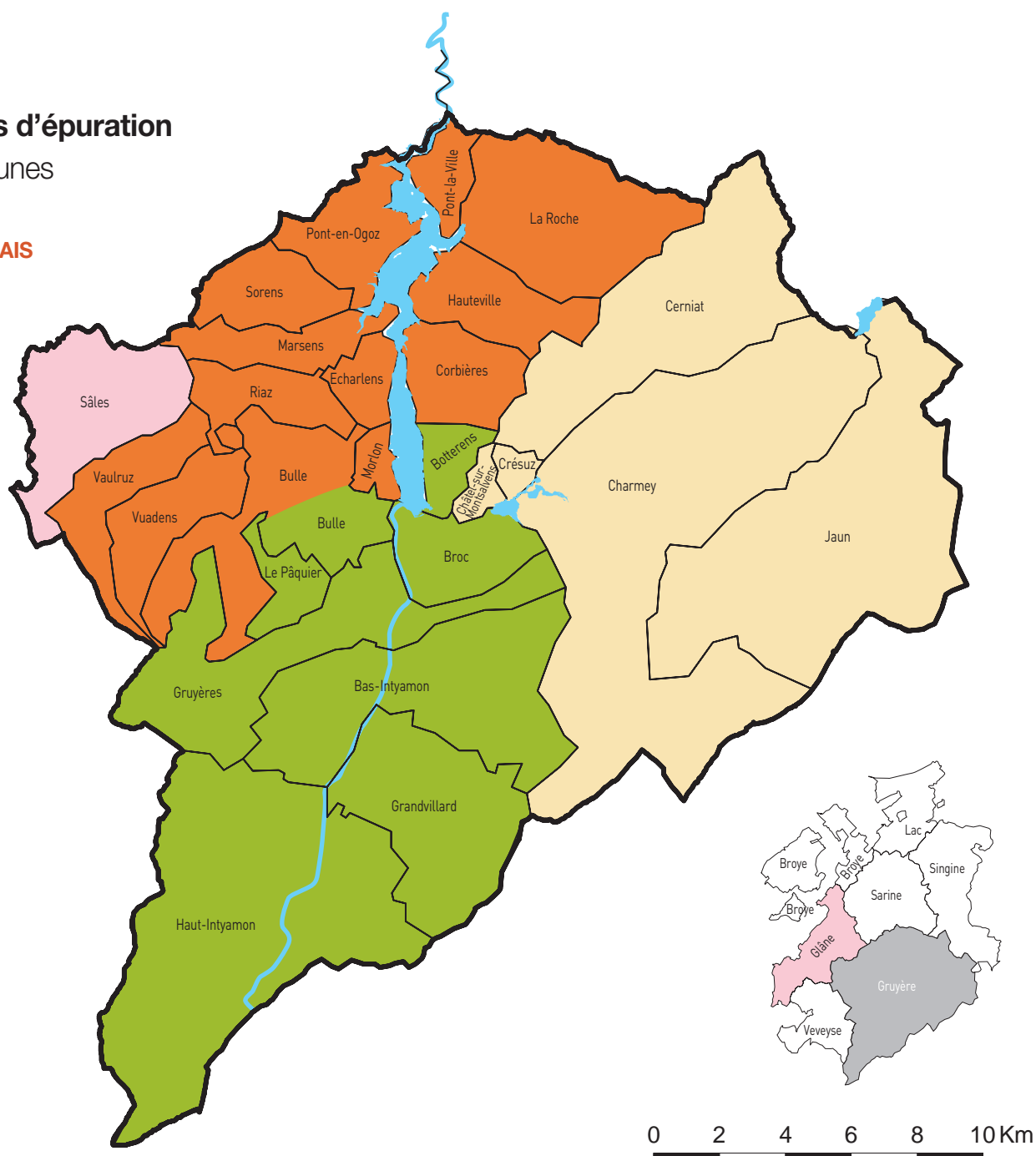
Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

