

Rapport de clôture

Assemblée constitutive pour la fusion du Grand Fribourg

« Récit d'une aventure, radiographie d'un échec et semences pour l'avenir »

Sommaire

Sommaire	2
I. Introduction.....	3
II. L'Assemblée constitutive.....	5
A. Origine et fondements.....	5
B. Constitution, rôle et fonctionnement de l'Assemblée constitutive.....	9
C. Déroulement des travaux.....	24
D. Rôle et implication des principaux partenaires.....	33
III. Le concept de fusion.....	42
A. Nature du concept.....	42
B. Projet de société.....	42
C. Contenu de la (future) convention de fusion.....	45
IV. Information de la population et débat public.....	48
A. Stratégie de communication.....	48
B. Consultation publique de mai 2019.....	53
C. Vote consultatif du 26 septembre 2021.....	54
V. Enseignements tirés des travaux de l'Assemblée constitutive.....	58
A. Analyse du contenu du concept de fusion.....	58
B. Analyse de la conduite et du déroulement du processus.....	74
VI. Conclusion.....	104
Table des matières.....	106
Liste des annexes au rapport de clôture.....	110

I. Introduction

Depuis le début de l'année 2018 et durant près de quatre ans, 36 délégué·e·s élu·e·s par la population ont, sous la conduite du Préfet de la Sarine, travaillé à dessiner les contours d'une nouvelle commune au cœur du district de la Sarine. Au sein de l'Assemblée constitutive, structure inédite prévue par la loi pour le projet de fusion du Grand Fribourg, ils et elles se sont investi·e·s avec l'ambition de faire naître une commune de près de 80'000 habitant·e·s et de faire bénéficier celles et ceux-ci d'un cadre de vie encore amélioré.

Leur vision pour la commune fusionnée a été ancrée dans un concept de fusion. Véritable projet de société, avec à son cœur la volonté d'améliorer encore la qualité de vie des personnes vivant dans ce périmètre, ce document est le fruit d'une collaboration intense entre les représentant·e·s des neuf communes impliquées, mais également d'échanges nourris avec la population, le tissu associatif et économique du Grand Fribourg, les autorités et services cantonaux, ainsi que les autorités communales impliquées. Un projet de fusion, au bénéfice de la population du périmètre concerné, ne peut se faire sans cette dernière. Des efforts importants ont ainsi été déployés pour permettre l'implication et l'information complète des personnes établies dans le périmètre de fusion.

La population de chaque commune du périmètre concerné s'est prononcée le 26 septembre 2021 sur sa volonté de voir sa commune poursuivre le processus de fusion, articulé autour du concept de fusion susmentionné. Le résultat de ce scrutin consultatif s'est avéré sans appel : une poursuite du projet de fusion est souhaitée par la population du Grand Fribourg prise dans son ensemble, mais refusée par la population d'une majorité de communes prises individuellement. Les différents organes du projet ont pris acte de ce résultat clair. S'il est décevant dans la perspective de la concrétisation des démarches entreprises jusqu'alors pour aboutir à une fusion de communes, il ne retranche rien à l'importance et l'utilité du travail fourni par les délégué·e·s et les partenaires. Leur engagement a permis d'accéder à un stade encore jamais atteint auparavant dans l'esquisse du futur de la capitale cantonale fusionnée. Il a également renforcé la compréhension mutuelles entre les communes concernées.

C'est afin de conserver un descriptif précis des travaux entrepris et des propositions effectuées, mais également pour proposer une première évaluation des forces et des faiblesses du projet mené et de son cadre, que l'Assemblée constitutive a mis sur pied une commission de liquidation et lui a confié le mandat de rédiger un rapport de clôture du processus.

Le fruit des travaux de cette commission est détaillé dans le présent rapport. Celui-ci contient trois parties avant tout descriptives, dans une logique d'historique du projet et de ses

principales étapes (parties II, III et IV), avant de proposer, avec la part de subjectivité que cela comporte, une série d'enseignements tirés des travaux menés par l'Assemblée constitutive (partie V). Il comprend finalement, dans ses annexes, une sélection des documents les plus importants établis tout au long du processus.

Notre espoir est que les travaux de qualité menés par l'Assemblée constitutive et ses propositions, qu'elles soient orientées vers des réalisations concrètes et immédiates ou qu'elles représentent une vision à moyen ou à long terme, puissent nourrir les réflexions des autorités et de la population, soit immédiatement dans le cadre de collaborations intercommunales, soit à l'occasion de futurs projets de fusions dans le périmètre du Grand Fribourg. Les questions de gouvernance du Grand Fribourg, ainsi que celles relatives au rôle des communes et à leur autonomie demeurent plus actuelles que jamais. Gageons que le processus de fusion du Grand Fribourg, même s'il a été interrompu avant son terme, représentera un jalon important, nécessaire et utile dans la recherche de solutions futures à ces enjeux.

II. L'Assemblée constitutive

A. *Origine et fondements*

Aux termes de l'article 135 de la Constitution cantonale fribourgeoise, l'État encourage et favorise les fusions de communes. C'est sur cette base constitutionnelle et à la suite de diverses interventions parlementaires que le Grand Conseil a adopté, en décembre 2010, la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes.

Cette loi, tout en rappelant que les fusions de communes dans le canton de Fribourg ont un caractère volontaire et que ce sont les communes qui sont en principe à l'initiative des démarches devant aboutir à une fusion, matérialise la politique cantonale d'encouragement aux fusions de communes. Elle prévoit que l'État apporte, par l'entremise des préfets, un soutien dans la planification de ces fusions par l'élaboration de plans de fusions à l'échelle des districts (art. 4 ss LEFC ; cf. point b ci-après). Un soutien financier cantonal est également prévu pour les fusions réussies, sous la forme d'un montant par habitant·e·s (cf. point D.2.b ci-après). Compte tenu de l'importance stratégique cantonale d'un processus de fusion concernant la capitale cantonale, le Grand Conseil a par ailleurs adopté des dispositions spécifiques à ce sujet, prévoyant un cadre institutionnel et des procédures particulières mais sans remettre en cause le principe du caractère volontaire des fusions (art. 17a ss LEFC ; cf. points a et c ci-après).

1. Loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)

a) La LEFC de 2010

La Constitution cantonale prévoit que l'État encourage et favorise les fusions de communes (art. 135 Cst.). La loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1) prévoit dans ce but deux éléments principaux : d'une part une aide financière cantonale aux fusions, s'élevant à CHF 200.- par habitant·e·s (augmentée par un multiplicateur en fonction du nombre de communes concernées) et d'autre part des plans de fusions, élaborés par les préfets et adoptés par le Conseil d'État (voir point b ci-dessous). Dans sa teneur originale, la LEFC ne prévoyait en revanche aucune disposition spécifique pour la fusion du Grand Fribourg ou, de manière plus générale, d'incitatif particulier pour les fusions de grande ampleur.

b) Plan de fusions du district de la Sarine

Présenté par la Préfecture de la Sarine en juin 2012, le plan de fusions du district de la Sarine¹ reposait sur une application à la Sarine de la méthode des noyaux forts élaborée par le Prof. Bernard Dafflon² ainsi que sur des entretiens avec tous les exécutifs du district.

En ce qui concerne le Grand Fribourg, le plan de fusions retenait un scénario de fusions regroupant Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly et Villars-sur-Glâne, tout en envisageant une variante comprenant les communes de Corminboeuf et Chésopelloz (toutes deux ayant fusionné depuis).

Pour accompagner concrètement les fusions planifiées, et plus particulièrement celle du Grand-Fribourg, le Préfet de la Sarine insistait sur l'importance des mesures d'accompagnement. Quatre mesures spécifiques étaient présentées dans le rapport :

1. que la législation cantonale permette, dans les communes d'une certaine taille, la création de « Kreise » (à l'image de la commune de Zurich) ;
2. que des réformes institutionnelles et structurelles de l'Agglomération de Fribourg aboutissent ;
3. qu'une réflexion profonde, basée sur les critères objectifs de la Confédération, ait lieu à propos de la taille du territoire de l'Agglomération de Fribourg ;
4. que les investissements cantonaux nécessaires soient consentis, plus spécialement en vue de renforcer le centre cantonal, ce qui ne pourra pas se réaliser avec le seul apport des communes du Grand-Fribourg.

Ce plan de fusions a été approuvé en juin 2013 par le Conseil d'État, ce dernier appelant d'ores et déjà de ses vœux la réalisation d'une fusion du Grand Fribourg dans les meilleurs délais.

c) Evolution de la LEFC et fusion du Grand Fribourg

La fusion du Grand Fribourg a motivé plusieurs interventions parlementaires durant ces dernières législatures. Le Grand Conseil a par exemple soutenu en mai 2013 la résolution « Fusion de communes pour un centre cantonal fort » qui souhaitait « la réussite d'une fusion ambitieuse et porteuse d'une véritable vision d'avenir [devant] permettre à notre canton et à son chef-lieu de s'inscrire dans une perspective et des conditions-cadre leur permettant de

¹ Préfecture de la Sarine, Plan de fusions du district de la Sarine, 28 mars 2013. Cf. également l'annexe B de ce document (Plan de fusions du district de la Sarine, projet du 30 juin 2012).

² Voir Dafflon B. (1999). *Fusions de communes : La méthode des « Noyaux Forts » et son application 1990-2020*. Working Paper n°327 (version mise à jour le 7 mai 2021 ; disponible sous https://www.fr.ch/sites/default/files/2021-05/fusions-de-communes-la-methode-des-noyaux-forts-et-son-application-19902020_0.pdf).

faire face aux défis démographiques et concurrentiels qui les attendent (...). ». Cette résolution a été soutenue par le Grand Conseil par 81 voix pour (3 contre, 8 abstentions)³.

Cette résolution a été suivie d'une motion en janvier 2014 demandant une « Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC – un centre cantonal fort pour un canton fort) » (2014-GC-16). Cette motion, que le Conseil d'État proposait d'accepter, prévoyait des dispositions procédurales particulières pour la fusion du Grand Fribourg, en s'inspirant largement de celles prévues pour la constitution des agglomérations. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil en octobre 2014, par 53 voix contre 42 (7 abstentions).

Pour lui donner suite, le Conseil d'État a proposé une modification de la LEFC, acceptée par le Grand Conseil, avec quelques amendements, en mai 2016, par 97 voix contre 1 (aucune abstention). La nouvelle mouture de la LEFC prévoyait l'instauration d'une assemblée constitutive chargée d'élaborer un projet de convention de fusion pour le Grand Fribourg. Cette assemblée disposait d'un délai de trois ans à compter de la fixation du périmètre provisoire du Grand Fribourg par le Conseil d'État pour transmettre à ce dernier un projet de convention de fusion. Ses membres étaient élu·e·s par la population des communes concernées. L'assemblée était présidée par le Préfet de la Sarine, et ses coûts de fonctionnement pris en charge pour moitié par l'État, jusqu'à concurrence de CHF 200'000.- par année. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2016.

d) Spécificités du régime LEFC par rapport au régime LCo

Les fusions de communes font l'objet d'un chapitre de la loi sur les communes. Outre l'identification des entités à même de déclencher le processus de fusion (art. 133a à 134c LCo), la loi pose les grands principes, règle le régime transitoire dans la nouvelle commune fusionnée et liste les principaux effets de la fusion. Les dispositions sont ainsi essentiellement procédurales, avec une grande marge de manœuvre quant à l'organisation des travaux devant amener à une convention de fusion.

Un trait distinctif de ce régime ordinaire des fusions de communes est le rôle prépondérant des exécutifs des communes concernées. Qu'ils soient ou non à l'origine de la démarche de fusion (cf. art. 133a LCo), c'est à eux et à leurs membres uniquement qu'il revient d'établir une convention de fusion (cf. art. 134 ss LCo), laquelle est ensuite soumise à l'approbation du corps électoral des communes concernées. Du point de vue institutionnel, la LCo ne prévoit pas de dispositif particulier et laisse le soin aux exécutifs communaux de conduire le processus, de l'établissement de la convention de fusion au vote final sur celle-ci. En pratique, la phase de

³ BGC mai 2013, p. 465 ss.

préparation de la convention de fusion se déroule entre les membres des exécutifs communaux, éventuellement assisté·e·s par le personnel communal. La phase publique du processus de fusion n'intervient qu'avec l'information précédant le scrutin sur la convention.

Comme exposé ci-avant, la LEFC a été modifiée pour inclure des dispositions spécifiques au processus de fusion du Grand Fribourg, remplaçant ou complétant les règles prévues par la LCo. Les spécificités du modèle institutionnel retenu par la LEFC seront présentées dans la partie consacrée à la constitution, au rôle et au fonctionnement de l'Assemblée constitutive (cf. titre II.B). Il suffit à ce stade de relever son trait le plus saillant, à savoir l'élection, par le corps électoral, d'une assemblée distincte des autorités communales ordinaires, chargée d'établir la convention de fusion.

Contrairement au régime ordinaire de fusion de communes, le régime spécifique confère à la phase de préparation de la convention un caractère public accru, au travers de la publicité des séances de l'Assemblée constitutive (art. 4 al. 1 Lnf en relation avec l'art. 17e LEFC). A l'instar du régime ordinaire, les dispositions spécifiques au processus de fusion du Grand Fribourg donnent néanmoins aux porteurs de projet et à leurs partenaires une large marge de manœuvre dans la façon de conduire le processus, d'établir la convention de fusion et de préparer le vote final sur celle-ci. Cette marge de manœuvre n'est toutefois pas illimitée et les différentes cautions à cette liberté d'organisation seront présentées et évaluées dans la suite du présent rapport.

2. Lancement du processus et détermination du périmètre provisoire

Le processus de fusion a été introduit à la demande, le 25 janvier 2017, des communes de Corminboeuf, Fribourg, Givisiez et Marly. C'est sur leur requête que le Conseil d'État a déterminé le périmètre provisoire du Grand Fribourg et a donc déclenché le processus prévu par les nouvelles dispositions de la LEFC entrées en vigueur quelques mois plus tôt. Les quatre communes signataires indiquaient leur volonté de former un vrai pôle d'attractivité entre Berne, Lausanne et Neuchâtel et partager la volonté du Conseil d'État de « renforcer le centre cantonal, pour mieux faire face aux défis actuels et à venir, notamment pour assurer le développement économique du canton de Fribourg et accroître les capacités des communes dans l'accomplissement efficace de leurs tâches ». Après une vaste consultation, le Conseil d'État a fixé le périmètre provisoire du Grand Fribourg par arrêté du 27 juin 2017 (cf. annexes). Ce périmètre comprenait les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne. A noter que les exécutifs de ces neuf communes s'étaient prononcés favorablement quant à leur intégration au périmètre provisoire lors de la consultation. Les communes de Grolley, La Sonnaz et Pierrafortscha, qui

avaient manifesté leur intérêt pour le processus, étaient en outre encouragées par le Conseil d'État à suivre les travaux de l'Assemblée constitutive avec le statut d'observatrices.

B. Constitution, rôle et fonctionnement de l'Assemblée constitutive

Comme exposé ci-avant, le processus de fusion du Grand Fribourg disposait d'un cadre institutionnel particulier, prévu par la LEFC. Ce titre en présente les détails, tant sous l'angle de la composition des différents organes (chapitre 1) que de leurs attributions (chapitre 2). Ces organes ont pu, durant leurs travaux, s'appuyer sur une large palette de soutiens et de partenaires, lesquels sont présentés, avec leurs missions et leurs apports au projet, au chapitre 3. Finalement, les aspects liés au financement du projet sont détaillés au chapitre 4.

1. Désignation des membres et organisation

a) Comité de pilotage

Suite à la détermination du périmètre provisoire par le Conseil d'État, le Préfet de la Sarine, en sa qualité de président de l'Assemblée constitutive a, le 28 juin 2017, invité le conseil communal de chacune des communes membres dudit périmètre à désigner d'ici au 30 septembre 2017 un·e délégué·e parmi ses membres (art. 17c al. 2 LEFC), afin de former un comité de pilotage provisoire (CoPilProv). Cet organe provisoire avait pour mission de dessiner les contours de l'Assemblée constitutive (bureau, commissions thématiques, collaborations avec les services de l'État, budget à disposition pour mener les travaux, etc.).

Pour l'accompagner dans la phase de mise sur pied de l'Assemblée constitutive, le CoPilProv a, par l'intermédiaire de la Préfecture de la Sarine et dans le cadre d'une procédure de marchés publics de gré à gré, octroyé un mandat d'accompagnement à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne et à la société Compas Management Services Sàrl. Ce mandat a débouché sur l'établissement d'un rapport de mise sur pied, lequel figure en annexe. Avec pour vocation de faciliter les travaux de l'Assemblée constitutive, le rapport de mise sur pied traitait des éléments suivants :

- Enumération des principaux enjeux de la fusion, à traiter dans le cadre des travaux de l'Assemblée constitutive ;
- Organigramme et planification des activités, responsabilités et délais ;
- Règlement d'organisation de l'Assemblée constitutive ;
- Structuration d'une plateforme collaborative ;

- Cahier des charges et critères de sélection pour des mandataires ;
- Budget pour les différentes phases des travaux.⁴

Par la suite, les membres du CoPilProv ont toutes et tous été confirmé·e·s dans leurs fonctions par les conseils communaux concernés, de telle sorte que le CoPilProv s'est, suite à la séance de constitution de l'Assemblée constitutive, mué en comité de pilotage (CoPil), à vocation pérenne. Sa composition initiale et les évolutions de celle-ci sont détaillées dans le tableau ci-après.

Tableau : composition du comité de pilotage (provisoire, puis définitif)

Commune	Prénom et nom <i>(en italique, successeur·e·s)</i>	Fonction
Avry	Charles Page† ↳ <i>Michel Moret (2020)</i>	Conseiller communal Syndic
Belfaux	Muriel Frésard	Conseillère communale, puis Syndique
Corminboeuf	Anne-Elisabeth Nobs	Syndique
Fribourg	Thierry Steiert	Syndic
Givisiez	Gilles de Reyff ↳ <i>Eric Mennel (2021)</i>	Conseiller communal Syndic
Granges-Paccot	Marjorie Jaquet ↳ <i>Alexis Overney (2021)</i>	Vice-Syndique <i>Conseiller communal</i>
Marly	Christophe Maillard	Conseiller communal, puis Syndic
Matran	Sébastien Dorthe ↳ <i>Bernard Chassot (2020)</i>	Syndic <i>Conseiller communal</i>
Villars-sur-Glâne	Belkiz Renklicicek ↳ <i>Alizée Rey (2020, provisoire)</i> ↳ <i>Bruno Marmier (2021)</i>	Conseillère communale <i>Conseillère communale</i> Syndic
Participation au titre de membre du bureau	Martine Vorlet (Villars-sur-Glâne) ↳ <i>Anne Defferrard (2019 ; Marly)</i>	Vice-présidentes de l'Assemblée constitutive

⁴ Soguel N. & Lécho G. (2017). *Mise sur pied du projet*. Rapport établi dans le cadre du projet de fusion des communes dans le périmètre du Grand Fribourg. Institut de hautes études en administration publique-IDHEAP, Université de Lausanne et Compas, Neuchâtel (ci-après : Soguel & Lécho, Rapport de mise sur pied), p. 1.

b) Assemblée constitutive

Dans le même temps, par arrêté du 5 septembre 2017⁵, le Conseil d'État a convoqué le corps électoral des neuf communes membres du périmètre provisoire en date du 26 novembre 2017 pour élire les autres délégué·e·s (art. 17c al. 2 LEFC). Le tableau suivant résume la répartition des sièges conformément à la clef prévue par l'article 17c al. 1 LEFC – deux délégué·e·s jusqu'à 1000 habitant·e·s, trois délégué·e·s entre 1001 et 5000 habitant·e·s, puis un·e délégué·e supplémentaire pour chaque tranche ou fraction de 5000 habitant·e·s⁶ – et le mode de scrutin dans chaque commune. Il indique également l'attribution initiale des sièges suite au scrutin, de même que les évolutions de la représentation de chaque commune au sein de l'Assemblée constitutive tout au long du déroulement du projet.

Tableau : élection populaire des délégué·e·s à l'Assemblée constitutive et composition initiale

Commune	Sièges à pouvoir lors de l'élection	Mode de scrutin	Délégué·e·s élu·e·s <i>(en italique, successeur·e·s suite à une démission à un stade ultérieur du processus)</i>
Avry	2	Majoritaire	Jean-Damien Meyer ↳ Chantal Hayoz (2019) André von der Weid
Belfaux	2	Proportionnel	Muriel Besson Gumy Dominique Corpataux
Corminboeuf	2	Proportionnel	Christian Vorlet Daniel Angéloz
Fribourg	9	Proportionnel	Andrea Burgener Woeffray Lise-Marie Graden Christel Berset Laurent Dietrich Charles de Reyff Mirjam Ballmer Christa Mutter Antoinette de Weck David Papaux

⁵ Feuille officielle n° 37 du 15 septembre 2017, p. 1378 ss.

⁶ A noter que le ou la délégué·e du Conseil communal au sein du CoPil occupe l'un des sièges que la formule de répartition octroie à chaque commune. Ainsi, avec une population légale de 1880 habitant·e·s en 2017, la Commune d'Avry avait droit à trois sièges. Un de ses sièges étant pourvu sur décision du Conseil communal, il demeurait deux sièges à pouvoir lors de l'élection populaire de l'Assemblée constitutive.

Givisiez	2	Proportionnel	Eric Mennel ↳ <i>Vladimir Colella (2021)</i> Bernard Pochon
Granges-Paccot	2	Majoritaire	Dominique Romanens Laurent Bronchi
Marly	3	Proportionnel	Julien D'Agostini Marcel Jaquier Anne Defferrard
Matran	2	Proportionnel	Daniel Blanc ↳ <i>Simon Gabaglio (2020)</i> François Roubaty
Villars-sur-Glâne	4	Majoritaire	Martine Vorlet ↳ <i>Olivier Carrel (2019)</i> Nicolas Schmidt Frédéric Clément Giordano Bizzozero

c) Organisation du projet

Parmi les éléments analysés dans le rapport de mise sur pied du projet, l'organisation du projet a fait l'objet d'importantes réflexions de la part des mandataires.

Les outils de conduite identifiés étaient au nombre de quatre⁷ :

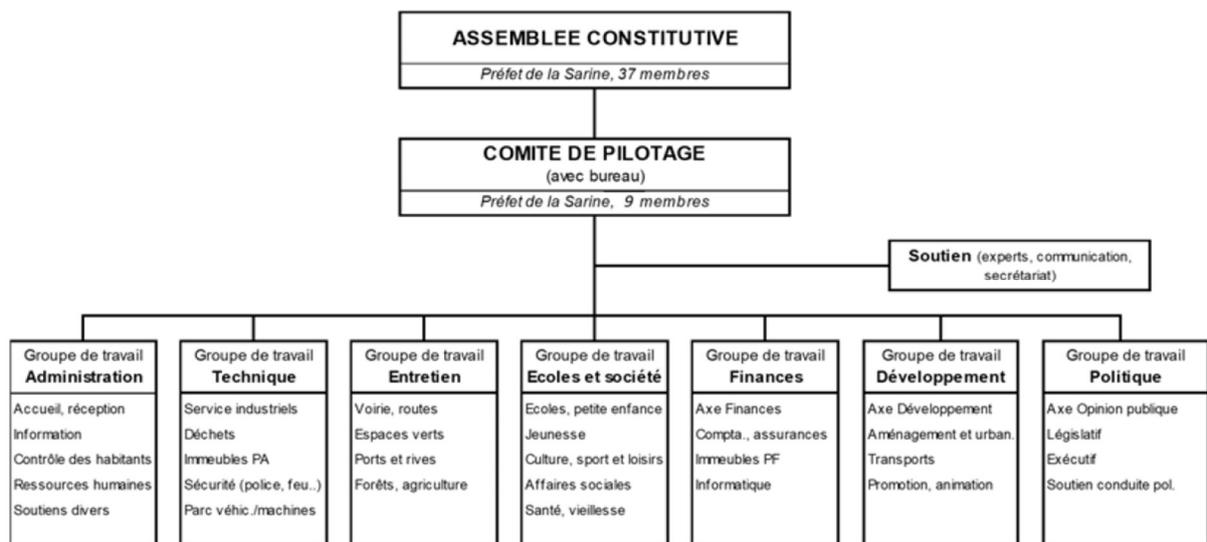
1. **Règlement d'organisation.** Il définit l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée constitutive et des instances qui lui sont subordonnées (Comité de pilotage, groupes de travail, etc.), ainsi que les relations avec les autorités de l'État et les communes. Il en sera question au chapitre 2 ci-dessous.
2. **Plan directeur (masterplan).** Le plan directeur indique les lots ou groupes de tâches qui doivent être effectués, avec indication des délais et responsabilités.
3. **Organigramme.** L'organigramme recense toutes les instances du projet, avec leur dotation et les domaines de prestations à travailler.
4. **Budget.** Le budget donne une estimation des ressources nécessaires à l'accomplissement des travaux. Il en sera question au chapitre 4 ci-dessous.

Afin d'offrir une vue d'ensemble sur la structure organique du projet, l'organigramme proposé dans le rapport de mise sur pied et mis en œuvre dans les travaux de l'Assemblée constitutive est reproduit ci-dessous. Les groupes de travail ad-hoc, constitués aux fins d'actualisation du

⁷ Soguel & Léchoy, Rapport de mise sur pied, p. 17.

concept de fusion après le report du vote consultatif en raison de la pandémie de COVID-19, n'étaient pas prévus dans l'organigramme initial. Ils se sont intégrés au même niveau que les groupes de travail ordinaires, avec quelques spécificités liées à leur mission et au caractère condensé dans le temps de celle-ci. Il en sera fait état plus en détails dans le titre C ci-après, consacré au déroulement des travaux.

Illustration⁸ : organigramme du projet



2. Compétences et attributions des différents organes

Les compétences et attributions des différents organes au sein de l'organigramme découlent pour une partie de la LEFC, dont il convient de relever qu'elle confère à l'Assemblée constitutive la faculté de s'organiser elle-même et de se donner un règlement (art. 17d al. 2 LEFC), et pour une autre dudit règlement d'organisation (ROAC). Des décisions spécifiques de l'Assemblée constitutive, respectivement du CoPil, ont complété et ajusté ces attributions au cours du projet, en fonction des besoins. Ces compétences et attributions sont présentées organe par organe, dans l'ordre de leur apparition dans le ROAC.

a) Assemblée constitutive

L'Assemblée constitutive était chargée de par la loi d'élaborer un projet de convention de fusion arrêtant, en particulier, les aspects financiers, le nom et les armoiries de la nouvelle commune ainsi que les éventuelles clauses dérogatoires et obligations conventionnelles (art. 17e al. 1 LEFC). La LEFC prévoyait également la faculté pour l'Assemblée de modifier le

⁸ Figure extraite de Soguel & Léchet, Rapport de mise sur pied, p. 18.

périmètre provisoire déterminé par le Conseil d'État (art. 17f al. 1 LEFC). Elle avait en outre les attributions découlant de l'article 3 al. 2 ROAC, au rang desquelles figuraient notamment le pouvoir de décider du budget et d'approuver les comptes, de même que celui de décider de la répartition des tâches entre ses différents organes.

L'Assemblée constitutive était l'instance décisionnelle du projet.

b) Présidence

La Présidence n'était pas explicitement abordée dans le rapport de mise sur pied. Il découlait toutefois de la LEFC que la présidence de l'Assemblée constitutive incombait au Préfet de la Sarine (art. 17d al. 1 LEFC). Ses attributions étaient détaillées à l'article 9 ROAC et étaient largement similaires à celles que prévoit la LCo pour la présidence du Conseil général (cf. not. art. 31 LCo). Il s'agissait en particulier de présider les organes au sens strict et formel du terme, mais également de représenter l'Assemblée constitutive vers l'extérieur et d'assurer les relations publiques et la communication au sujet des activités de celle-ci.

c) Bureau

Le Bureau ne faisait l'objet d'aucune disposition dans la LEFC. Son existence visait toutefois à remplir le rôle crucial de la conduite « au jour le jour » du projet, de la préparation et du suivi des travaux du Comité de pilotage et de l'ensemble des aspects relatifs à la communication du projet. Dans le rapport de mise sur pied, il était essentiellement compris et présenté comme étant le bureau *du comité de pilotage*, alors qu'il a finalement été présenté dans le ROAC comme un bureau du projet, à savoir aussi bien du CoPil que de l'Assemblée constitutive.

Le ROAC prévoyait qu'il était composé du Président, du Vice-Président du CoPil et des deux Vice-présidentes de l'Assemblée constitutive. En raison du doublement du poste de Vice-présidente de l'Assemblée constitutive par décision de cette dernière lors de l'adoption du ROAC, le Bureau était ainsi composé de 4 personnes. Outre une attribution décisionnelle en cas de contestation liée à la procédure, il avait pour vocation essentielle d'appuyer le Président dans la préparation et le suivi des travaux des autres organes, de même que dans la communication entourant leurs activités (art. 11 al. 2 ROAC).

d) Comité de pilotage

Comme exposé précédemment, l'Assemblée constitutive était composée, d'une part, des représentant·e·s des conseils communaux des communes membres du périmètre provisoire, désigné·e·s par ceux-ci en leur sein, et, d'autre part, des délégué·e·s élu·e·s par la population

de chaque commune. Le ROAC prévoyait la constitution d'un comité de pilotage (CoPil) composé des représentant·e·s désigné·e·s par les conseils communaux et du Préfet de la Sarine (art. 12 ROAC). Il suivait en cela le rapport de mise sur pied, qui prévoyait un CoPil composé de 10 personnes, dont un·e représentant·e par commune. En pratique, le CoPil a été élargi pour inclure les deux Vice-présidentes de l'Assemblée constitutive, ceci notamment pour renforcer le lien avec cette dernière.

Le CoPil a assuré la conduite opérationnelle du projet de fusion (planification, mesures pour garantir l'avancement et travaux pour l'élaboration de la convention de fusion). Situé à l'interface entre les différents acteurs et partenaires, il fonctionnait également comme courroie de transmission entre les organes du projet. C'est ainsi lui qui désignait les membres des groupes de travail, qui en soutenait l'organisation et qui préavisait ensuite les résultats de leurs travaux à l'intention de l'Assemblée constitutive. Il lui revenait de convoquer l'Assemblée constitutive et de préparer les objets qui lui étaient soumis, ainsi que de formuler toutes propositions relatives au projet de fusion. Le CoPil garantissait les liens avec les mandataires – qu'il pouvait engager dans les limites budgétaires (art. 13 al. 2 ROAC) – et avec les partenaires qu'étaient les communes et l'État.⁹

Au contraire de l'Assemblée constitutive, où le nombre de délégué·e·s était proportionnel à la population légale, le CoPil était composé d'un·e représentant·e par commune. Il prenait ses décisions à la majorité.

e) Secrétariat

La LEFC prévoyait que l'Assemblée constitutive bénéficie du soutien financier, logistique et administratif de l'État de Fribourg pour son fonctionnement (art. 17d al. 2 LEFC). Ce soutien se matérialisait notamment par la mise à disposition des ressources de la Préfecture de la Sarine pour assurer le secrétariat de l'Assemblée constitutive et du CoPil (art. 15 ROAC). Initialement envisagée comme essentiellement logistique¹⁰, son activité a été étendue à l'établissement et à la mise à disposition des délégué·e·s de toute la documentation et toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mandat (art. 16 ROAC). A noter également que la Préfecture de la Sarine a assuré la tenue de la comptabilité du projet : établissement et suivi des budgets, établissement des comptes et organisation de la révision de ceux-ci par la fiduciaire, ordres de paiement des factures à la comptabilité de l'État, refacturation sur la base des comptes tant aux communes qu'à l'État pour sa part.

⁹ Soguel & Lécho, Rapport de mise sur pied, p. 19.

¹⁰ Soguel & Lécho, Rapport de mise sur pied, p. 20.

f) Groupes de travail et groupes de travail *ad hoc*

En exercice de sa latitude de s'organiser librement, l'Assemblée constitutive a décidé de la création de groupes de travail pour traiter des thématiques liées au projet de fusion, identifiées dans le rapport de mise sur pied. Chaque groupe était chargé d'analyser en profondeur les enjeux, thématiques et prestations dont il avait la charge et de formuler des propositions concrètes relatives à la commune fusionnée, ceci à l'intention du CoPil (qui les préavisait) et de l'Assemblée constitutive (qui les validait).¹¹ Il procédait selon le même séquençage des travaux que l'Assemblée constitutive, à savoir une phase de rédaction du concept de fusion et une phase de rédaction de la convention de fusion (art. 21 al. 1 ROAC, qui renvoie aux art. 4 et 5 ROAC).

Sept groupes ont été constitués : administration, technique, entretien, écoles et société, finances, développement et politique (art. 18 al. 1 ROAC). Chaque groupe était constitué en principe d'un·e représentant·e par commune et comprenait au moins un membre du CoPil. Il s'organisait librement et désignait notamment un·e président·e parmi ses membres.

Pour composer les groupes, le CoPil a accordé la priorité aux vœux émis par les représentant·e·s des communes, tout en s'assurant que chaque personne soit intégrée à au moins un groupe de travail et que chaque commune soit représentée dans tous les groupes. Pour garantir la représentation des communes d'Avry, de Granges-Paccot et de Belfaux, le CoPil a ainsi nommé au sein des groupes de travail quatre personnes n'étant pas membres de l'Assemblée constitutive.

La composition des GT telle qu'arrêtée par le CoPil le 7 mars 2018 était celle reproduite dans le tableau suivant. Celui-ci indique également qui occupait les fonctions de président·e·s, cette attribution ayant été déterminée ultérieurement par les groupes de travail eux-mêmes.

Tableau : composition initiale des groupes de travail¹²

Groupe de travail	Membres <i>(prénom, nom, commune et ev. fonction)</i>
Administration	Lise-Marie Graden (Fribourg), présidente Sébastien Dorthe (Matran) Muriel Frésard (Belfaux) Marcel Jaquier (Marly) Marjorie Jaquet (Granges-Paccot), représentante du CoPil Anne-Elisabeth Nobs (Corminboeuf)

¹¹ Soguel & Lécho, Rapport de mise sur pied, p. 19.

¹² Des changements mineurs sont intervenus par la suite en raison de démissions de certain·e·s membres de l'Assemblée constitutive, notamment.