4 stations d'épuration

26 communes

BULLE

fait partie de l'**AIS**
et de l'**AICG**



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

7 ORCOC

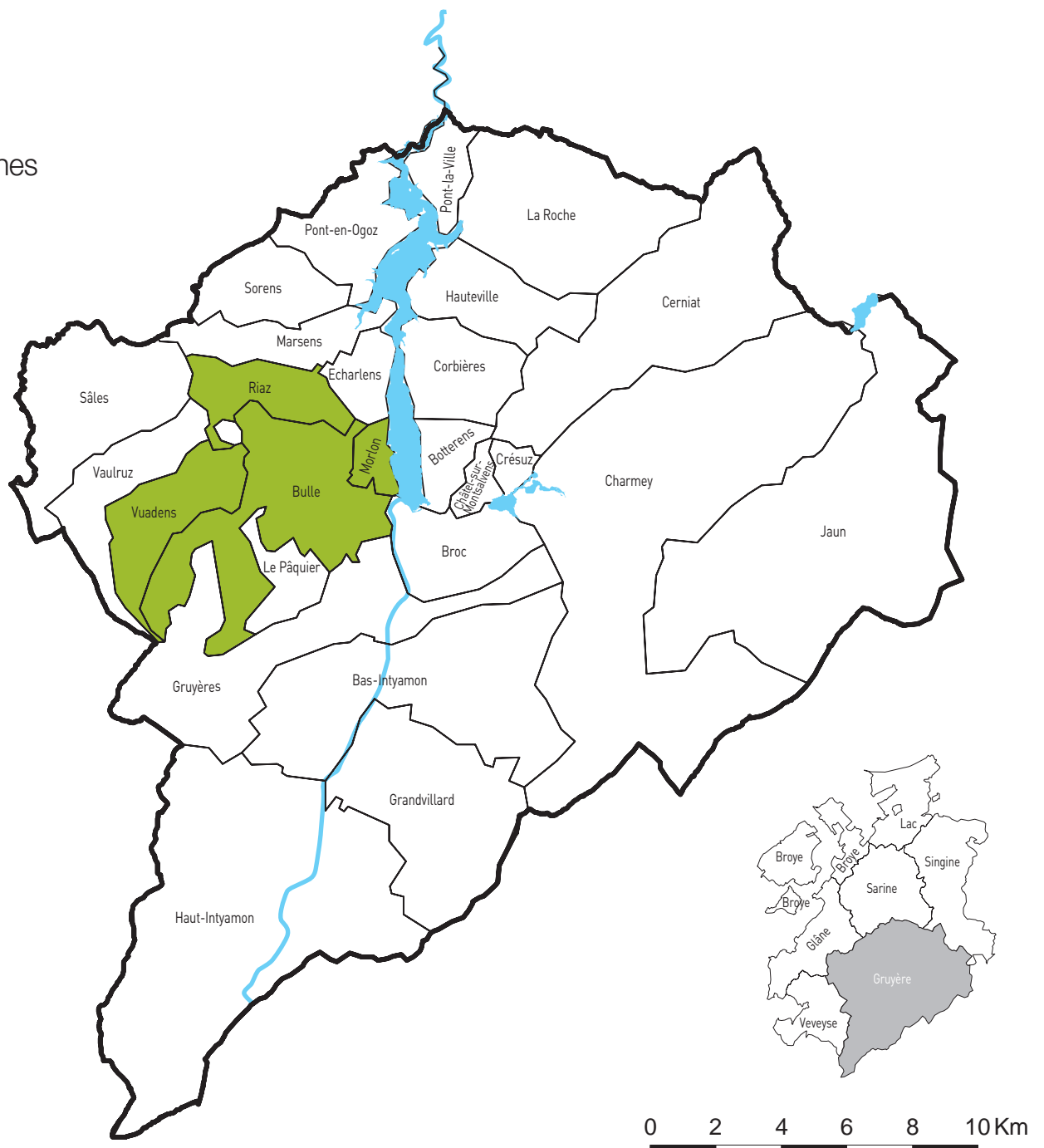
26 communes



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

MOBUL

4 communes



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

3 unités pastorales

26 communes

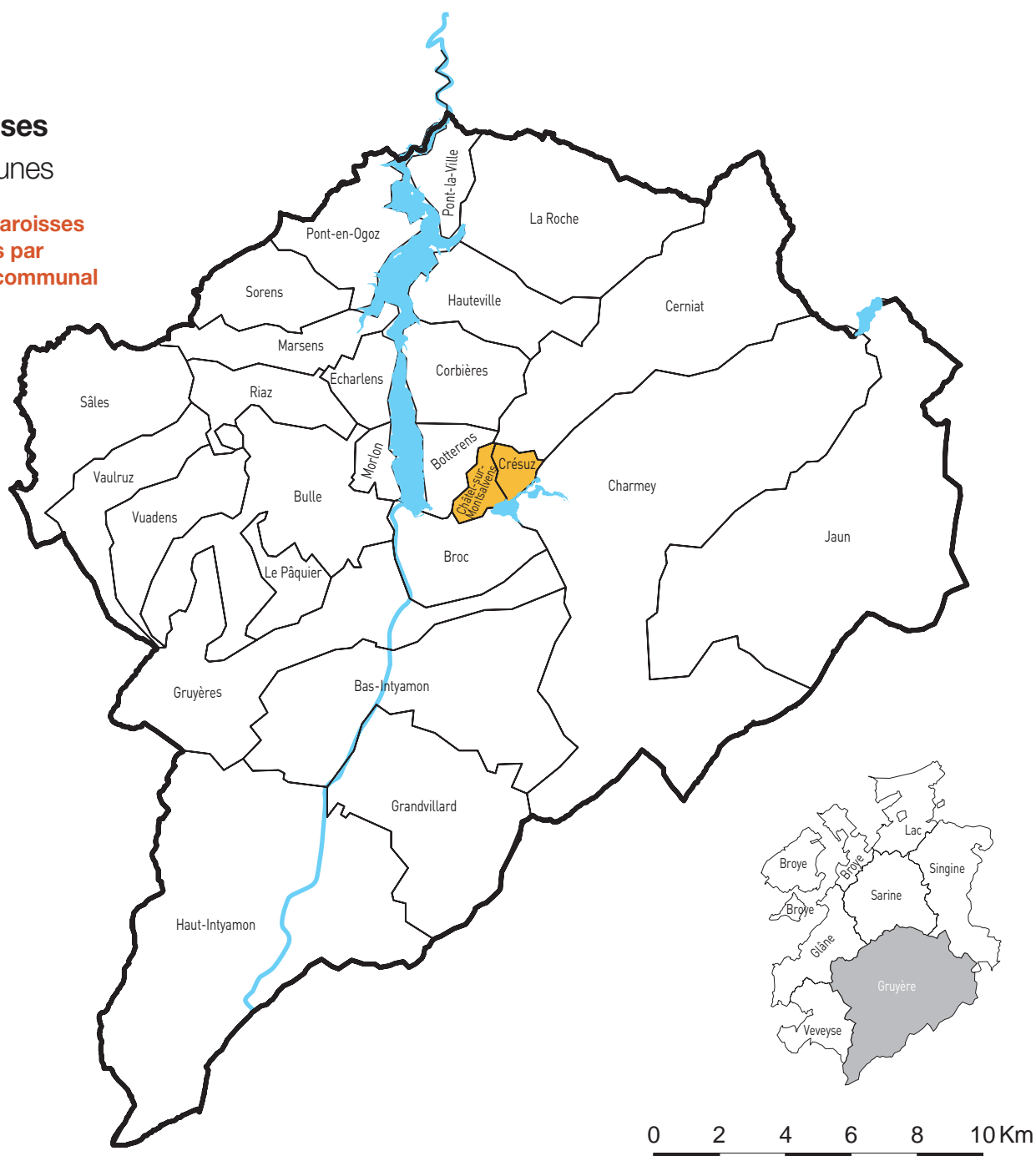


Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

25 paroisses

26 communes

**Les autres paroisses
sont définies par
le territoire communal**



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001



2.3 Les défis de la Gruyère

Afin de comprendre les analyses qui ont guidé les périmètres des nouvelles communes, il est nécessaire de s'attarder sur les particularités du district de la Gruyère, sur les défis qui l'attendent dans les prochaines années.

Le nécessaire renforcement des communes. Sur les 26 communes gruériennes, quatre recensent une population inférieure à 500 habitants et huit se situent entre 500 et 1000 habitants. Si l'on soustrait du calcul la commune de Bulle, la moyenne communale voisine avec les 1000 habitants. Pour rappel, la moyenne fribourgeoise est de 1600 habitants et la moyenne suisse de 3000 habitants. Redessiner la carte communale de la Gruyère nécessite l'intégration de cette dimension démographique. Il convient d'imaginer des périmètres ouvrant la porte à des communes de dimensions démographiques raisonnables afin de renforcer leur autonomie financière, seule capable d'assurer une meilleure gouvernance de la commune.

Le défi démographique. La Gruyère connaît une croissance démographique comme elle n'en a jamais connu dans son histoire. Cette augmentation est constante depuis quelques années, largement supérieure à la moyenne suisse. La Gruyère compte actuellement près de 47'000 habitants alors qu'elle en dénombrait 37'000 en 2000 et 28'000 en 1980. La dernière analyse démographique, commandée par l'Association du CO, laisse apparaître la perspective d'une population de 70'000 personnes en 2025. Le principal défi est d'absorber cette croissance et d'accompagner le dynamisme économique. Pour les communes, il s'agit prioritairement de répondre aux besoins en infrastructures: écoles primaires, troisième et même quatrième CO, salles communales ou de sport, agrandissement des stations d'épuration... Une coordination de certaines infrastructures est nécessaire afin d'éviter des dépenses inutiles. Cette coordination pourrait s'inscrire dans le cadre des périmètres proposés dans le plan de fusions.

Un rééquilibrage politique. Depuis deux décennies, la commune de Bulle, chef-lieu de la Gruyère, a considérablement cru au point de vue démographique et économique. Avec la fusion Bulle/La Tour-de-Trême, s'est ajouté un poids politique supplémentaire. Le débat sur les clés de répartition a permis de prendre la mesure du nouveau poids de la commune centrale, qui représente plus de 40% de la population. Un district comme la Gruyère a besoin d'un centre fort, dynamique, moteur économique, politique et culturel. Mais il est également nécessaire, afin d'équilibrer la balance régionale, que les communes périphériques disposent, elles aussi, d'un poids suffisant. Un centre fort, des communes périphériques fortes: telles sont probablement les conditions idéales du développement régional à venir. Or, ce rééquilibrage politique passe par des fusions au sein des communes périphériques. C'est l'un des enjeux de ce projet de fusions, qui permet, pour la première fois, d'intégrer l'ensemble des communes du district dans une même réflexion.