	<p>Belkiz Renklicicek (Villars-sur-Glâne)</p> <p>Gilles de Reyff (Givisiez)</p> <p>André Von der Weid (Avry)</p>
Technique	<p>Charles de Reyff (Fribourg), président</p> <p>Giordano Bizzozero (Villars-sur-Glâne)</p> <p>Andrea Burgener Woeffray (Fribourg)</p> <p>Dominique Corpataux (Belfaux)</p> <p>Anne Defferrard (Marly)</p> <p>Eric Mennel (Givisiez)</p> <p>Charles Page (Avry), représentant du CoPil</p> <p>Robert Perler (Granges-Paccot)</p> <p>François Roubaty (Matran)</p> <p>Christian Vorlet (Corminboeuf)</p>
Entretien	<p>Daniel Angéloz (Corminboeuf), président</p> <p>Mirjam Ballmer (Fribourg)</p> <p>Chantal Barras (Belfaux)</p> <p>Jean-Louis Barras (Granges-Paccot)</p> <p>Frédéric Clément (Villars-sur-Glâne)</p> <p>Julien D'Agostini (Marly)</p> <p>Charles Page (Avry), représentant du CoPil</p> <p>Bernard Pochon (Givisiez)</p> <p>François Roubaty (Matran)</p>
Ecole et société	<p>Marcel Jaquier (Marly), président</p> <p>Christel Berset (Fribourg), vice-présidente</p> <p>Daniel Angéloz (Corminboeuf)</p> <p>Laurent Bronchi (Granges-Paccot)</p> <p>Frédéric Clément (Villars-sur-Glâne)</p> <p>Antoinette De Weck (Fribourg)</p> <p>Muriel Frésard (Belfaux), représentante du CoPil</p> <p>Jean-Damien Meyer (Avry)</p> <p>Gilles de Reyff (Givisiez)</p> <p>François Roubaty (Matran)</p>
Finances	<p>Christian Vorlet (Corminboeuf), président</p> <p>Muriel Besson Gumy (Belfaux)</p> <p>Daniel Blanc (Matran)</p> <p>Anne Defferrard (Marly)</p> <p>Laurent Dietrich (Fribourg)</p> <p>Chantal Hayoz (Avry)</p> <p>Gilles de Reyff (Givisiez), représentante du CoPil</p>

	Dominique Romanens (Granges-Paccot) Martine Vorlet (Villars-sur-Glâne)
Développement	Eric Mennel (Givisiez), président Daniel Angéloz (Corminboeuf) Daniel Blanc (Matran) Laurent Bronchi (Granges-Paccot) Dominique Corpataux (Belfaux) Christophe Maillard (Marly), représentant du CoPil Christa Mutter (Fribourg) Nicolas Schmidt (Villars-sur-Glâne) André Von der Weid (Avry)
Politique	Sébastien Dorthe (Matran), représentant du CoPil, président <i>L Giordano Bizzozero a repris la présidence du GT suite à la démission de Sébastien Dorthe</i> Muriel Besson Gummy (Belfaux) Giordano Bizzozero (Villars-sur-Glâne) Julien D'Agostini (Marly) Marjorie Jaquet (Granges-Paccot) Jean-Damien Meyer (Avry) Anne-Elisabeth Nobs (Corminboeuf) David Papaux (Fribourg) Bernard Pochon (Givisiez) Thierry Steiert (Fribourg)

Lors de sa séance du 5 décembre 2018, l'Assemblée constitutive a par ailleurs décidé, sur proposition du CoPil, de la création d'un GT Communication, avec pour objectif de recueillir les impulsions et de bénéficier de la connaissance du terrain des membres de l'Assemblée constitutive, ainsi que de coordonner la stratégie de communication, de manière à pouvoir être réactif. Les membres de l'Assemblée constitutive ont été invité·e·s à manifester leur intérêt pour intégrer ce groupe de travail et assurer la représentation de toutes les communes. Le GT Communication était composé de Mirjam Ballmer (Fribourg), Eric Mennel (Givisiez), Laurent Bronchi (Granges-Paccot) et Daniel Angéloz (Corminboeuf). Sa modération était assurée par Xavier Pilloud.

La pandémie de Covid-19 ayant fortement impacté le calendrier du processus de fusion et provoqué le report du vote consultatif sur le concept de fusion, un besoin d'actualisation et d'approfondissement de celui-ci est apparu. C'est pourquoi l'Assemblée constitutive a, en date du 23 septembre 2020, donné mandat au CoPil et au GT Communication de mettre en œuvre le repositionnement après le Covid-19 des mesures d'information et de communication

(cf. également titre IV.A). Dans ce cadre, elle a validé la création de GT ad-hoc dans le but d'actualiser et d'approfondir le concept de fusion validé le 29 janvier 2020. Suite à un appel à candidature lancé lors de la séance du 23 septembre 2020 de l'Assemblée constitutive, les délégué-e-s ont pu manifester leur intérêt pour siéger dans un ou plusieurs des GT ad hoc constitués.

Sur cette base, le CoPil a procédé à la répartition au sein des GT dans sa séance du 6 novembre 2020. Les GT ad hoc ont siégé dans la composition présentée ci-après. Ils ont également bénéficié, pour leurs travaux, de l'appui de la Préfecture de la Sarine et des mandataires. Le Préfet de la Sarine et des collaborateurs de la Préfecture de la Sarine ont notamment assuré la présidence des séances de ces groupes de travail.

Tableau : composition des groupes de travail ad hoc

Groupe de travail ad hoc	Membres <i>(prénom, nom, commune)</i>
Culture – Domaine professionnel	Daniel Angéloz (Corminboeuf) Christel Berset (Fribourg) Laurent Bronchi (Granges-Paccot) Laurent Dietrich (Fribourg) Simon Gabaglio (Matran) Lise-Marie Graden (Fribourg) <i>Natacha Roos (Service de la culture de la Ville de Fribourg)</i> <i>Ines Roquillas (Agglomération de Fribourg)</i>
Langues	Laurent Bronchi (Granges-Paccot) Andrea Burgener Woeffray (Fribourg) Marcel Jaquier (Marly) Dominique Romanens (Granges-Paccot) Thierry Steiert (Fribourg) André von der Weid (Avry)
Taxes	Daniel Angéloz (Corminboeuf) Julien D'Agostini (Marly) Eric Mennel (Givisiez) François Roubaty (Matran) Christian Vorlet (Corminboeuf)
Economie	Mirjam Ballmer (Fribourg) Julien D'Agostini (Marly) Laurent Dietrich (Fribourg) Dominique Romanens (Granges-Paccot) Christian Vorlet (Corminboeuf) André von der Weid (Avry)

Politique	Christel Berset (Fribourg) Muriel Besson Gummy (Belfaux) Giordano Bizzozero (Villars-sur-Glâne) Julien D'Agostini (Marly) Chantal Hayoz (Avry) François Roubaty (Matran) Antoinette de Weck (Fribourg) André von der Weid (Avry)
-----------	---

Le produit des travaux et réflexions des groupes de travail ordinaires et ad hoc sera présenté au titre II.C consacré au déroulement des travaux.

Pour être tout à fait complet, et même s'ils ont fonctionné selon des calendriers et des compositions différentes, c'est le lieu de mentionner encore le GT Collaborateurs, composé d'employé·e·s des administrations communales des neuf communes appelées à fusionner, et le GT Prévoyance professionnelle, composé du Bureau et des président·e·s des GT Administration et Finances.

3. Appui, soutien et mandataires externes

a) Préfecture de la Sarine

Comme le prévoyait la LEFC, l'État a accordé à l'Assemblée constitutive un soutien financier, logistique et administratif. Il sera question du soutien financier au chapitre 4 ci-après. Le soutien logistique et administratif a été principalement apporté par la Préfecture de la Sarine. Le mandataire expert en fusion de communes a également apporté un soutien administratif avec la prise des procès-verbaux des groupes de travail ordinaires.

La permanence de l'activité de la Préfecture a joué un rôle important dans l'aptitude à répondre au quotidien aux besoins des membres des organes de l'Assemblée constitutive et des différents partenaires. S'il est difficile à quantifier précisément, le soutien apporté par la Préfecture de la Sarine a été conséquent. Outre le travail de secrétariat du CoPil et de l'Assemblée constitutive (organisation des séances, tenues des PV, suivi de la correspondance, rédaction des messages et autres documents à l'intention des organes...), c'est avec ses ressources que les travaux des groupes de travail ad hoc ont pu se dérouler. Elle a également procédé à l'organisation, avec l'appui des communes concernées, du vote consultatif sur le concept de fusion, y compris les soirées d'information à la population. Les titulaires du poste de conseiller juridique de la Préfecture, à qui la tâche de l'accompagnement des projets

d'envergure régionale est attribuée, ont été fortement mis à contribution. Ce poste était occupé dans un premier temps par Yvan Roeske puis, dès 2021, par Matthieu Loup.

Par ailleurs, le CoPil a fait le choix de confier également à la Préfecture de la Sarine, plutôt qu'à une fiduciaire externe, le suivi comptable et financier du projet. Ce choix a permis de maintenir en permanence une vue d'ensemble sur les dépenses engagées. Il a en revanche induit une charge de travail considérable pour la Préfecture et la comptabilité de l'État, dans un domaine où la première citée ne dispose que d'une expertise relative, surtout pour des projets d'une telle ampleur.

b) Services de l'État de Fribourg

L'Assemblée constitutive et les différents organes du projet de fusion du Grand Fribourg ont pu bénéficier de l'appui et de l'expertise de plusieurs services de l'État de Fribourg, dans leurs domaines de compétences respectifs.

On relèvera ici principalement le soutien administratif apporté par les services de l'État, avec notamment l'implication du Secrétariat général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pour permettre la transmission d'informations entre la Délégation du Conseil d'État aux structures territoriales et les organes du projet. De même, l'Administration des finances ainsi que le Service du personnel et de l'organisation ont été d'un précieux soutien pour la gestion comptable du projet de fusion et pour le paiement des jetons de présence via la chaîne des salaires. A noter encore l'appui conséquent du Service des communes qui, outre les aspects financiers sur lesquels il sera revenu plus tard, a été invité et a participé aux séances plénières de l'Assemblée constitutive, faisant profiter tous les organes de l'Assemblée constitutive de son expertise en matière de fusions de communes.

C'est le lieu de souligner la disponibilité et l'excellente collaboration des services de l'État ayant été approchés au cours du processus pour des questions spécifiques ou afin d'exprimer un avis d'expert.

c) Mandataires externes

Un projet de fusion de communes tel que celui envisagé dans le périmètre du Grand Fribourg nécessite, compte tenu de l'ambition du projet et de son ampleur, de pouvoir faire appel à des experts des domaines concernés en plus des compétences métiers des collaboratrices et collaborateurs des différentes entités étatiques impliquées.

Le rapport de mise sur pied envisageait de recourir à des spécialistes dans cinq domaines distincts : expert en fusion de communes, spécialiste en communication, spécialiste en

héraldique, expert en finances publiques et soutien juridique. Il proposait, pour chacun de ces champs d'expertise, un cahier des charges en vue de l'attribution éventuelle d'un mandat.¹³

L'attribution des mandats a fait l'objet d'un rapport du CoPil à l'Assemblée constitutive en date du 10 septembre 2018 (cf. annexe). Les éléments les plus importants sont reproduits ici.

- Sur préavis du Service des communes, le CoPil a retenu comme autorité d'adjudication le Préfet de la Sarine, agissant au nom et pour le compte du Comité de pilotage de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, représentant les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne. Formellement, le choix des mandataires a été effectué sur la base d'un consensus au niveau du CoPil. A noter que selon le type de mandat, le CoPil pouvait déléguer ce choix au Bureau.
- Mandats attribués selon une procédure de gré à gré :
 - *Mise sur pied du projet* : Prof. N. Soguel (IDHEAP) et Dr. G. Léchoť (Compas Management) ;
 - *Appui à la rédaction des appels d'offres sur invitation* : Fidusar SA ;
 - *Expertise technique des offres reçues dans le cadre des procédures sur invitation* : M. Yves Menoud ;
 - *Expert en communication – Année 2018* : VIRTÙ Public Affairs AG ;
 - *Identité visuelle* : Grafix ;
 - *Codage du site* : Emblematik ;
 - *Communication digitale* : Frank R ;
 - *Photographies des membres de l'Assemblée* : Julien Chavaillaz.
- Mandats attribués selon une procédure sur invitation
 - *Expertise en fusion de communes* : Consortium BDO SA, Habilis Conseil SA et SEREC Sàrl ;
 - *Expertise en finances publiques* : BDO SA.

4. Financement des travaux

L'article 3 al. 2 lit. e ROAC conférait à l'Assemblée constitutive la compétence de décider de son budget et d'approuver les comptes. Une proposition de budget était soumise à l'Assemblée constitutive par le CoPil en fin de chaque année, en vue de l'exercice suivant. Durant l'exercice, le suivi financier des travaux de l'Assemblée constitutive était assuré par la Préfecture de la Sarine, sur la base du budget approuvé. Celle-ci réceptionnait les factures

¹³ Soguel & Léchoť, Rapport de mise sur pied, p. 20 ss.

adressées à l'Assemblée et supervisait leur paiement par la comptabilité générale de l'État de Fribourg. L'intégralité des frais était portée dans un compte spécialement ouvert pour le projet. En décembre de chaque année, la Préfecture de la Sarine procédait à la refacturation des dépenses engagées durant l'exercice selon la clef de répartition arrêtée (cf. ci-après). Les communes s'acquittaient de leur contribution via leur compte courant ouvert auprès de l'État de Fribourg. La révision des comptes était organisée au printemps de l'exercice suivant et était assurée par Jacques Esseiva, expert-réviseur agréé, pour la fiduciaire Anagest Révision SA. Les comptes, accompagnés d'un message explicatif présentant les éléments importants et les principaux écarts avec le budget, étaient ensuite soumis à l'Assemblée constitutive pour approbation et décharge au CoPil.

Conformément à la LEFC, il appartenait à l'Assemblée constitutive de déterminer la clé de répartition entre les communes des frais de constitution du Grand Fribourg, étant d'emblée acquis que l'État participait financièrement à 50% des frais de l'Assemblée constitutive jusqu'à concurrence de CHF 200'000.- par année (art. 17d al. 2 LEFC). L'Assemblée a retenu le critère de la population légale pour procéder à cette répartition (art. 34 ROAC), selon la dernière version de l'Ordonnance du Conseil d'État indiquant les effectifs de la population dite légale des communes du canton de Fribourg. Compte tenu du décalage entre la publication de dite ordonnance par le Conseil d'État et la refacturation aux communes des frais de l'exercice écoulé, la population légale prise en compte était toujours celle de l'année précédente. Le tableau ci-dessous détaille l'évolution de la population légale dans les communes membres du périmètre provisoire durant le projet, ainsi que la proportion de la participation aux frais de l'Assemblée constitutive.

Tableau : évolution de la population légale dans les communes membres du périmètre provisoire

Commune	Pop. légale 2017	En % du total	Pop. légale 2018	En % du total	Pop. légale 2019	En % du total	Pop. légale 2020	En % du total
Avry	1880	2,5	1921	2,6	1925	2,6	1911	2,5
Belfaux	3338	4,5	3283	4,4	3280	4,4	3342	4,5
Corminboeuf	2563	3,4	2696	3,6	2717	3,6	2794	3,7
Fribourg	38422	51,3	38263	51,1	38089	50,9	37953	50,6
Givisiez	3199	4,3	3166	4,2	3177	4,3	3143	4,2
Granges-Paccot	3686	4,9	3750	5,0	3773	5,0	3839	5,1
Marly	8201	10,9	8193	10,9	8138	10,9	8222	11,0
Matran	1523	2,0	1506	2,0	1493	2,0	1584	2,1
Villars-sur-Glâne	12114	16,2	12094	16,2	12228	16,3	12219	16,3
Total	74926	100.0	74872	100.0	74820	100.0	75007	100.0

Le tableau ci-après détaille, par exercice comptable, les frais et leur répartition entre l'État de Fribourg, d'une part, et les communes membres du périmètre provisoire, d'autre part. Le montant annuel total à charge des communes membres du périmètre provisoire a ensuite été réparti selon les proportions figurant dans le tableau précédent.

Tableau : répartition des frais de l'Assemblée constitutive, par exercice

Exercice comptable	Montant total	Part de l'État de Fribourg (50%, à concurrence de CHF 200'000.- maximum)	Part des communes membres du périmètre provisoire
2018	CHF 411'709.37	CHF 200'000.-	CHF 211'709.37
2019	CHF 485'585.60	CHF 200'000.-	CHF 285'585.60
2020	CHF 355'924.60	CHF 177'962.30	CHF 177'962.30
2021	CHF 473'395.08	CHF 200'000.-	CHF 273'395.08
2022 (est.)	CHF 20'000.-	CHF 10'000.-	CHF 10'000.-
Total	<u>CHF 1'746'614.65</u>	CHF 787'962.30	CHF 958'652.35

C. Déroulement des travaux

La LEFC pose trois objectifs principaux pour les fusions de communes à son article 2 : renforcement de l'autonomie communale, accroissement des capacités des communes et accomplissement efficace des prestations communales. Ces objectifs généraux doivent bien évidemment trouver une concrétisation dans chaque projet de fusion. Cette partie détaille le déroulement des travaux entrepris par les organes de l'Assemblée constitutive pour élaborer un projet de fusion qui tende à la réalisation de ces objectifs.

1. Identification des enjeux-clés du projet

Afin d'identifier d'emblée tous les thèmes et enjeux importants et pour éviter que des questions importantes ne demeurent sans réponse, les auteurs du rapport de mise sur pied ont mené une série d'entretiens et proposé différentes listes de thèmes transversaux, des domaines de prestations communales ainsi que des enjeux-clés du projet.¹⁴

Le rapport de mise sur pied identifiait ainsi :

- **Trois thèmes transversaux**, dont l'analyse était essentielle pour déterminer les éléments tels que le périmètre de la fusion, le choix du nom et des armoiries de la commune

¹⁴ Soguel & Léchof, Rapport de mise sur pied, p. 7.

fusionnée, son organisation politique et administrative et pour fixer le cadre financier dans lequel la nouvelle commune devait s'inscrire.

- Développement → *la fusion a pour objectif d'améliorer la capacité des communes à se développer, à maîtriser leur destin et à se positionner de manière favorable dans leur environnement ;*
 - Opinion et identité → *identifier les éléments fondateurs de l'identité commune et vérifier s'ils sont suffisamment solides pour permettre une fusion ;*
 - Finances → *analyser dans quelle mesure les situations financières des communes sont compatibles.*
- **Vingt-neuf domaines de prestations** (ensemble des prestations fournies par les communes du Grand Fribourg,) **et activités de conduite/soutien** (ensemble des activités ne fournissant pas directement une prestation à l'administré, mais permettant à la commune de fonctionner), dont la prise en considération permettait de déterminer les prestations offertes par la communes fusionnée, l'organisation de l'administration communale et les ressources nécessaires à la nouvelle entité pour fonctionner. Cette approche permettait de soumettre à la population une proposition de fusion qui soit **concrète** (décision en connaissance de cause), **réaliste** (les attentes suscitées peuvent être satisfaites), **réalisable** (pas de mauvaises surprises) et **attractive** (prise de conscience des avantages apportés par la fusion sur des points spécifiques).

Afin de guider les travaux de l'Assemblée constitutive et de lui permettre de se concentrer sur l'essentiel, le rapport de mise sur pied listait également, sur la base d'entretiens avec différentes personnes jouissant d'une expertise dans les affaires communales en général et dans les fusions de communes en particulier, une série d'enjeux-clefs auxquels une réponse devait être apportée durant les différentes phases du projet. Une subdivision était effectuée entre les enjeux relatifs au *contenu* du projet et ceux ayant trait au *processus*/à la *forme* de celui-ci.

- **Dix-sept enjeux-clés relatifs au contenu du projet** : organisation de l'administration, articulation entre la commune fusionnée et l'agglomération, aménagement du territoire et mobilité, participation citoyenne, organisation des autorités politiques, (ré)affectation des bâtiments administratifs, identité linguistique, statut et relation de la bourgeoisie avec la commune fusionnée, positionnement géographique, vie locale, finances et fiscalité, identité « supplémentaire » de la commune fusionnée, nom et armoiries, détermination du périmètre définitif, garanties au personnel communal, représentation politique et gouvernance, sociétés locales.
- **Six enjeux-clés relatifs à la forme du projet et au processus** : attitude et état d'esprit, communication et implication hors du sérail politique, participation de la population,

planification du projet, projet de société (intention stratégique), vote consultatif/de principe.

Si ces listes peuvent paraître conséquentes, elles sont révélatrices d'au moins deux éléments : la richesse de l'activité communale et son importance dans le quotidien de ses habitant·e·s, d'une part, et la volonté des organes de l'Assemblée constitutive d'aborder le projet de fusion sans tabou, même à l'égard de questions dont il était déjà établi qu'elles étaient potentiellement sensibles, d'autre part.

Les domaines de prestations et les enjeux-clefs ont permis de composer les GT nécessaires pour en traiter, de même que d'établir le cahier des charges de chacun d'eux. Chaque GT trouvait ainsi son ancrage dans le ROAC, avec un bref descriptif des domaines relevant de sa compétence (cf. art. 22 ss ROAC). Certaines thématiques, de par leur caractère transversal, ont quant à elles été traitées par plusieurs GT, respectivement prises en considération dans les travaux de l'ensemble de ceux-ci. On pense notamment au rapport à l'agglomération ou aux questions d'identité, dont notamment les questions linguistiques.

C'est également pour assurer des propositions complètes et circonstanciées sur l'ensemble des éléments relevés dans le rapport de mise sur pied que des GT ad hoc ont été constitués après le report du vote consultatif. En effet, des besoins de clarifications et d'approfondissements étaient apparus lors des débats ayant animé le début de la campagne en vue du vote consultatif, démontrant qu'un travail supplémentaire sur certains de ces éléments était nécessaire.

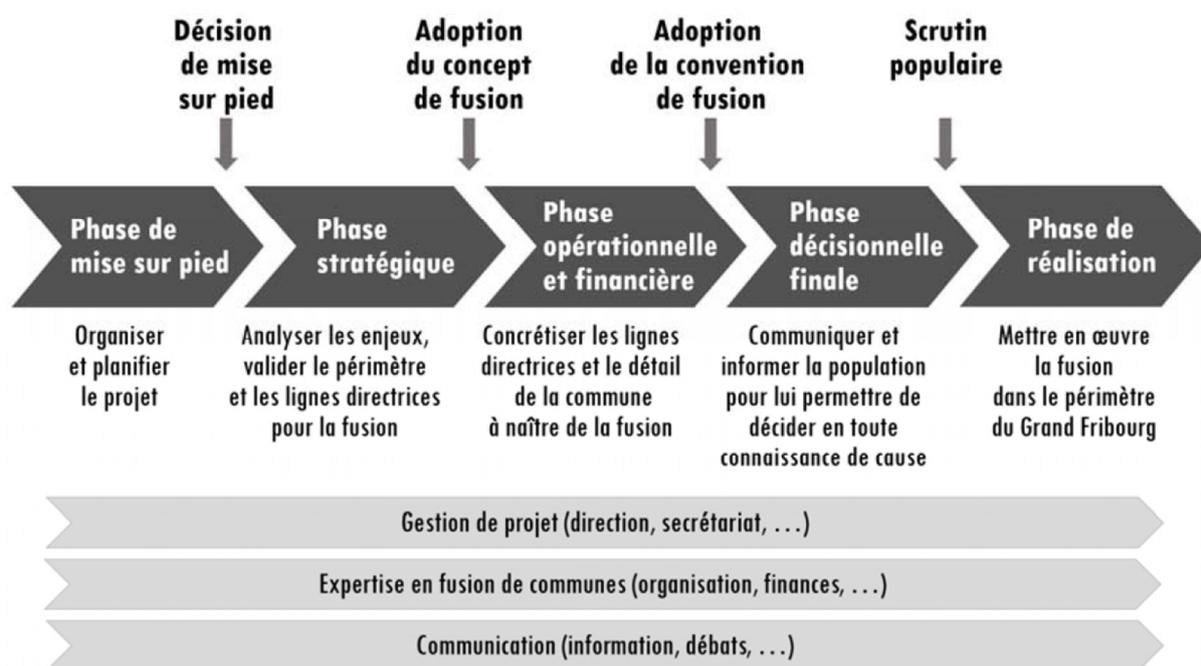
2. Etapes principales du projet et calendrier

En raison de sa nature complexe et du nombre de partenaires impliqués, il était d'emblée clair qu'une planification minutieuse et détaillée du processus de fusion était indispensable. Le calendrier a fait l'objet de plusieurs adaptations, d'abord en raison de la réévaluation du séquençage (cf. ci-après), puis en raison de la pandémie de Covid-19.

a) Séquençage du projet

Le rapport de mise sur pied proposait un phasage en quatre étapes, chacune devant être close par une décision formelle de l'Assemblée et/ou du corps électoral.¹⁵

Illustration¹⁶ : phasage du processus de fusion



Phase de mise sur pied. Cette phase initiale devait permettre d'organiser et de planifier le projet. Cette organisation et cette planification ont fait l'objet du rapport de mise sur pied, lequel a été validé par l'Assemblée constitutive.

Phase stratégique. Cette phase avait pour objectif de fixer les grands contours de la commune qui naîtrait de la fusion des communes dans le périmètre du Grand Fribourg. Ces grands contours devaient découler de l'analyse de tous les enjeux significatifs liés à la fusion. Cette analyse devait démontrer les avantages et les inconvénients de la fusion et permettre de proposer une vision, une raison d'être pour la nouvelle commune. Plus spécifiquement, elle visait à fixer les grandes lignes de la convention de fusion. A l'issue de cette phase, l'Assemblée constitutive devait valider le concept de fusion établi. Ce concept devait ensuite servir de base pour la phase opérationnelle. En fonction des circonstances, l'Assemblée pouvait décider de l'opportunité de mettre

¹⁵ Soguel & Lécho, Rapport de mise sur pied, p. 3 ss.

¹⁶ Figure extraite de Soguel & Lécho, Rapport de mise sur pied, p. 4.

en consultation le concept de fusion sous une forme à déterminer ainsi que d'adapter le périmètre provisoire. Par conséquent, le passage de la phase stratégique à la phase opérationnelle n'était pas automatique mais nécessitait une décision formelle de l'Assemblée.

Phase opérationnelle et financière. Cette phase visait à concrétiser les contours de la nouvelle commune tels que définis à l'issue de la phase précédente et à déterminer comment la commune serait organisée pour offrir les prestations à la population. Cela incluait le détail des aspects politiques, institutionnels et techniques. Une fois que ces aspects tout à fait concrets étaient définis, il devenait possible d'élaborer une proposition réaliste de plan financier pluriannuel pour la nouvelle commune, assorti d'une proposition de budget (compte de résultats) et de bilan d'ouverture. A l'issue de cette phase, l'Assemblée constitutive aurait élaboré et accepté la convention de fusion. Elle aurait à ce moment-là rempli le mandat que lui assignait la LEFC.

Phase décisionnelle finale. La convention de fusion devait finalement être soumise au vote populaire dans chaque commune, ce qui impliquait un effort accru de communication et d'information auprès de la population.

Cette proposition de séquençage a été reprise dans la version originale du ROAC. Toutefois, lors de l'analyse des offres déposées dans le cadre de la soumission pour les mandats d'accompagnement, il s'est avéré que la distinction entre les phases stratégique et opérationnelle n'apportait pas de plus-value significative.

Sur proposition du CoPil, l'Assemblée constitutive a ainsi décidé de retenir un phasage légèrement simplifié, en axant la distinction entre les étapes sur le livrable à produire à l'issue des travaux. Ainsi, la première phase visait désormais à **établir un concept de fusion** (cf. partie III), tandis que la seconde portait sur la **rédaction de la convention de fusion**. Matériellement toutefois, les démarches à entreprendre et l'ordre de celles-ci demeuraient largement similaires. L'Assemblée constitutive a amendé le ROAC en conséquence lors de sa séance du 5 décembre 2018.

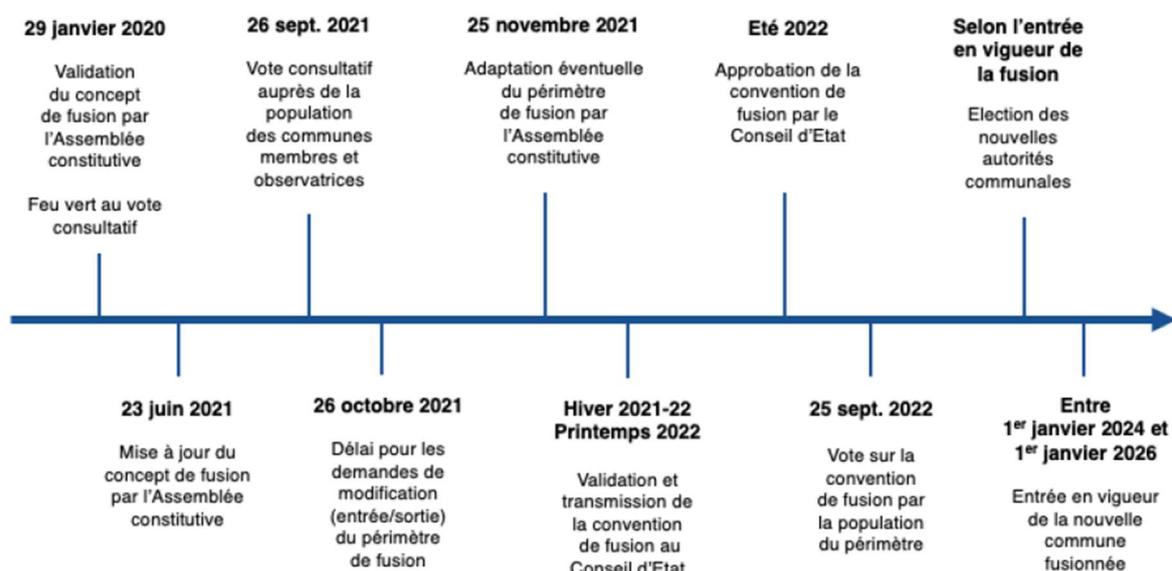
Phase de rédaction du concept de fusion. Détermination des contours généraux de la commune fusionnée et de la convention de fusion, avec la fixation par l'Assemblée constitutive notamment du nom de la nouvelle commune, des grands traits des prestations et du cadre financier, ainsi que des grands traits de l'organisation politique et administrative de la nouvelle commune (art. 5 al. 1 ROAC).

Phase de rédaction de la convention de fusion. Concrétisation du concept de fusion dans un projet de convention de fusion (art. 5 al. 2 ROAC).

L'Assemblée constitutive a choisi de conserver la formalisation du passage d'une phase à l'autre par une décision formelle de l'Assemblée constitutive (art. 7 al. 1 ROAC), de même que la possibilité d'organiser, à l'issue de chaque phase, une consultation selon des modalités qu'il lui revenait de fixer (art. 7 al. 2 ROAC).

Le schéma suivant présente le calendrier des différentes étapes devant mener du concept de fusion à l'entrée en vigueur de la future commune fusionnée. Il s'agit du calendrier dans sa teneur suite à la nouvelle planification des étapes du processus après le report du vote consultatif en raison de la pandémie de Covid-19.

Illustration : calendrier schématique du processus de fusion



b) Délais imposés par la législation encadrant le processus de fusion

Il convient de rappeler que le processus de fusion était encadré par plusieurs délai prévus dans la LEFC.

En premier lieu : un délai de trois ans pour remettre au Conseil d'État un projet de convention de fusion depuis le moment où le périmètre provisoire était fixé par celui-ci. Ce délai pouvait être prolongé par le Conseil d'État de quatre ans au maximum (art. 17i al. 1 LEFC). L'arrêté de fixation du périmètre provisoire étant daté du 27 juin 2017, ce premier délai courrait jusqu'au 27 juin 2020. Sur demande de l'Assemblée constitutive, il a été prolongé une première fois au début mars 2020 jusqu'au 8 décembre 2020. En raison du report du vote consultatif provoqué par la pandémie de Covid-19, le Conseil d'État a accepté une seconde prolongation, toujours dans la limite globale des quatre années autorisées par la loi, au 30 juin 2022. En l'absence de

projet de convention déposé dans ce délai, le Conseil d'État était chargé par la LEFC d'élaborer lui-même un projet de convention.

En second lieu : un délai initialement fixé au 30 juin 2020 pour pouvoir bénéficier de l'aide financière cantonale prévue par la LEFC. Les communes envisageant une fusion et souhaitant bénéficier de l'aide prévue par la LEFC (CHF 200.- par commune, multiplié par la population légale ; art. 11 LEFC, cf. également le multiplicateur de l'art. 12 LEFC) devaient déposer une demande au Conseil d'État dans ce délai, qui découlait de l'article 17 al. 1 LEFC, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 juin 2020. Cette limite temporelle a été supprimée par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'État, de telle sorte que l'accès à l'aide ordinaire prévue par la LEFC n'est désormais plus soumis à aucun délai, la seule limite qui subsiste étant le plafond de CHF 50 millions prévu pour l'entier des aides financières octroyées par l'État à ce titre (art. 15 LEFC).

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un délai, on précisera encore que le calendrier du projet et les évolutions de celui-ci ont toujours pris en compte le cycle ordinaire des législatures communales, tant pour déterminer la date du scrutin sur la convention de fusion que celle de l'entrée en vigueur de la fusion. Cette coordination apparaissait indispensable non seulement pour éviter une confusion et garantir la libre formation de l'opinion du corps électoral, mais également pour éviter l'organisation de multiples scrutins rapprochés dans le temps.

3. Méthodologie retenue

L'état d'esprit qui a présidé aux travaux de l'Assemblée constitutive était celui d'une analyse en profondeur, aussi exhaustive que possible et sans tabou, de tous les domaines de l'activité communale impactés par une fusion.

L'Assemblée constitutive a élaboré en juin 2018¹⁷ les cinq défis pour le Grand Fribourg de 2030. Ceux-ci ont constitué le fil conducteur des travaux des 7 GT et du CoPil.

- **Défi n° 1** : rassembler la population autour de l'identité d'une ville à visage humain ;
- **Défi n° 2** : assurer le développement des infrastructures et de la mobilité sur tout le territoire ;
- **Défi n° 3** : des prestations de qualité, pour toutes et tous ;
- **Défi n° 4** : la fiscalité au service des emplois et des prestations ;
- **Défi n° 5** : une richesse historique et culturelle à valoriser.

¹⁷ Assemblée constitutive, procès-verbal de la séance du 6 juin 2018 pp. 12-13.

Les GT ont travaillé sur la base de la méthodologie suivante pour parvenir à un rapport.¹⁸

Phase 1. Les groupes de travail ont élaboré une vision spécifique liée aux domaines d'activité qu'ils avaient analysés, puis en ont déduit une première liste des mesures qu'il était souhaitable de réaliser (*Long list*).

Phase 2. Une fois la liste des mesures envisageables définie, chaque groupe a analysé les propositions émises selon les critères suivants :

- Les ressources nécessaires à la réalisation de la mesure en termes de personnel, de matériel, d'équipement, d'infrastructure, de bâtiment, etc. ;
- Les degrés de proximité et d'autonomie souhaités en fonction des attentes communales ;
- Le niveau de prestations attendu (offert) ;
- La contribution des mesures à répondre à la vision spécifique en tenant compte des enjeux-clés ;
- Les éventuels autres aspects essentiels pour valider la démarche, etc.

En particulier, il s'agissait de déterminer comment chaque mesure serait réalisée. Cette évaluation critique a permis de retenir uniquement les mesures réellement envisageables pour la nouvelle commune (*Short list*).

Phase 3. Chaque GT a ensuite procédé à l'articulation de la démarche qui mène du statut pré-fusion au statut post-fusion (étapes de la mise en place). En effet, la mise en œuvre des mesures retenues nécessitait des ajustements en termes de gestion, de personnel, de matériel, d'infrastructure, etc. qui devaient faire l'objet d'une analyse sous l'angle des éléments à disposition, sous l'angle des besoins et sous l'angle temporel. Les GT ont ainsi déterminé les mesures de mise en application, en procédant, pour chaque mesure retenue, à l'établissement d'un bref budget estimatif d'investissement et de fonctionnement. Dans leur rapport, ils ont également soulevé d'éventuels points critiques ou des remarques dans le champ de leur analyse.

Phase 4. Chaque GT a conclu ses travaux par un rapport écrit au CoPil. Celui-ci l'a distribué aux délégué·e·s avant qu'il ne soit délibéré en séance de l'Assemblée constitutive (art. 32 al. 1 ROAC). Le rapport contenait les propositions du GT, ainsi qu'une brève description des principaux enjeux liés aux thématiques et prestations dont il avait la charge (art. 32 al. 2).