Un aménagement du territoire plus cohérent. Principal revers de la médaille du développement gruérien, l'aménagement du territoire. La vague d'intenses constructions qui a déferlé sur la région depuis deux décennies pose un certain nombre de problèmes d'aménagement. A l'exception d'un plan directeur régional, qui n'a pas été envisagé dans le district, l'instrument le plus efficace pour donner plus de cohérence à l'aménagement du territoire passe par les fusions de communes. La gestion du territoire laisse davantage d'initiatives aux autorités si le périmètre communal est large, s'il s'inscrit par exemple à l'échelle d'une vallée, comme ce pourrait être le cas en Gruyère, pour la Jogne ou l'Intyamou.

3. Une méthode de travail

3.1 Une approche pragmatique

Mon prédécesseur, le préfet Maurice Ropraz, avait envoyé en novembre le questionnaire aux communes. Arrivées à la mi-janvier, les réponses ont fait l'objet d'une synthèse. Sur cette base se sont déroulées deux séances avec les membres de la Commission « Affaires communales » de l'Association Régionale la Gruyère. L'objectif était d'établir un cadre de réflexion et de dessiner les axes du projet.

Des approches bilatérales avec des élus communaux a permis de relativiser l'importance de l'aide financière dans le processus en cours, jugée peu attractive pour les petites communes. Du 15 avril au 15 mai se sont déroulées des rencontres avec une délégation de chaque conseil communal, majoritairement constituée du syndic et du vice-syndic. Après une discussion sur les enjeux de la loi et sur d'éventuelles perspectives de fusion, un premier projet de plan de fusions leur a été présenté.

Sur cette base, la délégation de l'exécutif était chargée d'initier la discussion au sein du conseil communal, lequel devait répondre à trois interrogations:

- Le périmètre de la future commune fusionnée convient-il?
- Votre commune est-elle disposée à entamer une procédure de fusion à l'intérieur de ce périmètre dans la durée de la loi (jusqu'au 30 juin 2015)?
- Dans quel délai votre commune envisage-t-elle d'atteindre l'objectif du périmètre proposé?

Il a été suggéré aux communes qui désiraient entamer de manière neutre le débat à l'intérieur du périmètre que le préfet lance une invitation à ces communes. Trois périmètres ont souhaité une telle rencontre. Une seule a pu se dérouler durant le mois de juin.

Sur la base des réponses reçues, les périmètres du projet initial n'ont pas été modifiés, à l'exception de la proposition concernant les communes de la Rive droite.

3.2 Dans l'esprit de la loi

Des discussions conduites au sein de la Commission des affaires communales de l'ARG, avec les élus communaux et avec un certain nombre d'« experts » extérieurs, est apparu le fait que l'aide financière promise dans le cadre de la loi ne constituait pas un argument pour inciter certaines communes à entrer dans un processus de fusion.

La perspective d'une fusion semble une idée acquise auprès de nombreux élus. Beaucoup ont conscience que des outils du XIX^e siècle ne sont plus aptes à répondre aux défis du XXI^e siècle. Mais ils sont nombreux également à redouter un échec devant les citoyens, persuadés que l'opinion n'a pas encore pris conscience des limites du système actuel et de la crise de gouvernance que traverse le niveau communal. Or, la crainte d'un échec, avec le risque de paralyser toutes nouvelles velléités fusionnelles durant plusieurs années, est une raison suffisante pour inscrire une fusion dans une durée plus longue que celle de la loi du 9 décembre. Il est nécessaire de présenter des objectifs à moyen terme, de dessiner dans une plus longue durée des perspectives capables de susciter une adhésion au sein de la population. La présente loi sert alors de tremplin pour une prise de conscience jugée nécessaire pour l'avenir. La fusion pour la fusion, surtout si elle est principalement motivée par une carotte financière, n'est pas considérée comme un motif suffisant. Il est nécessaire de préparer les esprits à une telle perspective, d'informer avec un souci de transparence. Raison pour laquelle la gestion des sensibilités apparaît comme une priorité. Impératif donc de distinguer le niveau politique et administratif de la dimension identitaire, affective et associative.

Une fusion capable de réussir, c'est une fusion qui est portée par un projet (école, salle de spectacle, centre sportif, infrastructures touristiques...), par une ambition collective.

Ces arguments ont indiqué des perspectives temporelles qui échappent au cadre législatif. La perspective de la fin de la prochaine législature (2021) ou de la suivante (2026) apparaît comme plus réaliste pour parvenir à des fusions d'une dimension intéressante.

3.3 Le modèle des « noyaux forts » du professeur Bernard Dafflon

Rares sont les théories sur les fusions de communes. Le professeur Bernard Dafflon, directeur de la Chaire de finances publiques et de gestion des finances publiques, de l'Université de Fribourg, a livré une analyse sur les « Eléments d'étude pour une dimension de référence » dans le domaine des fusions de communes. Cette recherche réalisée en 1999 a été périodiquement mise à jour, la dernière datant d'avril 2012.

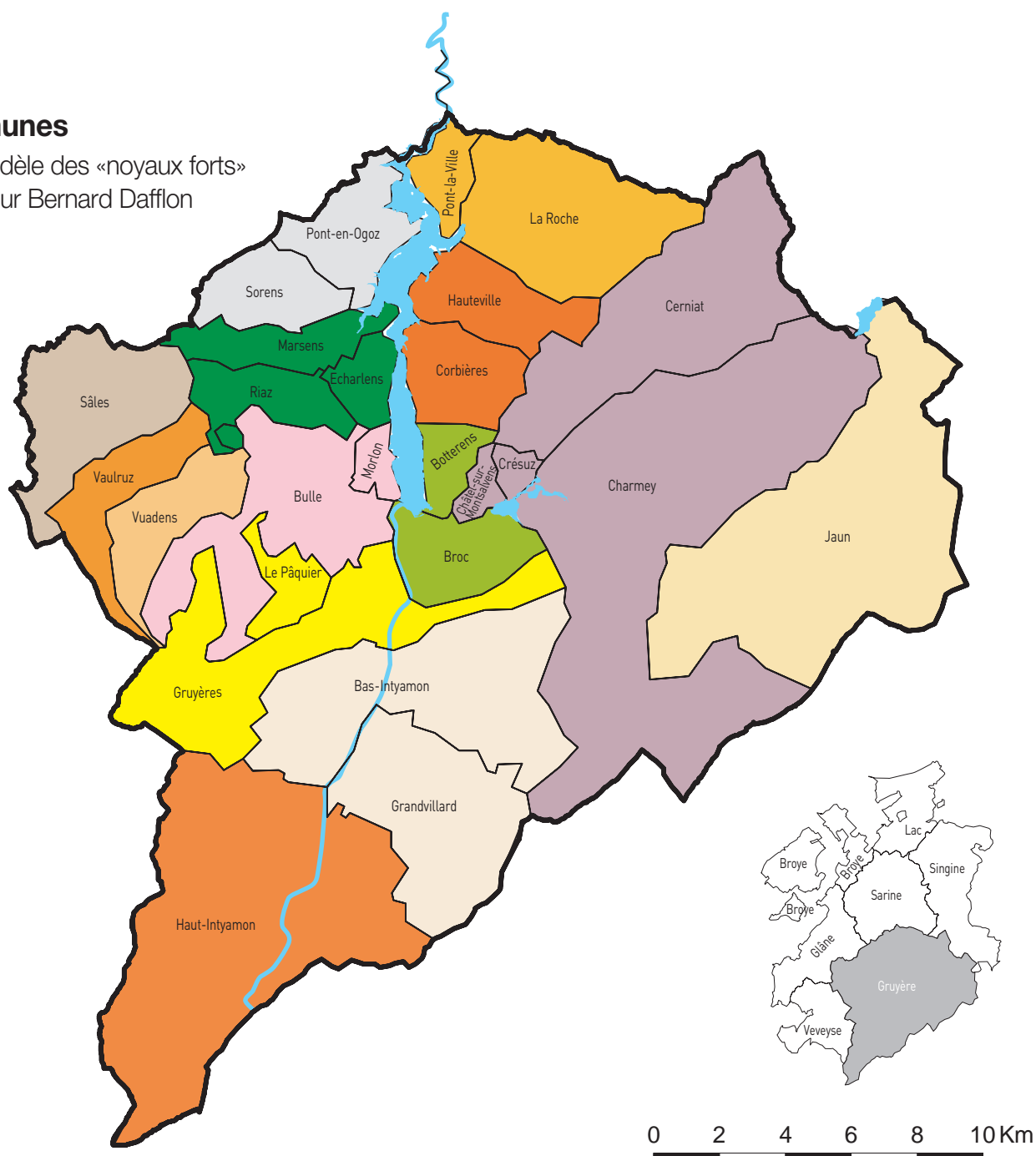
Cette étude détermine une approche permettant de définir la taille d'une fusion au moyen d'une méthode dite des « noyaux forts ». Sur la base de sept tâches ou prestations, publiques ou privées – mais toujours collectives et liées à des activités reposant sur un facteur de cohérence socio-culturelle – l'analyse conduit à sélectionner des groupes de communes appelées à fusionner.

Au final, pour le district de la Gruyère, ce sont 14 communes qui sortent de cette radiographie et parmi elles, trois ne sont pas touchées par un processus de fusion: Jaun, Vuadens et Vaulruz.

Si cette approche a guidé nos réflexions, elle nous a également incités à aller au-delà, afin d'atteindre de nécessaires masses critiques.

14 communes

Selon le modèle des «noyaux forts»
du professeur Bernard Dafflon



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

4. Le projet de plan de fusions

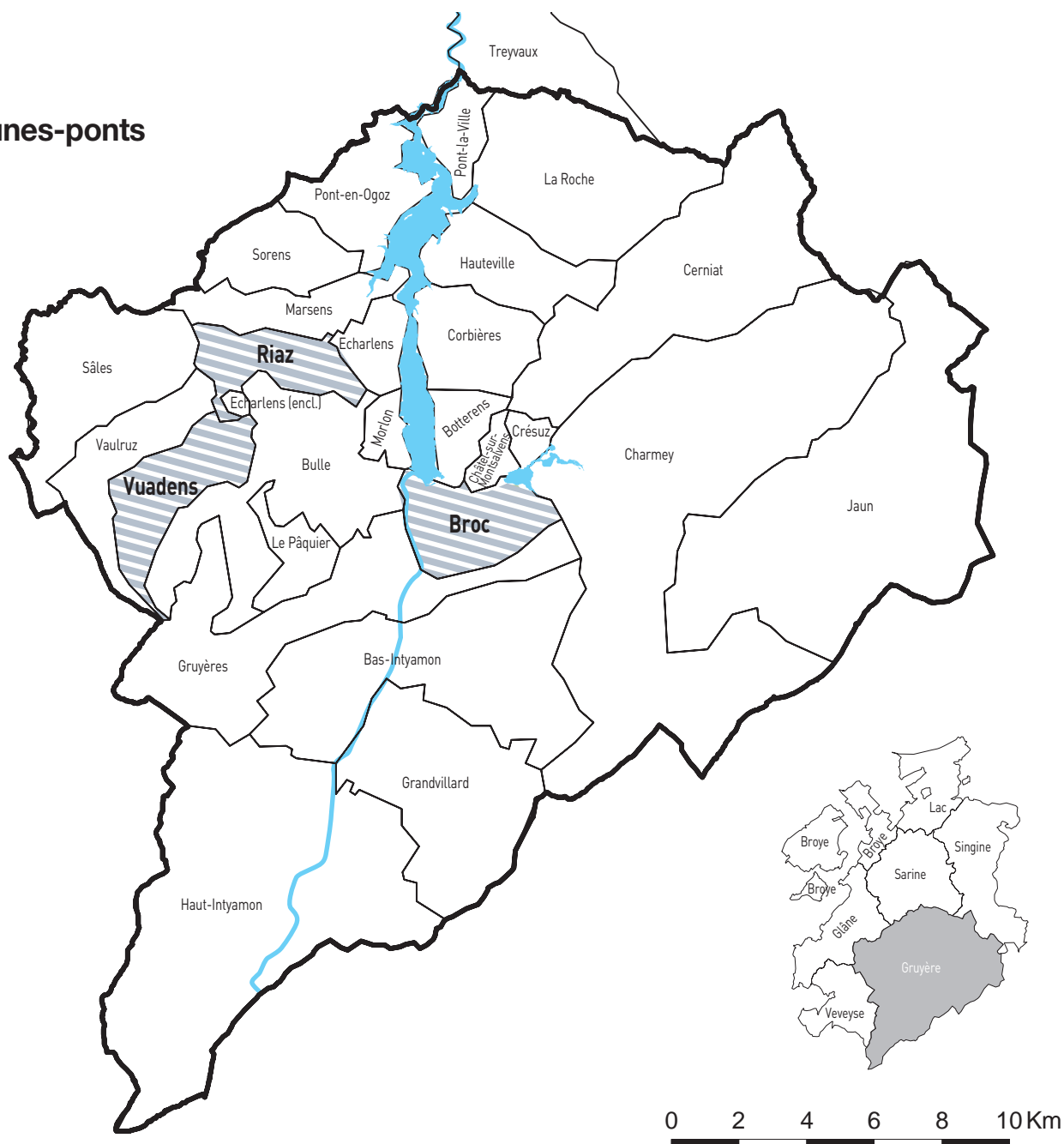
4.1 Les communes-ponts

Trois communes sont apparues comme des communes-ponts, aptes à intégrer plusieurs périmètres. C'est le cas de Vuadens, qui est susceptible d'appartenir à la commune de Bulle/Le Pâquier/Morlon, avec laquelle elle participe à l'Association Mobul. Mais Vuadens pourrait également intégrer le périmètre de la nouvelle commune de la Sionge. Cette hypothèse permet, d'ailleurs, d'assurer une meilleure dimension à cette commune fusionnée. C'est le cas de Riaz, également membre de l'Association Mobul, dont le bâti s'inscrit dans la continuité du territoire bullois. Mais la commune de Riaz est aussi intégrée à la sous-région de la Rive gauche, en participant à plusieurs associations intercommunales (EMS, corporations forestières).

C'est enfin le cas de Broc, qui possède le caractère unique d'être dans une situation géographique centrale au sein du district. Autre particularité, la commune brocoise pourrait revendiquer une appartenance à plusieurs périmètres: la Rive droite, l'Intyamon, voire même la Jogne. Après l'avoir envisagé, on aurait pu également imaginer une commune centrale composée de Broc, Le Pâquier et Gruyères.