Après ces quatre phases internes à l'Assemblée constitutive, celle-ci a autorisé la mise en consultation publique des rapports des GT (cf. titre IV.B). On relève ainsi un des autres aspects

¹⁸ Cf. BDO SA, Méthodologie et cahier des charges des groupes de travail, 2 mai 2018.

de la méthodologie choisie, qui permet un travail par cercles concentriques, du plus petit au plus grand : traitement approfondi de chaque thématique par un GT, discussion et validation des résultats par l'Assemblée constitutive, puis mise en consultation des résultats dans la population.

Cette méthode a été répliquée pour l'élaboration du concept de fusion : les GT se sont déterminés sur les résultats de la consultation publique, avant que le CoPil n'établisse, sur cette base, une première version du concept de fusion. Discuté avec les président·e·s des GT, le concept de fusion a ensuite été soumis à l'Assemblée constitutive pour débat et approbation.

L'étape suivante devait être le vote consultatif sur le concept de fusion, une étape qui est finalement intervenue plus tard que prévu en raison de la pandémie de Covid-19, mais avec un passage par un nouveau cycle de renforcement « bottom-up » du projet, avec le mandat des GT ad hoc d'approfondissement et de précision du concept de fusion. Les travaux des GT ad hoc ont suivi une structure similaire à celle retenue pour les GT : traitement en profondeur de la thématique par le GT ad hoc, préavis du CoPil puis discussion et approbation par l'Assemblée constitutive.

Au rang des choix méthodologiques, il est important de relever l'option prise par l'Assemblée constitutive quant au moment de l'adaptation du périmètre provisoire de fusion. Comme on l'a vu, c'est le Conseil d'État qui a déterminé le périmètre provisoire de fusion, optant pour une variante large avec toutes les communes sarinoises membres de l'Agglomération. De par la LEFC, seule l'Assemblée constitutive était habilitée, à une majorité qualifiée des deux-tiers, à modifier le périmètre provisoire, soit pour en exclure une commune qui y figurait, soit pour admettre une commune qui se trouvait jusqu'alors en dehors du périmètre provisoire. Cette étape de réflexion – et d'éventuelle adaptation – sur le périmètre provisoire constituait un passage clef du processus, dès lors que la réussite de la fusion dépendait d'un vote positif de toutes les communes participant au scrutin sur la convention de fusion. L'Assemblée constitutive a décidé de se pencher sur la question à l'issue d'un scrutin consultatif sur le concept de fusion, établissant la volonté des citoyen·ne·s des communes membres du périmètre provisoire de poursuivre ou non le processus, respectivement pour d'autres communes de l'intégrer. Le CoPil a par ailleurs décidé qu'une intégration au périmètre de fusion d'une commune extérieure ne serait examinée qu'à condition que celle-ci ait également organisé un vote consultatif, à la même date et avec la même question que pour le reste du périmètre. L'option de prévoir cette décision à un stade relativement avancé du processus devait permettre de trouver un équilibre entre le temps nécessaire à l'élaboration d'un concept de fusion étayé et porteur d'un véritable projet de société, tout en évitant que des communes dont il s'avérerait que la population était opposée à une fusion dans le Grand

Fribourg ne bloquent la phase de rédaction de la convention de fusion, respectivement fassent échouer l'entier de la fusion par un vote négatif sur la convention de fusion.

D. *Rôle et implication des principaux partenaires*

Dès le début du projet, le CoPil a répertorié les principaux partenaires avec lesquels l'Assemblée constitutive allait interagir pendant toute la durée du processus. Ce recensement est synthétisé dans le tableau ci-après.

Tableau : principaux partenaires de l'Assemblée constitutive pour la conduite du projet (état 2018)

<u>Type de partenaires</u>	<u>Fonction exacte</u>	<u>Nature du partenariat</u>
Partenaires légaux	Conseils communaux Conseil d'État	Invitations, sollicitations et/ou rencontres ponctuelles
Partenaires réglementaires	Communes observatrices Service des communes	
Autres partenaires privilégiés	Personnel communal Personnel des Associations de communes / de l'Agglomération Bureaux des Conseils généraux Commissions de fusion Députation sarinoise Fusion 21	Transmission automatique de tous les documents publics (newsletter, communiqués de presses, convocations des séances plénières et leurs annexes, etc.)

1. Les communes

a) Les communes membres du périmètre provisoire

Au même titre que dans un dispositif classique de fusion de communes (cf. chapitre V.B.1 pour le détail des particularités du modèle institutionnel prévu par le LEFC), ce sont les communes, par leurs organes, qui ont été à l'origine du déclenchement du processus de fusion. L'article 17b LEFC prévoyait ainsi que le Conseil d'État fixait le périmètre provisoire sur la demande d'au moins deux communes, dont la Commune de Fribourg et une de ses communes limitrophes. Cette demande pouvait émaner soit de l'organe exécutif, soit de l'organe législatif, soit du corps électoral (un dixième des citoyens actifs/-ves), c'est-à-dire des trois organes communaux au sens où la loi sur les communes l'entend (art. 6 LCo). A noter que l'État ne pouvait pas, contrairement au régime classique prévu par la LCo (cpr art. 133 LCo), prendre

l'initiative d'initier le processus de fusion du Grand Fribourg sur la base des dispositions de la LEFC.

C'est après cette implication initiale « classique » que le rôle des communes dans le processus de fusion du Grand Fribourg évoluait : elles n'étaient pas en charge de fixer le périmètre du projet et un organe spécifique pour conduire le projet était désigné. La représentation communale au sein de l'Assemblée constitutive était déterminée par le corps électoral, qui élisait des représentant·e·s, et le Conseil communal, qui désignait l'un·e de ses membres pour y siéger (cf. chapitre II.B.1 pour les détails). Des organes distincts étaient ainsi constitués, avec une légitimité démocratique directe (élection des délégué·e·s par le corps électoral). En vertu de l'interdiction des mandats impératifs (art. 161 al. 1 Cst. féd. par analogie), ces personnes votaient sans instructions. Si elles étaient certes déléguées par une commune dans le sens où c'est le corps électoral de celle-ci qui leur avait confié leur mandat, elles formaient avec les autres délégué·e·s une entité distincte, dépassant d'ores et déjà les limites communales. En parallèle, c'est par le mode de légitimation indirecte (désignation par le Conseil communal de l'un·e de ses membres pour siéger au CoPil et à l'Assemblée constitutive) que les exécutifs communaux étaient formellement impliqués dans la conduite du projet.

Le rôle des communes du périmètre de fusion ne s'est pas limité à initier le processus et à élire/désigner leur représentant·e·s au sein de l'Assemblée constitutive et du CoPil. Elles ont alimenté le processus en fournissant quantité d'informations indispensables au bon déroulement des travaux des GT et de l'Assemblée constitutive. Sous l'angle financier notamment, elles ont ainsi remis au GT Finances les comptes communaux des cinq derniers exercices et les données de leur planification financière. Ces documents ont servi de base, après retraitement, à l'élaboration de la planification financière pour chaque commune et pour la commune fusionnée. Les résultats individuels de planification pour les communes ont fait l'objet de séances de discussion entre le GT Finances et chaque commune, afin d'échanger sur les résultats et de confirmer certaines orientations. Par ailleurs, et malgré la création d'organes spécifiques pour mener le processus de fusion, il est important de rappeler que les communes du périmètre de fusion sont demeurées maîtresses de leur destin. C'est en effet à leur corps électoral qu'il est revenu de se positionner à chaque étape importante du projet : élection de l'Assemblée et vote consultatif sur la poursuite du processus, sans compter le vote sur la convention de fusion qui aurait suivi l'élaboration de celle-ci.

Cette légitimité et l'ancrage du processus dans la volonté communale était également visible par l'implication des trois organes communaux au stade du vote consultatif. L'exécutif communal a été inclus dans le déroulement des soirées de présentation du concept de fusion à la population, avec la possibilité d'adresser une recommandation de vote du Conseil

communal au corps électoral. Ce dernier a bien évidemment été invité à s'exprimer lors du scrutin à proprement parler, en se positionnant sur la question de savoir s'il estimait que sa commune devait, sur la base du concept de fusion, poursuivre le processus de fusion. Certains législatifs communaux ont par ailleurs, eux aussi, débattu au sein de leur commission de fusion ou en séance plénière et émis des recommandations de vote. Les organes législatifs communaux, tout comme les exécutifs communaux, disposaient après le vote consultatif d'un délai d'un mois pour faire parvenir à l'Assemblée constitutive leur détermination suite au résultat du scrutin, et notamment déposer une éventuelle demande d'adaptation du périmètre provisoire.

A la différence d'un projet de fusion ordinaire, dans lequel les exécutifs communaux sont en charge de la conduite du projet tant sous l'angle technique que politique, le projet de fusion du Grand Fribourg donnait le rôle de moteur du projet à un organe spécifique. Si cette organisation permettait d'emblée de se projeter dans un fonctionnement dépassant les frontières des anciennes communes, elle ne remettait pas en cause pour autant le principe selon lequel le dernier mot, à chaque étape d'un projet de fusion, doit revenir aux communes et à leurs citoyen·ne·s.

b) Les communes observatrices

Comme indiqué au chapitre II.A.2, les communes de Grolley, La Sonnaz et Pierrafortscha avaient manifesté leur intérêt pour une intégration dans le périmètre provisoire dans le cadre de la consultation menée par le Conseil d'État à ce propos. Convaincu que leur implication était nécessaire pour pouvoir décider, le moment venu, de leur éventuelle adhésion de plein droit au périmètre et pour traiter de la question des relations entre la future commune fusionnée et ses voisines, le Préfet de la Sarine a proposé au Conseil d'État qu'un statut de communes observatrices leur soit conféré, proposition à laquelle le Conseil d'État a donné suite au moment de fixer le périmètre provisoire. Par la suite, la Commune de Neyruz a également fait la demande d'être mise au bénéfice du statut de commune observatrice.

Les communes observatrices ont assisté à la plupart des séances de l'Assemblée constitutive. Par ailleurs, les communes de Grolley et de Pierrafortscha ont choisi de participer au vote consultatif sur le concept de fusion (cf. titre IV.C), afin de permettre à leur population d'indiquer si elle souhaitait qu'une demande d'adhésion au périmètre définitif de fusion soit faite à l'Assemblée constitutive.

2. L'État

Tant le Conseil d'État que le Grand Conseil ont, dans les années écoulées, exprimé leur attachement au renforcement du centre cantonal, passant notamment par la réalisation d'une fusion du Grand Fribourg. Ainsi, le renforcement du centre cantonal était l'un des projets phares du programme gouvernemental 2017-2021. C'est également un des principaux buts du plan directeur cantonal, qui constate qu'un « centre cantonal fort est indispensable pour que Fribourg se pose comme véritable axe de développement, dans l'intérêt de la population fribourgeoise »¹⁹. De même, le Grand Conseil a apporté un soutien quasi-unanime à la modification de la LEFC et aux dispositions spécifiques encadrant cette fusion.

L'État a ainsi un intérêt marqué au bon déroulement du projet, mais la LEFC ne lui en confie pas la conduite. Bien plutôt, il est responsable de poser les conditions-cadres nécessaires à l'avancement du projet, que cela soit sous l'angle des dispositions légales qui l'entourent, du financement ou par tout autre soutien.

a) Conditions-cadres à la réalisation du processus de fusion

Il sera largement revenu sur le rôle et l'importance des conditions-cadres dans la partie V. A ce stade, il suffit de mentionner la bonne collaboration entre les organes de l'Assemblée constitutive et les services de l'État impliqués. L'État a non seulement prévu un cadre institutionnel apte à soutenir la réalisation du projet de fusion, mais a également entrepris des adaptations de la législation cantonale dans la plupart des domaines où les travaux de l'Assemblée constitutive ont montré l'existence de limites ou de contraintes. Il a par ailleurs accompagné le projet, dans le respect du rôle de conduite qui revenait à l'Assemblée constitutive. L'État a ainsi assumé de manière claire son rôle dans le processus.

b) Le soutien financier au processus de fusion

Comme prévu par la LEFC, l'État de Fribourg a participé aux frais de fonctionnement de l'Assemblée constitutive à hauteur de 50% de ceux-ci, à concurrence de CHF 200'000.- par année au maximum (cf. chapitre II.B.4).

La LEFC prévoit en outre une aide cantonale ordinaire en cas de fusion de communes. Celle-ci s'élève à CHF 200.- par habitant·e (art. 11 al. 1 LEFC), un montant multiplié par un facteur dépendant du nombre de communes comprises dans la convention de fusion (1,0 pour la fusion de deux communes, puis 0,1 de plus pour chaque commune au-delà de deux). Cette

¹⁹ Plan directeur cantonal, section B – Volet stratégique, p. 1 (état au 1^{er} mai 2019).

aide est versée l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion (art. 14 al. 4 LEFC) et n'est octroyée qu'une seule fois par commune (art. 13 LEFC). La LEFC prévoit en outre un montant total de 50 millions de francs pour les aides financières aux fusions de communes. Pour les communes comprises dans le périmètre provisoire du Grand Fribourg, cette aide ordinaire se serait élevée à un peu plus de 23 millions de francs, sur la base de la population du périmètre en 2018. La demande pour bénéficier de cette aide ordinaire devait, à l'origine de la LEFC, intervenir dans un délai déterminé, délai qui a été supprimé par la suite (cf. point II.C.2.b).

Outre ce soutien financier ordinaire de l'État au processus de fusion, le projet a fait émerger l'idée d'une **aide extraordinaire**. Après des discussions préalables, le CoPil a adressé en juillet 2019 au Conseil d'État une demande formelle de contribution complémentaire à l'aide ordinaire de l'État aux fusions de communes. Cette demande répondait à l'objectif que le Conseil d'État s'était donné dans le cadre du programme gouvernemental, à savoir favoriser la mise en place des conditions conduisant la population et les autorités des communes du périmètre à reconnaître l'importance de créer un nouveau centre cantonal et les inciter à accepter les conditions établies par l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg. Elle contenait deux catégories de propositions, sur lesquelles la contribution extraordinaire aurait pu porter :

- La première catégorie de propositions regroupait des mesures qui nécessitaient des changements institutionnels (cf. ci-dessous, not. chapitre V.A.2). Ces mesures auraient été mises en œuvre dès l'entrée en vigueur de la fusion et auraient eu un **impact sur le budget de fonctionnement de la nouvelle commune**. Le coût estimé était de CHF 14 millions par année pendant les premières années, avant d'être couvert, au moins partiellement, par une hausse des recettes correspondantes.
 - o Gratuité des transports publics pour les jeunes en formation et les seniors ;
 - o Tarif unique pour les transports publics dans le Grand Fribourg et prolongation des lignes urbaines vers Bertigny, Corminboeuf et Matran ;
 - o Réduction du prix du ticket de 20 à 30% ;
 - o Assujettissement des bâtiments en propriété du Canton à la contribution immobilière.
- La seconde catégorie de propositions regroupait des mesures qui nécessitaient l'octroi de crédits d'investissement. Ces mesures auraient été mises en œuvre graduellement, selon un programme d'équipement impactant le plan financier de la commune fusionnée.
 - o Offensive infrastructurelle pour une cadence des transports publics toutes les 7,5 minutes, devisée à environ 300 millions de francs pour la mise en œuvre de toutes ses composantes, sous réserve de la déduction des subventions fédérales pouvant être obtenues par l'entremise des projets d'agglomération ;

- Création d'emplois par l'équipement de la zone de Bertigny pour environ 20 millions de francs.

Après avoir rencontré le CoPil, le Conseil d'État a accepté en septembre 2019 d'entrer en matière sur le principe d'une aide extraordinaire. Il a dans la foulée soumis au Grand Conseil un rapport²⁰ détaillant les demandes susmentionnées et procédant à l'appréciation de celles-ci. Dans ce contexte, il a notamment indiqué renoncer à participer au financement des mesures de mobilité touchant au fonctionnement de la nouvelle commune, de même qu'à assujettir les bâtiments de l'État à la contribution immobilière. Invité à se positionner sur ce rapport en février 2020, le Grand Conseil a accepté par 82 voix contre 19 et 3 abstentions le principe d'une aide financière complémentaire en vue de la fusion du Grand Fribourg sur la base des critères retenus par le Conseil d'État dans son rapport et donné mandat à celui-ci de préparer les actes permettant la fixation et le versement de cette aide extraordinaire.

Le 20 août 2021, le Conseil d'État a présenté publiquement les détails de l'aide complémentaire qu'il entendait apporter pour la fusion du Grand Fribourg. Portant le total de l'aide cantonale à 100 millions de francs (aide ordinaire comprise), il a exposé vouloir cibler ces ressources sur la réalisation d'infrastructures d'importance cantonale dans le Grand Fribourg, au bénéfice de l'ensemble de la population fribourgeoise.

c) Les autres soutiens apportés par l'État

Comme déjà partiellement évoqué au point II.B.3.b, les services de l'État ont apporté un précieux soutien administratif au processus de fusion. Au-delà de cet appui, ces services ont également été sollicités pour leur expertise dans leur champ de compétence. Plusieurs services ont également participé à la consultation publique sur les rapports des groupes de travail (cf. titre IV.B pour le contenu essentiel de leurs prises de position).

Sous l'angle financier et outre son expérience d'accompagnement de processus de fusion dans le canton, le Service des communes a, en coordination avec le Service cantonal des contributions, mis à disposition de l'Assemblée constitutive et plus particulièrement de son GT Finances, une analyse financière rétroactive sur cinq ans. Cette analyse se fondait sur les comptes communaux des cinq dernières années et permettait de déterminer les coefficients fiscaux d'équilibre, ainsi que la marge nette d'autofinancement et la capacité d'investissement. Ces chiffres, obtenus sur la base d'une méthodologie différente de celle du

²⁰ Rapport 2017-DIAF-9 du 3 décembre 2019 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la demande de contribution financière complémentaire formulée par l'assemblée constitutive en vue de la fusion du Grand Fribourg.

mandataire expert en finances communales, ont permis au GT Finances d'affiner ses projections.