Ces trois communes-ponts influencent les cinq variantes proposées. Les modifications les plus notables se trouvent cependant sur la Rive droite, compte tenu du fait que la commune sarinoise de Treyvaux a été intégrée à ces hypothèses de fusions.

3 communes-ponts



Source: Office fédéral de la topographie, Bern, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

4.2 Les variantes

—

Variante 1

Sept communes composent cette première variante. Autour de la commune centrale regroupée autour de Bulle (avec Morlon et Le Pâquier), se rassemblent six communes aux dimensions relativement importantes. Vuadens est intégrée à l'éventuelle commune 2, alors que Riaz intègre le périmètre 3. L'ensemble de la Rive droite constitue la commune 4, dans une cohérence géographique et avec une population de 6000 habitants (chiffres 2010). Les quatre communes francophones de la vallée de la Jogne – « les quatre C » – restent insensibles aux variantes, constituant un ensemble homogène, géographique et historique. La commune germanophone de Jaun, malgré sa petitesse, est maintenue dans ses limites actuelles pour des raisons essentiellement linguistiques. Si la perspective d'une grande commune bilingue de la Jogne peut être séduisante pour de nombreuses raisons, la lourdeur de son fonctionnement comme le coût généré par cette singularité nous ont contraints à y renoncer.

Il conviendrait, si la commune de Jaun devait demeurer une entité autonome, de trouver un statut particulier pour la seule commune germanophone du district. Cette singularité ne doit pas représenter un fardeau pour les citoyens de Jaun. Raison pour laquelle il sera nécessaire de trouver des solutions originales afin d'inventer des collaborations entre Jaun et une éventuelle entité rassemblant les quatre communes de la Jogne.

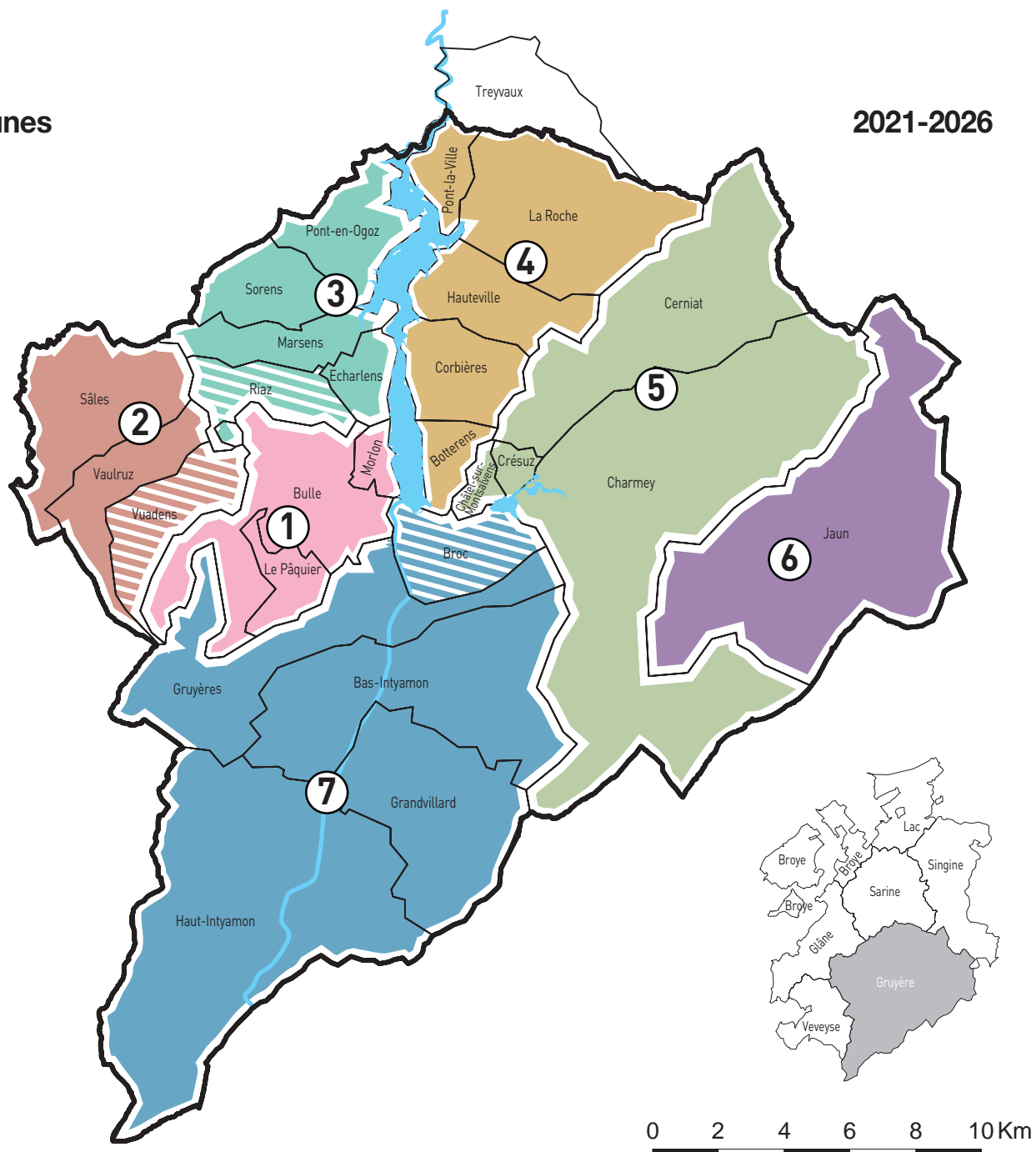
Si l'avenir passait par la création d'une commune bilingue, nous demandons au Conseil d'Etat d'envisager une prise en charge du coût du bilinguisme, ou, du moins, une participation à cet effort que le canton appelle de ses vœux depuis de longues années.

La vallée de l'Intyamon constitue un périmètre logique, cohérent au niveau géographique et historique. L'intégration de la commune de Gruyères, envisagée positivement par cette dernière, s'inscrit dans cette même logique, renforcée par l'argument démographique. Les quatre communes ainsi réunies constitueraient une entité nouvelle de plus de 5000 habitants, pour une imposante surface (146 km²).

La singularité de cette variante réside dans l'intégration de la commune de Broc, qui aurait l'avantage de hisser la masse critique au-dessus des 7000 habitants, rendant plus confortable le rapport entre la population et le territoire. L'intégration de Broc dans ce périmètre correspond non seulement au souhait des autorités de cette dernière – un vœu parmi d'autres – mais renforce également la cohérence au niveau de l'espace et apporte une dimension économique non négligeable, notamment au point de vue touristique. Les deux phares du tourisme local, Gruyères et Broc, pourraient ainsi rayonner à l'intérieur d'une même commune.

7 communes
Variante 1

2021-2026



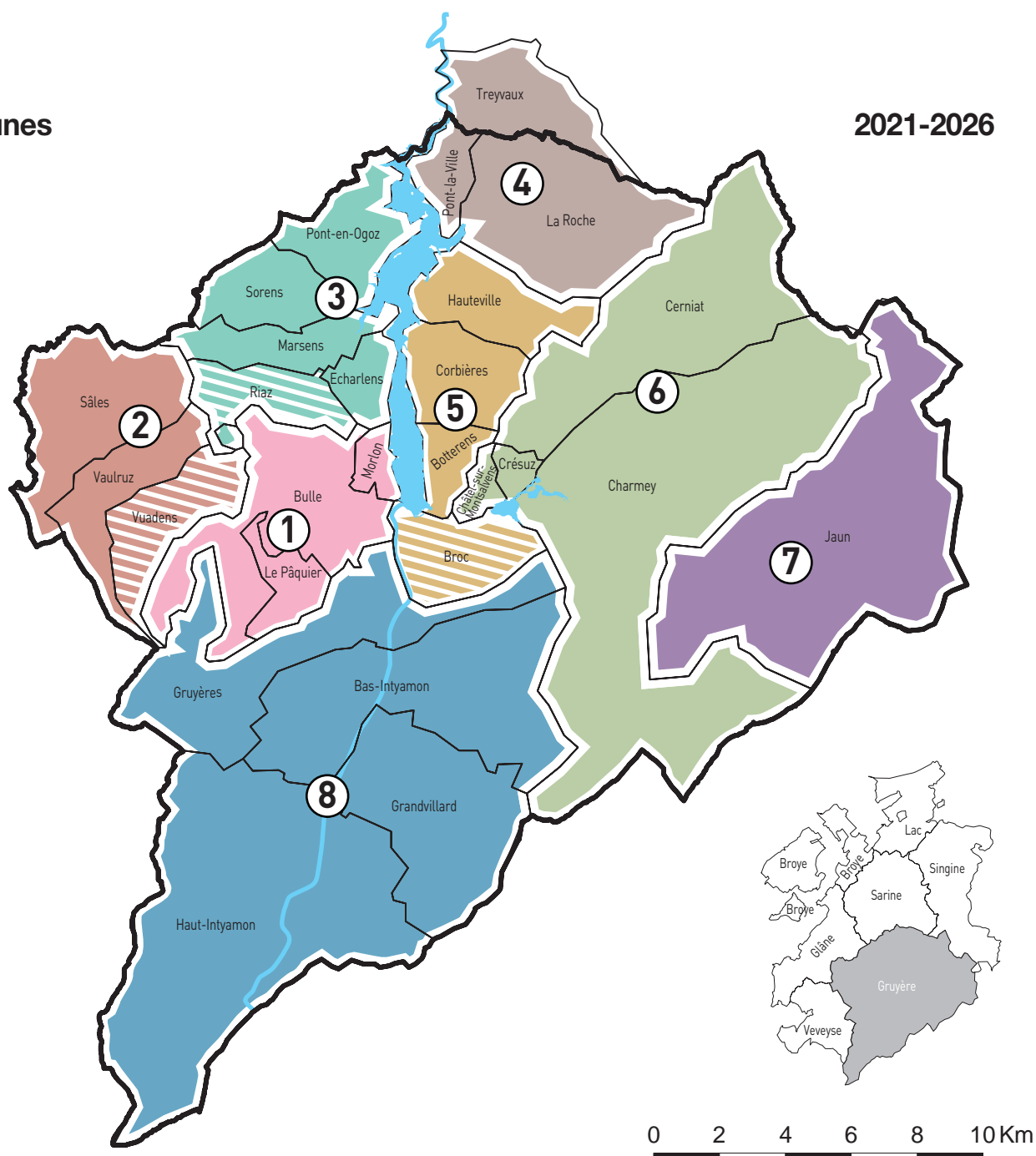
Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

Variante 2

Principales différences de cette variante 2 avec la variante 1: l'organisation territoriale de la Rive droite. L'intégration de la commune sarinoise de Treyvaux dans les hypothèses ouvre des perspectives nouvelles. A partir du moment où il est raisonnable de penser qu'une entité composée de La Roche, Pont-la-Ville et Treyvaux constitue un ensemble homogène, dotée d'une population (3500 habitants) suffisante pour envisager une meilleure gouvernance communale, les autres communes de la Rive droite formeraient, avec Broc, une entité de 4000 habitants, qui possède sa logique spatiale et qui s'appuie sur des collaborations entretenues depuis longtemps.

8 communes
Variante 2

2021-2026



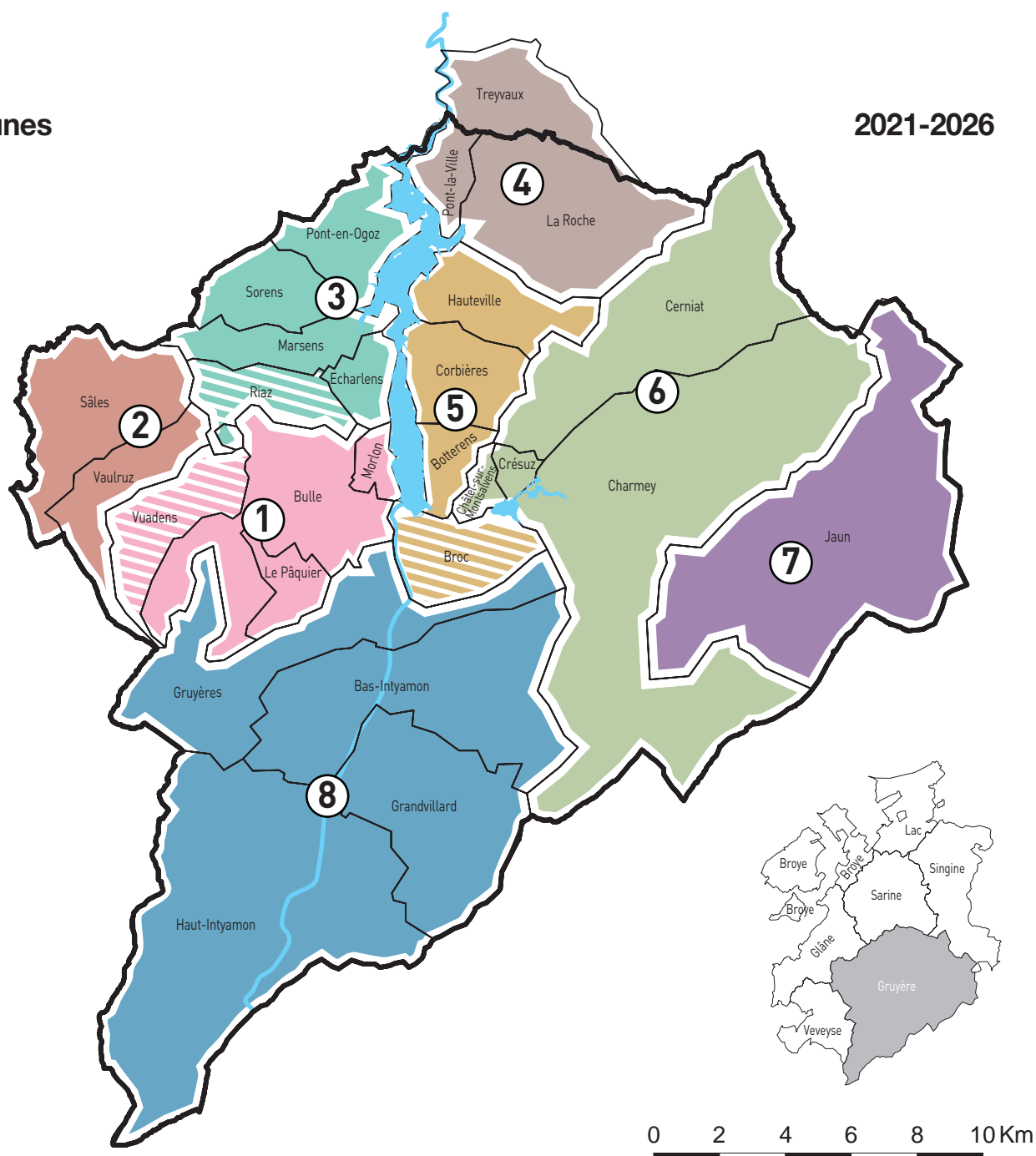
Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

Variante 3

Seul changement de cette variante 3, l'intégration de la commune de Vuadens à la commune fusionnée de Bulle/Morlon/Le Pâquier. Cette variante enrichit le premier périmètre d'une commune qui inscrit son territoire dans la continuité du tissu bullois. La participation de Vuadens à l'Association Mobul, qui coordonne les dimensions de l'aménagement du territoire et de la mobilité.