Suite à sa prise de position dans le cadre de la consultation publique sur les rapports des GT, le Service de législation a, quant à lui, rendu un avis détaillé sur la conformité au droit cantonal et fédéral des propositions faites par le GT ad hoc Langues. Ces informations ont permis au groupe de travail de s'en tenir à la position de principe arrêtée au début des travaux de l'Assemblée constitutive, à savoir de demander au canton de procéder aux adaptations légales qui étaient jugées nécessaires pour lever des points de blocage, mais de renoncer aux propositions qui auraient nécessité une modification de la constitution cantonale.

Le Service de l'environnement a présenté l'état de mise à jour des dispositions légales communales relatives à l'eau potable et aux eaux usées dans le périmètre provisoire. Le GT ad hoc Taxes a ainsi pu en tenir adéquatement compte au moment de présenter ses propositions.

3. La société civile et la population

Dès le début de ses travaux, l'Assemblée constitutive a déployé des efforts pour tisser des liens avec les membres de la société civile et, si possible, les impliquer. C'était un défi de taille, tant il est difficile d'intéresser et de mobiliser sur un sujet institutionnel et donc relativement peu attractif pour les personnes peu impliquées dans la vie politique communale.

Les premières réflexions du responsable de la communication ont porté sur l'organisation de grands événements visant à favoriser une implication large de la population. L'organisation de *town hall meetings* décentralisés dans une ambiance populaire, avec la possibilité d'organiser des votes sur des questions essentielles a été imaginée, comme l'idée de créer une exposition didactique attractive pour présenter le concept de fusion et inclure les propositions de la population. Ces idées ont été repoussées en raison des limites budgétaires et d'engagement constatées.

En lieu et place, les liens avec la société civile ont été assurés par les moyens suivants :

- Organisation de trois *Grand Fribourg Cafés* sur les thématiques de l'économie, de l'identité linguistique et du développement en septembre 2018 à l'Espace Nuithonie, à Villars-sur-Glâne. Au total, 54 personnes ont participé à ces discussions ; les participant·e·s provenaient en grande majorité des communes de Fribourg et de Marly et pouvaient être identifié·e·s à un engagement associatif dans leur vie quotidienne. Au plan qualitatif, les *Grand Fribourg Cafés* ont donné lieu à des rapports d'impulsion qui ont été repris par les groupes de travail de l'Assemblée constitutive.

- Dès le mois de septembre 2018 et jusqu'au vote consultatif du mois de septembre 2021, 17 personnes résidant ou travaillant dans le Grand Fribourg, de tout âge et catégories sociales, ainsi que deux classes de l'école d'art appliqué eikon ont contribué au blog *Parlons d'identité !* hébergé par le site internet de l'Assemblée constitutive. Au total, ce sont 63 contributions qui ont été imaginées, rédigées et produites en français et en allemand, sur des thèmes aussi variés que la pauvreté, l'histoire du Grand Fribourg, son économie, son urbanisme ou son réseau de transports publics, mais aussi en réaction à des propositions ou décisions de l'Assemblée constitutive. Les articles de blog ont été répercutés sur les différents canaux d'information du Grand Fribourg. Une proposition de partenariat pour la rédaction et la diffusion des blogs avec le journal La Liberté a été repoussée par son rédacteur en chef à l'automne 2018.
- Au printemps 2019, l'Assemblée constitutive a organisé une consultation écrite sur les rapports des groupes de travail (cf. titre IV.B). Au total, la consultation a généré 160 prises de position, ce qui est supérieur au chiffre moyen articulé par la Chancellerie d'État pour les consultations d'objets cantonaux (environ 40 prises de position). Des communes, des services de l'État, mais aussi des associations et des personnes privées y ont pris une part active. La consultation avait un caractère relativement formel, sur décision du CoPil, ce que l'association Fusion 21 a publiquement critiqué.
- En janvier et février 2020, l'Assemblée constitutive a organisé des rencontres avec des représentant·e·s d'associations sportives et culturelles pour leur présenter le concept de fusion. Ces rencontres ont permis d'initier des échanges fructueux, malheureusement coupés par la survenance de la pandémie de Covid-19. Ils ont aussi montré que l'Assemblée constitutive était passée un peu rapidement sur certains sujets – comme celui de la culture professionnelle en particulier. Il apparaît ainsi que les groupes de travail de l'Assemblée constitutive auraient pu, dès le début de leurs travaux, faire un usage plus intense de la possibilité que leur conférait le ROAC d'auditionner des groupes d'intérêt et des spécialistes des thématiques traitées. Une telle démarche n'aurait, d'une part, pas manqué de susciter l'intérêt de ces groupes pour le projet et d'établir un lien avec eux, et, d'autre part, de faciliter l'inclusion de leurs besoins et préoccupations directement au stade de la rédaction du concept de fusion.
- Durant l'hiver 2020-2021, les groupes de travail ad hoc de l'Assemblée constitutive mis en place pour adapter le concept de fusion ont procédé à des auditions de représentant·e·s de la société civile. C'est en particulier le cas des groupes qui étaient chargés de la culture professionnelle et de l'économie. Ces rencontres ont permis à chaque fois de susciter l'intérêt des groupes ciblés pour le projet de fusion. On peut

d'ailleurs souligner que la faitière culturelle Association K / Verein C et la Chambre de commerce ont toutes deux soutenu le projet lors du vote populaire.

En plus des efforts déployés par l'Assemblée constitutive, il y a lieu de relever le travail réalisé par l'association Fusion 21, une émanation de la société civile. L'association est née pour que le processus de fusion soit lancé. Au moment où l'Assemblée constitutive a débuté ses travaux, elle s'est concentrée sur deux fonctions : celle de suivre les travaux de l'Assemblée constitutive et de dialoguer avec elle, et celle d'informer ses membres (sans acquisition de membres). Par manque de ressources, elle a en revanche peu tourné son action vers les relais d'opinion de la société civile et le grand public, à l'exception d'un débat organisé juste avant la survenance du premier confinement en mars 2020, d'une séance d'information organisée dans le cadre de la Chambre de commerce du canton de Fribourg à la fin du mois d'août 2020 et de la campagne finale avant le vote consultatif, principalement via les médias.

En conclusion, l'Assemblée constitutive s'est efforcée d'intéresser la société civile et les différents groupes d'intérêts à ses propositions. Avec le recul, il apparaît que les groupes de travail de l'Assemblée constitutive auraient pu recourir davantage à la possibilité d'auditionner des groupes d'intérêt dès le début de leurs travaux. Cette possibilité leur aurait permis 1) de susciter l'intérêt de ces groupes pour le projet et d'initier une relation avec eux et 2) de prendre explicitement en compte leurs intérêts dans la rédaction du concept. Il a sans doute manqué au projet des rencontres directes avec ces différents groupes et ceci tout au long du processus. Ces rencontres auraient néanmoins nécessité un fort investissement supplémentaire personnel des délégués et une importante coordination.

III. Le concept de fusion

L'établissement d'un concept de fusion était l'objectif de la première phase du projet, sur la base du séquençage retenu par l'Assemblée constitutive. De par sa nature (A), ce concept de fusion visait à déterminer les contours généraux de la future commune fusionnée (B) et de la convention de fusion (C), soit notamment de fixer le nom de la nouvelle commune, les grands traits des prestations et du cadre financier ainsi que les grands traits de l'organisation politique et administrative de la nouvelle commune (art. 5 al. 1 ROAC).

Comme le permettait le ROAC (art. 7 al. 2), l'Assemblée constitutive a décidé de soumettre le concept de fusion adopté par l'Assemblée constitutive à un scrutin populaire consultatif. Ce scrutin, son organisation et ses résultats seront présentés au titre IV.C.

A. *Nature du concept*

Le concept de fusion avait pour objectif de déterminer les contours généraux de la future commune fusionnée, telle que proposée par l'Assemblée constitutive. Il fixait notamment le nom de la nouvelle commune, son périmètre, son identité, les grands traits de ses prestations, de son cadre financier, de son organisation politique et administrative.

Dans chacun de ces domaines, le concept présentait au public le visage de la commune fusionnée tel qu'envisagé par l'Assemblée constitutive si le projet se réalisait. Il formulait pour chaque thématique des propositions concrètes et visait à donner à la population les informations nécessaires pour se faire une opinion sur le projet dans sa globalité.

Le contenu du concept de fusion reposait sur les travaux effectués par les GT, sur les résultats de la consultation publique organisée du 13 mai au 14 juin 2019 sur les rapports établis par ceux-ci et sur les discussions à ce propos en séance plénière de l'Assemblée constitutive. L'actualisation du concept de fusion suite au report du vote consultatif était, quant à elle, principalement le fruit des travaux des GT ad hoc, qui se sont déroulés entre les mois de novembre 2020 et mars 2021.

B. *Projet de société*

Afin de proposer aux habitant·e·s du périmètre de fusion un véritable projet de société, l'Assemblée constitutive a fait le choix d'étendre sa réflexion et ses propositions à des domaines allant au-delà du contenu de la future convention de fusion. Ce choix présentait l'avantage de permettre des réflexions, des discussions et un large débat au sujet des axes fort

du développement de la nouvelle commune. Il a été accompagné d'une communication transparente, permettant aux électrices et électeurs de déterminer ce qui relevait du contenu obligatoire de la convention de fusion (cf. ci-dessous, titre III.C) et ce qui appartenait à une vision plus large de la future commune fusionnée, en d'autres termes quels étaient les éléments qui lieraient les autorités communales futures.

Les lignes-forces de ce projet de société étaient les suivantes :

La cohérence d'un territoire

Vues du ciel, les communes du Grand Fribourg forment un ensemble territorial cohérent. Les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne constituent, conjointement, le centre culturel, économique et politique du canton de Fribourg : sa capitale. Dans leur expérience quotidienne, les personnes habitant le Grand Fribourg n'en perçoivent en grande partie plus les frontières. Elles résident dans une commune, mais travaillent, font leurs achats, voient leurs amis ou s'adonnent à leurs loisirs dans plusieurs autres communes. Les zones bâties se touchent les unes les autres. Les transports publics, les voies de communication, les infrastructures d'expositions, de sport, de détente et de culture sont partagées et bénéficient non seulement à la population des communes concernées, mais aussi à la population de l'ensemble du canton.

Des enjeux qui dépassent les frontières communales

Comme partout en Suisse, les communes du Grand Fribourg font face à des enjeux qui dépassent leurs frontières communales. Seules, elles ne sauraient assumer des tâches aussi lourdes ou complexes que l'aménagement du territoire, la mobilité, la promotion économique, la culture ou la gestion des eaux. C'est ainsi que depuis de nombreuses années, les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne ont tissé un réseau complexe de collaborations intercommunales.

Aujourd'hui, un grand nombre de tâches échappent à la compétence directe des assemblées communales et des conseils généraux. Les décisions sont prises dans le cadre de structures intercommunales (associations de communes, ententes intercommunales ou Agglomération), qui génèrent des charges liées et constituent un niveau de pouvoir intermédiaire entre la commune et le canton, sur lequel la population a peu de prise. La fusion de ces communes constituerait une simplification de cette nécessaire collaboration. Elle permettrait de redonner à la commune politique, à son exécutif, à son législatif et à son administration, l'essentiel des tâches

communales, y compris celles qui sont assumées aujourd'hui au niveau intercommunal. En diminuant le nombre d'acteurs et en faisant l'économie de processus de coordination et d'arbitrage souvent longs et fastidieux, elle améliorerait la transparence vis-à-vis de la population et permettrait d'assurer une mise en œuvre plus rapide et aboutie des décisions démocratiques. Elle renforcerait l'autonomie de ses autorités communales.

La commune fusionnée de Fribourg deviendrait, avec près de 75'000 habitant·e·s, la 9ème commune de Suisse, après Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne et Saint-Gall, soit une progression de 5 rangs sur la base de la population au 31 décembre 2019. Cela lui permettrait d'entrer dans le club des dix communes de Suisse régulièrement consultées par le Conseil fédéral et l'Administration fédérale.

Une commune durable et financièrement forte

Avec les multiples collaborations engagées, les communes du Grand Fribourg se sont bien armées pour répondre aux défis du présent. Les défis à venir sont connus : la numérisation de la société et de l'économie, l'évolution démographique et l'enjeu environnemental nécessitent une nouvelle gouvernance locale à la fois plus simple et plus efficace. La fusion permettrait de continuer à développer le centre cantonal, tout en lui donnant un nouveau cours, plus durable : elle permettrait de mieux maîtriser l'aménagement du territoire, de développer fortement l'offre en transports publics et de renforcer l'attractivité économique du centre cantonal. La fusion du Grand Fribourg, encouragée par l'État de Fribourg, offrirait les moyens de financer les investissements nécessaires à la transition vers une commune durable, sans renoncer à la qualité de vie, mais en l'améliorant encore.

Pourquoi fusionner ?

La rationalisation des ressources combinée à l'existence d'une entité urbaine au tissu continu permettraient d'orienter résolument la politique communale vers une qualité de vie et une convivialité accrues, des services de proximité de haute qualité, une vie de quartiers animée, des prestations performantes et diversifiées en faveur des familles, de la jeunesse, des aînés, ainsi que des nombreux commerces et entreprises sis sur le territoire de la nouvelle commune.

La nouvelle entité disposerait pour cela – à portée de main, de pieds, de bus ou de vélos – de nombreux et importants atouts en matière d'offre culturelle, économique, sportive ou encore touristique. Bénéficiant de son environnement bilingue, la future commune regrouperait en effet sur son territoire une somme considérable

d'infrastructures et de sites d'importance, tels qu'infrastructures culturelles, plateformes technologiques et économiques, Hautes écoles, sites sportifs, sites paysagers, bâtiments historiques, sans compter les nombreux parcs, commerces, restaurants et autres infrastructures de loisirs.

La mise en commun de ces atouts permettrait à la nouvelle commune de faire de la qualité de vie du citoyen le cœur et la ligne directrice de son activité. La nouvelle commune disposerait en outre des surfaces nécessaires pour une saine et raisonnable répartition des futures zones d'activité et d'habitation, assurant ainsi la cohérence et la qualité environnementale du développement territorial. Parlant d'une seule voix, sur la base d'un concept unifié pour l'ensemble du territoire, la nouvelle cité serait à même de relever avec cohérence le défi de la mobilité urbaine, notamment en ce qui concerne le trafic motorisé.

C. Contenu de la (future) convention de fusion

Le projet de société décrit au ci-avant va bien au-delà des aspects administratifs d'une fusion, lesquels sont ceux qui font habituellement l'objet de dispositions dans la convention de fusion. Afin de garantir une information complète et transparente de la population et lui permettre de différencier entre le projet de société, plus large, et les éléments liants de la convention de fusion soumise au vote final de la population, plus limités, l'Assemblée constitutive a identifié la liste des principales dispositions qui devaient figurer dans la convention de fusion. Elle s'est notamment appuyée sur l'expertise du SCom en la matière.

Présentée à la fin du concept de fusion, cette liste n'était ni définitive, ni exhaustive. Elle devait être adaptée et complétée en fonction, d'une part, de l'analyse des résultats du vote consultatif et, d'autre part, des discussions qui étaient en cours avec l'État, les communes membres et les principaux partenaires du projet (Agglomération, partis politiques, représentants de la société civile, etc.). Par ailleurs, la formulation exacte des différentes clauses devait encore faire l'objet d'un soin particulier et d'un examen de détail afin de respecter à la fois les impératifs légaux et la volonté des délégué·e·s des communes au sein de l'Assemblée constitutive.

Sous ces réserves et sur la base de l'expérience d'autres projets de fusion, l'Assemblée constitutive considérait que les clauses de la future convention devraient principalement

porter sur les points et objets présentés ci-dessous. La proposition de formulation reprenait les éléments tels qu'ils figuraient, au moment du vote consultatif, dans le concept de fusion :

- Le nom de la nouvelle commune est Fribourg en français et Freiburg en allemand. Les noms des anciennes communes deviennent des noms de localités. La convention décrit les armoiries de la nouvelle commune.
- La langue officielle de la nouvelle commune est le français. Les personnes de langue allemande peuvent s'adresser en allemand aux autorités communales, qui leur répondent en allemand, dans un délai raisonnable.
- La commune favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Elle encourage le bilinguisme.
- Les personnes titulaires du droit de cité des communes qui fusionnent acquièrent le droit de cité de la nouvelle commune, de même que le statut de bourgeois ou bourgeoise.
- L'actif et le passif des communes qui fusionnent passent à la nouvelle commune.
- Le taux d'impôt est compris dans une fourchette de 72 à 75 % (le taux définitif sera fixé précisément dans le cadre de la convention) de l'impôt cantonal de base (impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales) et la contribution immobilière se montera à 2,5 ‰ de la valeur fiscale. L'impôt communal sur les successions et les donations se montera à 66,7 % de l'impôt cantonal et les droits de mutation se monteront à 1 franc par franc dû à l'État.
- L'élection des membres du Conseil communal et du Conseil général pendant la période transitoire initiale d'une législature au minimum est réglée comme suit :
 - o Les 7 membres professionnels du Conseil communal sont élus à la majoritaire, sauf si la demande d'une élection à la proportionnelle est formulée dans la forme et les délais prévus par la loi. La commune fusionnée constitue 5 cercles électoraux pour leur élection pendant le régime transitoire. Chaque cercle électoral a droit au minimum à 1 siège. Il s'agit des cercles de Fribourg (3 sièges), de Villars-sur-Glâne, de Marly, du Nord (Belfaux, Givisiez et Granges-Paccot) et de l'Ouest (Avry, Corminboeuf et Matran) ;
 - o Pour l'élection des 80 membres du Conseil général, toutes et tous milicien·ne·s, au système proportionnel, chaque ancienne commune constitue un cercle électoral pendant la période transitoire. On attribue à chaque commune un siège par tranche entamée de 1'000 habitant·e·s. Une réserve au principe est formulée, sur le modèle des associations de communes, à savoir qu'aucune commune ne peut avoir 50 % ou plus des sièges.