8 communes
Variante 3

2021-2026



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
 Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

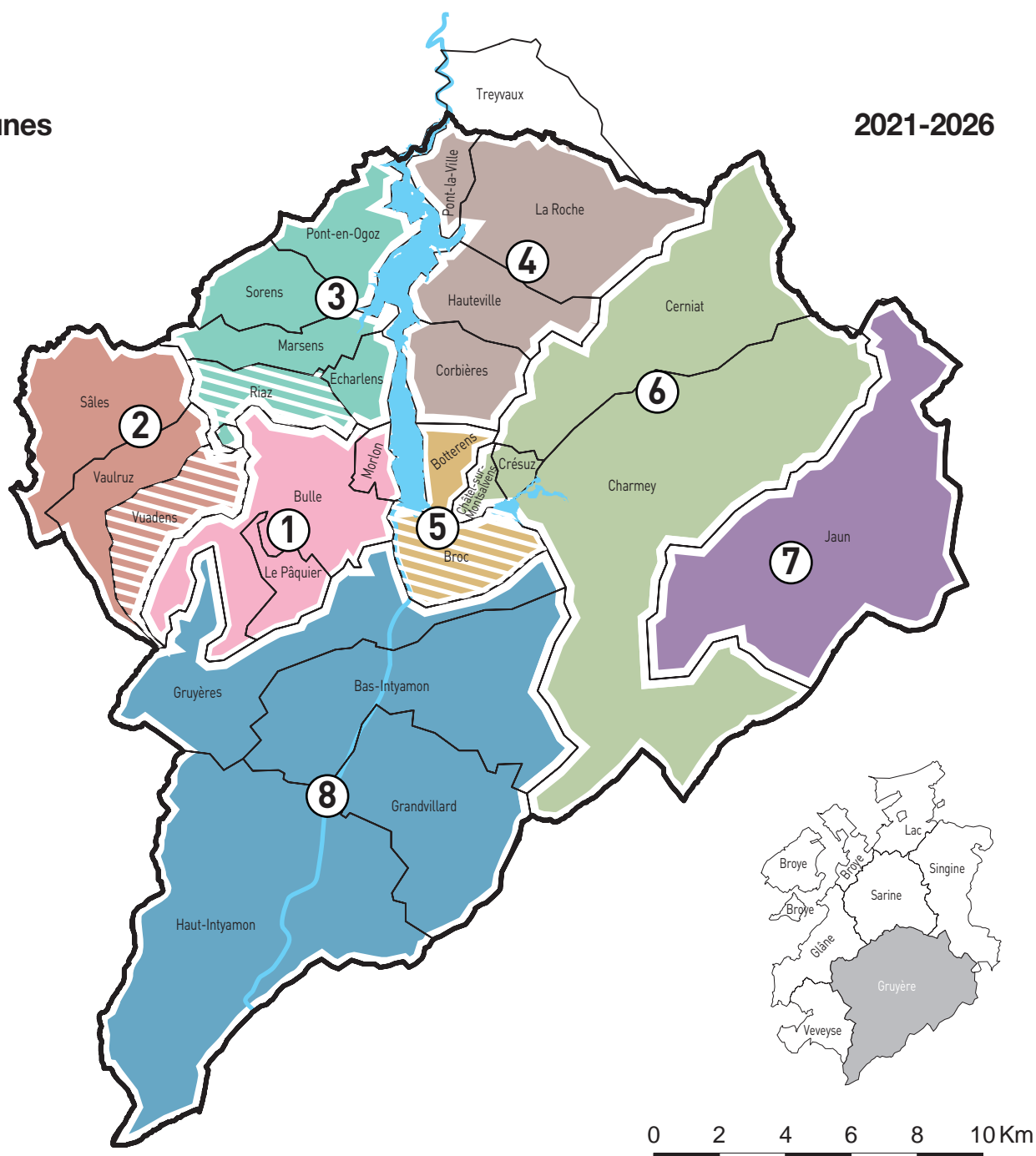
Variante 4

En ne tenant pas compte de la commune sarinoise de Treyvaux, la géographie communale de la Rive droite s'en trouve bouleversée. En rassemblant Broc et Botterens, au sein d'une nouvelle commune (5), on a l'avantage de constituer une entité qui approche les 3000 habitants et qui partage de nombreuses activités (école, forêts, pompiers). Mais force est de constater que cette perspective ne répond pas pleinement aux objectifs revendiqués pour l'ensemble du district. Imaginer une commune courant de Broc à La Roche/Pont-la-Ville est un risque en raison de la dimension géographique de ce nouveau périmètre, notamment dans sa longueur. La dilution de l'espace pourrait avoir comme corolaire une faible capacité d'intégration de cette éventuelle entité. Les communes « nord » de la Rive droite (Corbières, Hauteville, La Roche, Pont-la-Ville) possèdent davantage de points communs, œuvrant déjà ensemble au niveau des EMS, de la station d'épuration, des corporations forestières, des services de protections civiles). Il n'y a guère que dans la collaboration scolaire et le service du feu où ces quatre communes se trouvent divisées.

Il serait légitime de suggérer une variante à cette quatrième variante! A savoir l'intégration du périmètre Broc/Botterens au périmètre de la commune de Bulle/Le Pâquier/Morlon. Le mérite de cette hypothèse consiste en la création d'une forte entité centrale à tout le district, noyau géographique et économique et carrefour routier. Le bémol de cette solution réside dans la dimension presque hypertrophique de ce centre qui dépasserait déjà les 25'000 habitants aujourd'hui.

8 communes
Variante 4

2021-2026



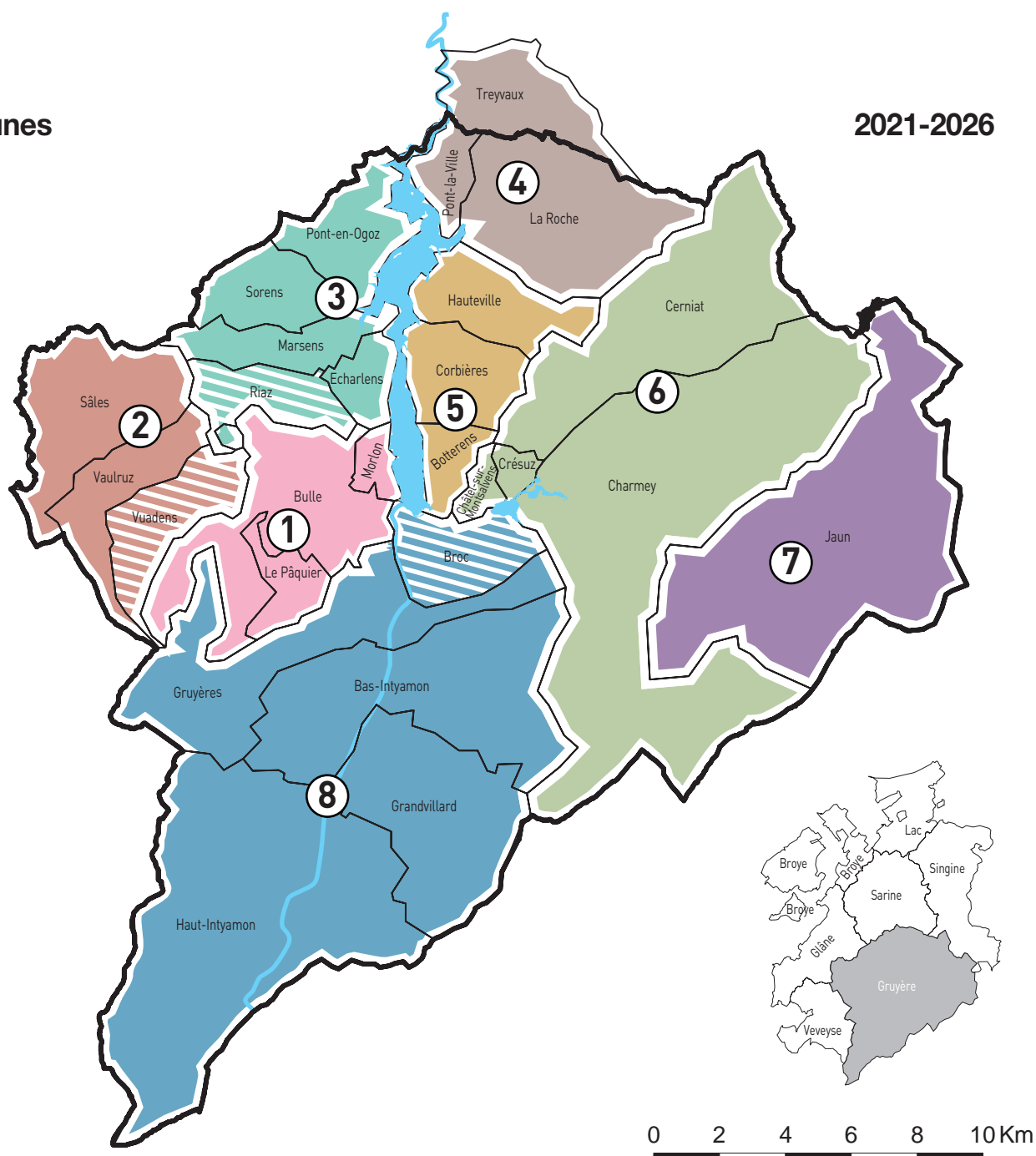
Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

Variante 5

Dernière variante qui touche essentiellement – une fois encore – la Rive droite. Le seul élément qui distingue la variante 5 de la variante 3 est la sortie de la commune de Broc de ce périmètre, Broc étant, cette fois-ci, intégré à la commune de Gruyères/Bas-Intyamon/Grandvillard/Haut-Intyamon. Conséquence: une commune 5 constituée de Botterens, Corbières et Hauteville. Ces trois communes placées dans un espace homogène, collaborant déjà sur de nombreux points, concentrent cependant une population modeste avec moins de 2000 habitants une fois l'éventuel mariage consommé.

8 communes
Variante 5

2021-2026



Source: Office fédéral de la topographie, Berne, Office fédéral de la statistique: GEOSTAT, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg
Quelle: Bundesamt für Landestopographie, Bern, Bundesamt für Statistik: GEOSTAT, Neuenburg / Amt für Statistik des Kantons Freiburg, c13-001

5. Conclusion

Le paradoxe de tout le processus de fusions initié par la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes réside dans le fait que l'ensemble du projet repose sur une démarche volontaire des communes. Autonomes et maîtresses de leur destin, les communes sont les seules habilitées à prendre la décision d'une éventuelle fusion. Le préfet, auquel la loi confère une responsabilité importante dans l'effort d'analyse et de mise en perspective, se trouve fort démuni lorsqu'il s'agit de passer à l'acte...

La loi n'a pas simplifié le travail préfectoral dans la mesure où le calendrier proposé apparaît comme limité, dans la mesure, également, où l'aide financière proposée – les 200 francs par habitant – n'a pas généré de véritables envies.

Il aurait été souhaitable que le préfet, transformé en apôtre des fusions, dispose de quelques outils lui permettant de faire pencher la balance vers une décision favorable à une fusion. Les problèmes de capacité financière, d'infrastructures défaillantes ou de positionnement géographique excentré mériteraient une attention supplémentaire. Régulièrement a été prononcée la critique envers une loi qui ne serait « faite que pour les villes et les agglomérations ». Prendre la décision de fusionner plusieurs communes alpêtres, qui s'étendent sur un territoire de grande dimension, et qui plus est, seraient propriétaires en commun d'une centaine de chalets d'alpage et responsables de l'entretien de dizaines de kilomètres de routes vicinales, ne correspond pas à la même décision de fusionner des communes périurbaines, rassemblées dans des territoires de poche et disposant d'une généreuse masse fiscale. Si la loi ne peut faire de distinction entre ces cas, il conviendrait que le Législateur offre des outils de compensation.

A la sortie de cette première étape, nous ignorons le nombre de processus fusionnels qui seront initiés en Gruyère dans la durée de la loi. Par contre, il est certain que le mérite principal de ce texte réside dans sa capacité à initier un débat sur l'avenir des structures communales. Les échanges avec les élus ne laissent pas de doute sur leur réelle prise de conscience quant aux difficultés que rencontrent les structures communales dans l'exercice des missions que leur a confiées la Constitution. L'inadéquation entre le territoire communal et les tâches, la centralisation rampante des compétences communales, le déficit démocratique des collaborations intercommunales, la viabilité financière précaire de nombreuses communes, la position difficile des élus tiraillés entre le décisionnel et l'opérationnel, l'incapacité à répondre aux nouvelles demandes de nouveaux citoyens: ce ne sont que quelques exemples qui témoignent des difficultés de l'actuelle gouvernance communale.

En remerciant toutes les personnes qui ont participé à cette réflexion – en particulier les élus communaux – je forme le vœu que ce rapport apporte sa pierre à l'édifice d'un district composé de communes plus autonomes, financièrement solides, dont les services répondent efficacement aux besoins de la population. Des communes qui sont les garantes d'une qualité de vie, portées par l'ambition de préparer, pour la prochaine génération, les conditions d'un avenir durable.

Impressum

—

© **Préfecture de la Gruyère – Patrice Borcard**

Administration cantonale - district de la Gruyère
le Château, 1630 Bulle

T. +41 26 305 64 00

www.admin.fr.ch/

—

Mise en page

Entreligne – Olivier Collaud

www.entreligne.ch

—

Photographie

Couverture: © Eric Fookes, Charmey, www.charmey.org

Intérieur: © Patrice Borcard

—

Préfecture de la Gruyère

Administration cantonale - district de la Gruyère

le Château, 1630 Bulle

T. +41 26 305 64 00

www.admin.fr.ch/