- Des associations de quartier, respectivement locales, sont mises sur pied pour renforcer la représentativité de la population des quartiers, respectivement des localités, et dynamiser la vie et l'animation locales.
- Les modalités de l'accès à l'administration communale sont mentionnées.
- Un délai est prévu pour soumettre les comptes des anciennes communes au Conseil général de la nouvelle commune, de même que pour décider du budget de la nouvelle commune.
- L'attribution des parchets communaux est réglée.
- Une disposition fait état de la révision des plans d'aménagement locaux en cours.
- La nouvelle commune reprend toutes les conventions existantes dans chacune des communes qui fusionnent.
- Un délai est fixé pour l'uniformisation des règlements communaux, les anciens règlements restant en principe en vigueur jusqu'à leur unification.
- L'aide financière accordée par l'État de Fribourg figure également.

IV. Information de la population et débat public

Cette quatrième partie du rapport de clôture s'attache à la relation entre le processus de fusion et la population en général, avec un focus sur la manière dont cette dernière a été informée des travaux menés et de leurs résultats. Le premier titre (A) est consacré à une présentation générale de la stratégie de communication. Dans un second temps, l'accent est mis sur deux temps forts de la diffusion des démarches de l'Assemblée constitutive vers l'extérieur, à savoir la consultation publique de 2019 (titre B) et le vote consultatif de 2021 (titre C)

A. *Stratégie de communication*

1. Communication directe et indirecte

La stratégie de communication et d'information de l'Assemblée constitutive a été décidée par le CoPil, sur proposition du responsable de la communication et, dès 2019, du groupe de travail communication constitué de délégué·e·s de l'Assemblée constitutive. Elle a été développée et validée année après année, en fonction du budget disponible.

La stratégie de communication de l'Assemblée constitutive a reposé sur un mix de mesures issues de deux piliers :

- la communication indirecte, à savoir des publications en ligne et imprimées, le site internet, les réseaux sociaux et des produits audiovisuels et
- la communication directe, constituée de manifestations, de rencontres et d'événements de différents formats.

La question de l'équilibre entre les mesures de communication directe et les mesures de communication indirecte est toujours un enjeu central. Les mesures de communication directes sont en général plus exigeantes à mettre en œuvre en raison de l'engagement humain fort et des importants efforts qu'elles nécessitent. Dans le cadre du projet de l'Assemblée constitutive, elles ont été sous-pondérées par rapport aux mesures de communications indirectes, notamment pour des considérations budgétaires et car il a été difficile de mobiliser les délégué·e·s dans cette facette de leur rôle. Par ailleurs, la pandémie de Covid-19, du mois de mars 2020 au mois de juin 2021, a particulièrement pesé sur les mesures de communication directe.

2. Chronologie des mesures

La stratégie de communication de l'Assemblée constitutive s'est déployée dans la chronologie et avec les mesures suivantes :

Tableau : chronologie des mesures de communication

Année	Com. indirecte	Com. directe
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Création du site internet • Relations avec les médias • Mise en place des réseaux sociaux (Twitter, Facebook, Instagram) • Création du blog « Parlons d'identité » • Création de la newsletter 	<ul style="list-style-type: none"> • Grand Fribourg Cafés • Information dans les assemblées communales ou conseils généraux
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des mesures 2018 • Condensés des GT • Points presse des GT • Consultation et résultats • Développement d'un Q&A 	<ul style="list-style-type: none"> • Grand Fribourg Tour (Fusion Truck, mai à décembre 2019) • Information dans les assemblées communales et conseils généraux
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des mesures 2018-2019 • Relations repositionnement médias Covid-19 • Journal de la fusion éd. 1 (décembre 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> • Soirées d'information pour culture, sport etc. • Information dans les assemblées communales et conseils généraux • Fête de la fusion (annulée en raison du Covid-19) • Soirées d'information (annulées en raison du Covid-19)
2021	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des mesures 2018-19-20 • Journal de la fusion éd. 2 • Débats filmés • Films motions design • Chanson de la fusion • Campagne 	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontres économie (en ligne) et culture (présentiel) (janvier 2021) • Grand Fribourg Tour (août-septembre 2021) • Tour à vélo du Grand Fribourg (septembre 2021) • Soirées d'information (août-septembre 2021)

3. Canaux

En cas d'existence de plusieurs publics pour des mesures de communication, la question des canaux utilisés est essentielle. Dans le cas présent, l'Assemblée constitutive a identifié un **triple public cible**. En premier lieu, et en tant qu'autorité, l'Assemblée constitutive avait pour obligation d'assurer l'information du public en général sur ses activités (art. 8 al. 1 lit. a de la loi sur l'information et l'accès aux documents ; Llnf). Le deuxième public-cible était composé des près de 75'000 habitant·e·s du Grand Fribourg, en tant que corps social particulièrement concerné par les démarches de l'Assemblée et l'éventualité d'une fusion comprenant la commune dans laquelle ils et elles résident. Le troisième public-cible regroupait les personnes appelées à se prononcer directement aux urnes tant dans le cadre du vote consultatif que lors du scrutin sur la convention de fusion. En l'espèce, le corps électoral était composé conformément à l'article 2a LEDP, à savoir des Suisses·es domicilié·e·s sur le territoire communal et des personnes étrangères domiciliées dans la commune, pour autant que ces dernières soient domiciliées dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C). La particularité de ce dernier public-cible résidait dans la nécessité de le considérer comme étant fragmenté en **neuf sous-groupes distincts**, un pour chacune des communes membres du périmètre. En effet, au moment des scrutins, c'est bien le résultat dans chacune des communes membres du périmètre qui était déterminant et pas le résultat global. A cela se rajoute la communication ciblée sur les autorités communales (exécutifs et législatifs) de chaque commune membre prises individuellement, lesquelles ont régulièrement soulevé des questions propres à leur réalité communale spécifique.

Tenant compte de cette diversité de publics, l'Assemblée constitutive a retenu et exploité les canaux de communication principaux suivants :

- Le site internet www.grandfribourg.ch : il a servi de plateforme pour valoriser les contenus de l'Assemblée, en français et en allemand ; selon les données de *Google analytics*, il était fréquenté par 2'000 à 3'000 utilisatrices et utilisateurs par mois en-dehors de la campagne de votation et par 15'000 utilisatrices et utilisateurs dans le cadre de la campagne.
- Les réseaux sociaux Facebook, Twitter et Instagram : plus de 2'000 personnes se sont activement abonnées aux réseaux sociaux du Grand Fribourg, sur Facebook (1'400 personnes abonnées), Instagram (600 personnes abonnées) et Twitter (163 personnes abonnées). Durant la campagne précédant le vote consultatif et grâce aux campagnes configurées, l'audience qualifiée atteinte sur les réseaux sociaux a dépassé les 20'000 personnes.

- La newsletter électronique : destinée prioritairement aux représentants des communes et de l'État, aux médias et au public intéressé (500 personnes abonnées), elle a permis d'informer régulièrement sur l'avancée des travaux de l'Assemblée constitutive ; 23 newsletters ont été postées.
- Le journal de la fusion : dans ses deux éditions, le journal de la fusion a permis de toucher les 45'000 ménages et entreprises situées dans le Grand Fribourg. La première édition était focalisée sur la présentation du concept de fusion à toutes et tous les habitant·e·s du périmètre, tandis que la seconde a ouvert la discussion sur le projet, avec un accent particulier sur l'information en vue de l'exercice, par les membres du corps électoral de chacune des communes, de leur droit de vote lors du vote consultatif.
- Les contacts et rencontres régulières – au minimum annuellement – avec chaque exécutif communal. Selon les demandes émanant des communes membres du périmètre provisoire, des rencontres ont également eu lieu avec les organes législatifs.
- Le camion de la fusion : il est sorti à 15 reprises en 2019 sur l'ensemble du périmètre et à 17 reprises en 2021. Les sorties ont permis d'entrer en contact direct avec la population. En 2021 à titre indicatif, environ 4'000 flyers ont été distribués dans le cadre du contact direct permis par le camion de la fusion.
- Les soirées d'information : l'Assemblée constitutive a décidé de mener des soirées d'information uniquement avant le vote consultatif. Organisées dans chacune des communes concernées, ces soirées ont réuni entre 100 et 200 personnes. Elles étaient conçues pour s'adresser spécifiquement à la population et au corps électoral de la commune concernée.

4. Stratégie de contenus

Par sa nature délibérative et publique, l'Assemblée constitutive a dès le début fait la transparence sur ses contenus. Les délégué·e·s ont produit dans le cadre de leur travail en groupes un grand nombre de rapports, qui ont été constamment actualisés, condensés et publiés sur le site internet du Grand Fribourg. A titre d'exemple, le rapport du GT Finances a été régulièrement actualisé durant l'ensemble du processus, afin de tenir compte des paramètres entrés en ligne de compte (réforme de l'imposition des entreprises et Covid-19 principalement).

Une première valorisation des contenus a été préparée en amont de la consultation publique, principalement au moyen de relations avec les médias au printemps 2019. Les contenus ont été valorisés en fonction des thématiques traitées par les groupes, ce qui a représenté une importante somme d'informations, du plus important au moins important. En parallèle, le GT communication a établi une liste des 70 questions les plus fréquentes sur la fusion. Cette FAQ,

finallement portée à 90 éléments au gré des actualisations, a permis de présenter les contenus en fonction des interrogations les plus fréquentes, et de couvrir des domaines non traités ou traités implicitement par les groupes de travail.

Une deuxième valorisation est intervenue avec la demande d'aide extraordinaire formulée à l'État de Fribourg à l'été 2019. Cette démarche, couronnée de succès politiquement (cf. point II.D.2.b), a permis de désigner des priorités dans le concept de fusion. Le projet de fusion du Grand Fribourg se donnait comme missions de rendre possible une offensive dans les transports publics et de favoriser de la création d'emplois.

Un troisième effort a été réalisé en janvier 2020 avec la publication du concept de fusion, qui reprenait et structurait les contenus des propositions des groupes de travail. L'apport supplémentaire du concept était qu'il fournissait des réponses sur le « pourquoi » d'une fusion, sur le contexte géographique et économique du territoire visé pour la fusion et sur les avantages et inconvénients d'une fusion. Ce concept, et les domaines prioritaires des transports publics et de l'emploi, ont été valorisés ensuite dans toutes les mesures de communication qui ont suivi, en particulier après la pause forcée par le Covid-19.

La stratégie de contenus déployée a collé aux décisions de l'Assemblée constitutive. A ce titre, il y a lieu de se souvenir que le projet n'a pas retenu une idée phare, un projet unique, mais s'est défini comme un projet de société au sens large (cf. titre III.B). C'est ainsi qu'il a été positionné.

5. Positionnement de l'Assemblée

Dès le début de ses travaux, l'Assemblée constitutive s'est positionnée comme une force de proposition et de rassemblement du Grand Fribourg. Durant la phase initiale et jusqu'à l'approbation du concept de fusion, le grand enjeu était de faire connaître les propositions concrètes et la nature du concept de fusion, mais aussi l'Assemblée constitutive en elle-même. Une fois le principe d'un vote consultatif posé, l'Assemblée constitutive s'est *de facto* mise dans le rôle de l'organisatrice d'une campagne politique. A la présentation de son travail et à la défense de son projet, elle a ajouté une dimension d'organisation du débat public, en ouvrant ses canaux de communication aux partisans du projet comme aux opposants.

6. Echo médiatique

L'analyse rétrospective montre que le projet de fusion du Grand Fribourg a mis du temps avant d'intéresser pleinement les médias. Sa nature institutionnelle explique probablement ce

désintérêt initial, de même que le relatif calme des débats en plénum de l'Assemblée constitutive.

L'intérêt médiatique s'est toutefois renforcé avec la demande d'aide extraordinaire formulée durant l'été 2019 et les prises de position des autorités cantonales qui ont suivi. La couverture médiatique est allée croissant avec le temps, avant de s'interrompre brusquement avec la crise sanitaire. L'approche du vote consultatif, avec en parallèle l'apparition d'une force d'opposition structurée, ont relancé l'intérêt médiatique pour le projet à la fin 2020 et au début 2021. La couverture du projet n'a ensuite pas cessé de croître, jusqu'au vote consultatif. Le scrutin était précédé d'éditoriaux favorables à la poursuite du projet dans *La Liberté* et les *Freiburger Nachrichten* et de nombreux articles thématiques présentant le projet.

B. Consultation publique de mai 2019

Après avoir validé les rapports des GT, l'Assemblée constitutive a décidé de leur mise en consultation publique pour une durée d'un mois depuis le 13 mai 2019 (cf. chapitre II.C.3). Cette consultation donnait la possibilité à toute personne intéressée, aux organisations de la société civile ou encore aux communes ou organes étatiques de prendre position sur les rapports des GT et leurs *short lists*. Les huit rapports étaient accompagnés d'un document contenant un rappel de la méthodologie et une synthèse des propositions issues des travaux des GT, ainsi que de treize questions portant sur les éléments qui, pour acquérir un effet liant pour la nouvelle commune fusionnée, devaient figurer dans la convention de fusion. Ces documents se trouvent en annexe du présent rapport.

La consultation publique était accompagnée de mesures de communication à l'intention de la population, afin de la rendre attentive à la possibilité de prendre position et de lui donner les informations complémentaires qu'elle pourrait souhaiter pour ce faire. Un *Grand Fribourg Tour* a ainsi été organisé, avec la présence dans toutes les communes du périmètre d'un stand d'information tenu par des délégué·e·s. La consultation s'est terminée le 14 juin 2019. Elle a fait l'objet d'un rapport de consultation détaillé, rédigé par BDO, lequel figure en annexe. Sur les cent-soixante réponses enregistrées, soixante-cinq ont été qualifiées d'institutionnelles (services de l'État, communes, associations de communes, organisations de la société civile ou encore partis politiques) et nonante-cinq d'individuelles.

Dans une prise de position du 20 août 2019, le CoPil a pris acte avec satisfaction des résultats de cette consultation, considérant qu'elle constituait une base valable pour procéder aux arbitrages politiques nécessaires. En effet, il a constaté que les propositions des GT étaient généralement plébiscitées, que dans les cas où des variantes étaient proposées une de celles-ci était nettement préférées aux autres, et finalement qu'il n'existait pas d'opposition entre les

réponses émanant de participant·e·s institutionnel·le·s et individuel·le·s. C'est dans sa prise de position que le CoPil a par ailleurs proposé l'adoption d'une attitude de principe par rapport aux contraintes du cadre légal, position de principe sur laquelle il sera revenu plus tard (cf. point V.A.II.b). Il a également identifié les points sur lesquels des clarifications avec les services de l'État compétents étaient nécessaires, de même qu'arrêté un certain nombre d'options de principe relatives à des dispositions devant figurer dans la convention de fusion (nom de la commune, régime transitoire pour les autorités communales).

Le rapport de consultation et la prise de position du CoPil ont été traités en séance plénière de l'Assemblée constitutive du mois de septembre 2019. Chaque GT s'est déterminé sur les résultats de la consultation concernant son champ de compétence. Il en est principalement ressorti la volonté, sur la base de ces résultats, de maintenir les *short lists* identifiées. Les propositions du CoPil quant aux éléments à clarifier, respectivement ceux auxquels il apparaissait plus judicieux de renoncer, ont également récolté l'assentiment des GT concernés.

C. *Vote consultatif du 26 septembre 2021*

Reporté suite à la pandémie de Covid-19, le vote consultatif s'est tenu le 26 septembre 2021. Il a été organisé dans les neuf communes membres du périmètre, ainsi que dans deux des communes observatrices, à savoir Pierrafortscha et Grolley. Les deux autres communes observatrices, Neyruz et La Sonnaz, ont pour leur part renoncé, comme le leur permettait leur statut de communes observatrices, à prendre part à ce vote consultatif. Il a été précédé d'une campagne d'information sous la forme de soirées de présentation dans toutes les communes participant au scrutin, en présence d'une délégation importante de l'Assemblée constitutive et de plusieurs représentant·e·s du Conseil d'État, de plusieurs passages sur le terrain de la camionnette de la fusion, en présence de délégué·e·s de l'Assemblée constitutive, et de diffusion de clips vidéo informatifs sur différentes plateformes.

La légalité de l'organisation d'un vote consultatif sur la poursuite du processus de fusion sur la base du concept de fusion a fait l'objet de contestations, d'abord de l'association NON à la fusion du Grand Fribourg, qui s'en est plainte auprès du Conseil d'État, puis de la part d'un citoyen, membre de cette association, qui a recouru en son nom propre au Tribunal cantonal contre l'arrêté de convocation du corps électoral. Cette procédure a été clôturée par un arrêt du Tribunal cantonal du 14 septembre 2021, dans lequel la légalité de l'organisation de ce scrutin a été établie. Rappelant que, par principe, le législateur communal ne peut pas, par le biais d'une réglementation communale, introduire la possibilité d'organiser une votation consultative qui n'a pas été prévue par la législation cantonale, les juges administratifs

cantonaux ont insisté que la nature particulière du projet de fusion du Grand Fribourg et son importance structurelle pour le canton. Ils ont considéré que, compte tenu de cet état de fait particulier, des bases légales suffisantes existaient pour organiser un vote consultatif, et que celui-ci était justifié. En particulier, ils ont souligné que le vote consultatif permettait de définir le périmètre définitif du projet de fusion sur des éléments objectifs, et ceci avant de lancer les travaux de rédaction d'une convention. Ils notaient enfin que le but de l'Assemblée constitutive était de réussir à concilier les intérêts des communes, en proposant dans les mois qui suivraient une convention qui soit acceptable pour les populations concernées.²¹ Le vote consultatif était à ce titre un jalon essentiel.

Cet obstacle levé, le scrutin s'est tenu comme prévu le 26 septembre 2021. Les résultats par commune sont détaillés dans le tableau ci-après.

Tableau : résultats du vote consultatif du 26 septembre 2021

Commune	Part du oui	Participation
Avry	39,49%	53,91%
Belfaux	56,91%	48,99%
Corminbœuf	36,19%	63,18%
Fribourg	74,14%	46,29%
Givisiez	33,55%	43,58%
Granges-Paccot	15,00%	52,46%
Grolley	39,77%	50,45%
Marly	57,14%	47,82%
Matran	16,31%	58,46%
Pierrafortscha	29,73%	62,10%
Villars-sur-Glâne	26,22%	51,55%
<i>A titre indicatif : Périmètre total</i>	52,93%	48,90%

Sur les onze communes impliquées, trois se sont ainsi prononcées en faveur de la poursuite du processus de fusion. Par ailleurs, si l'on prend le résultat à l'échelle de l'ensemble du périmètre, il appert que la part du oui atteint près de 53%. La participation a été très nettement meilleure dans toutes les communes par rapport à celle qui avait prévalu lors de l'élection des

²¹ Arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg 601 2021 115 du 14 septembre 2021.

délégué·e·s à l'Assemblée constitutive. Prises ensemble, les trois communes favorables regroupaient 49 517 habitant·e·s (population légale au 31 décembre 2020).

Suite au vote consultatif, les organes communaux, législatifs et exécutifs, disposaient d'un mois pour prendre position et demander une éventuelle adaptation du périmètre provisoire. Comme déjà mentionné, seule l'Assemblée constitutive disposait, à la majorité des deux-tiers, de la compétence d'adapter le périmètre provisoire. Le tableau ci-après détaille les prises de position des communes.

Tableau : prise de position des organes communaux suite au vote consultatif

Commune	Position de l'exécutif	Position du législatif
Avry	Demande de sortie	Demande de sortie (Bureau du Conseil général)
Belfaux	Demande de sortie	Demande de sortie
Corninbœuf	Demande de sortie	-
Fribourg	-	-
Givisiez	Demande de sortie	-
Granges-Paccot	Demande de sortie	-
Grolley	Pas de demande d'inclusion	-
Marly	Demande de poursuite du projet	Demande de poursuite du projet
Matran	Demande de sortie	-
Pierrafortscha	-	-
Villars-sur-Glâne	Demande de sortie	Demande de sortie

Sur la base des résultats du vote consultatif et des déterminations communales, le CoPil a procédé à l'analyse de la situation lors de deux séances tenues en octobre et en novembre 2021. Il en est principalement ressorti les éléments suivants :

- Le résultat du vote dans chacune des communes membres du périmètre et observatrices est clair et la volonté populaire peut être établie sans ambiguïté.
- Il est délicat de poser des constats généraux sur les raisons et motivations permettant d'aboutir à ce résultat global, dès lors que la réalité dans chaque commune est différente. A titre d'exemples, dans certains cas la population s'est prononcée dans le même sens que ses autorités alors que dans d'autres l'avis de l'exécutif communal et celui exprimé dans les urnes divergent. Certains éléments sont toutefois susceptibles d'avoir particulièrement pesé : l'absence de perception d'un avantage concret et

immédiat à une fusion, les questions relatives à la représentativité politique des anciennes communes au sein des nouvelles autorités, les questions financières en général et fiscales en particulier ou encore la question linguistique.

- La position de principe de traiter tous les thèmes se présentant sans tabou a été observée tout au long du processus, avec à la clef la présentation d'un concept de fusion très étoffé et unique en son genre. La seule thématique ayant échappé à un examen approfondi et à des propositions de réponse est celle de la représentation partisane, peut-être en raison de l'absence de réflexes partisans dans la manière dont les travaux se sont déroulés au sein de l'Assemblée constitutive. Cette question s'est toutefois insinuée dans le débat politique au moment du vote consultatif, et il aurait été judicieux de lui accorder une plus grande attention en amont.
- Un consensus se dégage au sein du CoPil quant à la nécessité de mettre un terme au projet de fusion du Grand Fribourg tel que porté par l'Assemblée constitutive. C'est à l'Assemblée constitutive qu'il revient de se prononcer et une proposition de désigner des liquidateurs et liquidatrices lui sera faite. Ces personnes auront pour mission de boucler le processus sous l'angle financier (établissement des comptes), mais également d'établir un rapport récapitulatif du processus et exposant les principaux enseignements à tirer des démarches entreprises.

Ces différents éléments ont trouvé écho auprès de l'Assemblée constitutive, laquelle a, sur la base des résultats du vote consultatif du 26 septembre 2021 et des déterminations des autorités communales suite à celui-ci, pris acte qu'elle n'était plus apte à remplir la mission que la LEFC lui confiait. Elle a procédé à la désignation des membres du Bureau, dans sa composition au moment de sa décision, comme liquidateurs et liquidatrices (Commission de liquidation), avec pour mandat de procéder à toutes les opérations nécessaires à la dissolution de l'Assemblée constitutive, ceci en concertation avec l'État. Dans les prises de parole qui ont précédé ces décisions, les délégué·e·s qui se sont exprimé·e·s ont insisté sur la nécessité de faire vivre les idées et propositions issues des travaux de l'Assemblée constitutive et estimé que le rapport de clôture avait un rôle important à jouer pour cette transmission de l'expérience acquise. Les éléments d'analyse du processus et la mise en évidence des enseignements les plus importants à tirer des travaux de l'Assemblée constitutive sont présentés dans la partie V, ci-après.

V. Enseignements tirés des travaux de l'Assemblée constitutive

Il n'existe pas de « mode d'emploi » officiel pour mener une fusion de communes. Chaque fusion présente ses spécificités liées aux communes concernées, au contexte régional ou encore aux personnes impliquées. Les différents porteurs de projets de fusion sont donc amenés à inventer à chaque fois – avec l'aide d'expert·e·s en fusion, de la Préfecture concernée et des autres services de l'État – un processus adapté à leur réalité propre. Ce constat valait *a fortiori* pour le processus de fusion du Grand Fribourg, avec la double particularité, d'une part, d'une ampleur inédite dans le canton de Fribourg en termes de population et de communes concernées, y compris la capitale cantonale, et, d'autre part, l'existence pour ce projet d'un cadre légal spécifique (art. 17a ss LEFC) portant principalement sur des questions procédurales, financières et institutionnelles.

Le projet de fusion du Grand Fribourg ne sera pas mené à son terme dans la forme qu'envisageaient la loi et l'Assemblée constitutive. Au moment de prendre la décision d'interrompre leurs travaux, les membres de l'Assemblée constitutive ont néanmoins insisté sur la nécessité de valoriser tout ce qui avait été réfléchi, proposé et créé durant le processus. Sans prétention à l'exhaustivité et avec autant de distance critique que l'exercice – comportant nécessairement sa part de subjectivité – le permet, cette dernière partie du rapport de clôture présente une série d'enjeux, de conditions-cadres et de moments-charnières rencontrés durant les travaux de l'Assemblée constitutive, mais dont la portée est susceptible d'offrir des enseignements dépassant ce seul projet. Résolument tourné vers l'avenir, elle propose une analyse de ces éléments et formule, tant sur le contenu du projet (titre A) que sur sa conduite et son déroulement (titre B) des recommandations en vue de futurs projets de fusion, dans le Grand Fribourg ou ailleurs dans le canton.

A. *Analyse du contenu du concept de fusion*

Le premier titre de cette partie est consacré à l'évaluation du contenu des propositions formulées par l'Assemblée constitutive dans le cadre de ses missions de présenter un concept de fusion, puis une convention de fusion. Dans un premier chapitre (1) l'analyse effectuée par l'Assemblée constitutive elle-même, durant ses travaux, des propositions retenues dans le concept de fusion est reprise. Cette analyse *avantages-inconvénients* figurait également dans le concept de fusion sur la base duquel les électrices et électeurs ont indiqué s'ils et elles souhaitaient que leur commune poursuive le processus de fusion.

Le seconde chapitre de ce titre (2) offre une évaluation complémentaire, réalisée postérieurement au vote consultatif par la Commission de liquidation mandatée par l'Assemblée constitutive, de l'ordre juridique dans lequel se sont inscrites les propositions faites tout au long du processus, mettant ainsi en évidence un certain nombre de contraintes constitutionnelles et légales. Cette évaluation complémentaire présente les blocages et limites rencontrées, mais aussi les solutions trouvées durant le processus pour faire évoluer le cadre légal, respectivement opter pour des solutions pouvant s'inscrire dans le cadre en vigueur.

1. Evaluation du contenu effectuée par l'Assemblée constitutive avant le vote consultatif

Inscrit dans la loi, le principe de transparence a guidé les travaux de l'Assemblée constitutive. C'est ainsi que l'ensemble des rapports des groupes de travail ont été publiés sur le site internet du projet. De manière plus large, c'est toute la documentation relative au processus de fusion qui a été partagée non seulement avec les délégué·e·s de l'Assemblée constitutive, mais aussi avec les administrations communales, les autorités politiques communales, les services de l'État et les médias, en plus d'avoir été rendue accessible en ligne.

Afin de permettre aux électrices et électeurs de faire un choix en pleine connaissance de cause, un accent particulier a été mis sur l'information en amont du vote consultatif. Dans ce contexte, l'Assemblée constitutive a procédé à une évaluation des forces et des faiblesses que le concept de fusion élaboré par ses soins comportait. Cette analyse a été présentée dans le concept lui-même, ainsi que lors des soirées d'information à la population et dans des capsules vidéo diffusées sur internet.

Pour ce faire, l'Assemblée constitutive a formulé une **évaluation de ses propres propositions au travers de cinq thématiques** : institutionnelle, sociale, financière, structurelle et politique.

Par ailleurs, dans le cadre de la préparation du présent rapport, la Commission de liquidation a sollicité les président·e·s des GT et leur a demandé d'identifier, selon leur appréciation, les propositions-phares issues des travaux de l'Assemblée constitutive. Elles sont présentées au point f ci-dessous.

a) Aspects institutionnels

Institutionnellement parlant, la fusion du Grand Fribourg signifierait la réunion des neuf communes du périmètre provisoire défini par le Conseil d'État en une seule collectivité politique.

Avantages

La fusion du Grand Fribourg permettrait d'avoir une gouvernance locale forte, entièrement tournée vers les enjeux de demain, tout en garantissant une bonne représentativité des anciennes communes dans les nouvelles autorités.

Concrètement, un Conseil communal de sept membres professionnels, élus à la majoritaire, sauf en cas de demande d'élection à la proportionnelle formulée dans la forme et les délais prévus par la loi, serait mis sur pied. La commune fusionnée constituerait cinq cercles électoraux pour leur élection, pendant la phase transitoire de cinq ans. Cette disposition permettrait de garantir une juste représentation des anciennes communes au sein de l'exécutif. On sait également que la recherche de candidat·e·s pour des fonctions politiques est devenue de plus en plus ardue, car rares sont les personnes qui peuvent mettre entre parenthèses leur carrière professionnelle pour assumer des mandats publics. L'amélioration de l'organisation administrative permettrait également aux membres du Conseil communal de se consacrer davantage aux aspects politiques de leurs mandats.

Pour le Conseil général, qui serait composé de huitante membres miliciens élus à la proportionnelle, chaque ancienne commune constituerait un cercle électoral pour cette élection pendant la période transitoire. On attribuerait à chaque commune un siège par tranche entamée de mille habitants. Une réserve à cette règle de principe serait formulée, sur le modèle des associations de communes, à savoir qu'aucune commune ne pourrait avoir 50 % ou plus des sièges. La commune fusionnée pourrait, par un règlement de portée générale, diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux au-delà de la période transitoire. L'Assemblée proposait en outre que la nouvelle commune assure l'autonomie au personnel dédié au Conseil général. Celui-ci bénéficierait d'un secrétariat lui étant spécifiquement dédié, comme c'est le cas au niveau cantonal pour le Grand Conseil.

Cette proposition donnerait l'accès à un Conseil général à la population de certaines communes qui n'en disposait pas jusqu'alors. L'existence d'un Conseil général permettrait de garantir une représentation équilibrée de toutes les entités composant la future commune fusionnée et une analyse plus approfondie des dossiers qui sont soumis aux décisions du législatif.

Le Conseil général serait gage de la prise en considération permanente des voix de toutes les anciennes communes. Il évincerait le risque de surreprésentation de citoyen·ne·s de parties du territoire qui seraient concernées pour une décision qui leur profiterait ou non. Il offrirait également le suivi d'un programme de législature, assurant une harmonie dans le développement des prestations pour l'ensemble du territoire. Rappelons aussi que les

personnes élues auraient pour mandat de représenter les citoyen·ne·s. En effet, chacun·e aurait loisir de s'adresser aux élu·e·s communaux pour faire part de ses doléances et disposerait des instruments populaires formels que sont le droit d'initiative et de référendum.

Enfin, la fusion impliquerait la dissolution de différentes conventions intercommunales et associations de communes, sur lesquelles la population n'a pas de prise directe et qui représentent des charges liées importantes. Les assemblées des délégué·e·s seraient ainsi supprimées, avec pour conséquence d'éviter le cumul, pour les élus communaux, de nombreuses séances et assemblées qui sont intrinsèques au fonctionnement de ces entités intercommunales. A cet égard, la fusion du Grand Fribourg entraînerait un gain en démocratie directe et en transparence. La fusion permettrait de réintégrer dans les mains de la nouvelle entité ces services qui sont intercommunaux. Elle permettrait de ce fait de simplifier le processus de décision, puisque le législatif de la nouvelle commune fusionnée pourrait prendre lui-même les décisions qui touchent directement les prestations en faveur de la population. Ces décisions ne seraient plus diluées dans le cadre intercommunal d'une assemblée des délégué·e·s. La démocratie et l'autonomie communale en seraient gagnantes.

Inconvénients

La crainte de la perte d'identité et de la perte de représentativité des anciennes communes dans les nouvelles autorités est instinctive. En effet, tout changement induit par une fusion de communes entraîne inévitablement un sentiment de peur. Les expériences vécues par des communes ayant déjà fusionné montrent toutefois que ce sentiment doit être relativisé. Si l'on fusionnait les autorités politiques, les sociétés locales garderaient toute leur autonomie, et la représentativité des anciennes communes dans les nouvelles autorités serait garantie par les mesures présentées ci-dessus. En outre, les noms des communes fusionnées deviendraient des noms de localités, mentionnés comme tels sur les panneaux de circulation. Ils seraient conservés pour les adresses postales.

Le droit de cité et l'origine deviendraient ceux de la nouvelle commune fusionnée. Les ressortissant·e·s des anciennes communes acquerraient automatiquement l'origine de la nouvelle commune, soit celle correspondant au nouveau nom. Cette modification pourrait être perçue comme négative par certaines personnes. Toutefois, les personnes qui le souhaitent pourraient demander au service concerné de conserver en parallèle le nom de l'ancienne commune comme lieu d'origine.

b) Aspects sociaux

Socialement parlant, la fusion du Grand Fribourg réunirait la population sous une même enseigne politique et autour d'un projet de société.

Avantages

La fusion du Grand Fribourg serait certainement un vecteur d'enrichissement comme le montrent les expériences cumulées lors des précédentes fusions de communes. Une fusion vise principalement à augmenter les prestations en faveur des citoyen·ne·s, et à propulser le projet de société, grâce aux synergies réunies dans une vision commune du bien public. Le développement régional s'en trouverait par là même renforcé et valorisé. Les défis qui attendent les nouvelles autorités sont ambitieux, à l'image des politiques fédérales et cantonales qui sont en point de mire : ils concernent non seulement tous les âges de la population, mais aussi la politique du territoire, l'économie régionale, l'approvisionnement en eau, etc. Dans ce projet de société, la nouvelle commune veillerait à apporter un soutien optimal aux sociétés locales de manière à assurer leur maintien et la poursuite de leur rôle social très important.

Inconvénients

Parmi les inconvénients, la crainte existe, au niveau des sociétés locales, que la fusion du Grand Fribourg entraîne *de facto* leur fusion également. Pourtant, la fusion politique d'une commune ne mène pas à la fusion des sociétés locales, qui conservent leur existence juridique propre, comme tendent à le démontrer les nombreux exemples de fusion, que ce soit dans le Canton de Fribourg ou ailleurs. Au contraire, certaines de ces structures sont déjà réunies et couvrent déjà une partie du périmètre provisoire de la fusion du Grand Fribourg. Enfin, plusieurs sociétés locales actives dans le même type d'activité peuvent toujours perdurer et coexister au sein d'un même périmètre.

c) Aspects financiers

Financièrement parlant, avec un coefficient d'impôt contenu dans une fourchette de 72 à 75 % de l'impôt cantonal de base, la fusion du Grand Fribourg serait réaliste et permettrait non seulement de réaliser les investissements prévus et planifiés par les communes précitées, mais aussi de mettre en place le projet de société proposé par l'Assemblée constitutive.

Avantages

Les analyses faites par le GT Finances, en étroite collaboration avec le Service des communes (SCom) et le mandataire spécialiste en fusion de communes BDO, ont confirmé que la fusion

du Grand Fribourg était un projet réalisable et réaliste sous l'angle financier. La commune fusionnée bénéficierait d'une solide santé financière, avec un total des recettes supérieur à 400 millions de francs, un autofinancement de près de 50 millions de francs, et une capacité moyenne d'investissement sur 5 ans d'environ 350 millions de francs. Qui plus est, l'analyse qui a été faite intègre les investissements planifiés par les communes du périmètre provisoire de la fusion du Grand Fribourg et 5 millions de francs par an dans les investissements, respectivement 4,75 millions de francs par an dans le budget de fonctionnement, pour la réalisation du projet de société proposé par l'Assemblée constitutive. Le poids de la dette et l'effacement de la dette, qui sont de bons indicateurs de la viabilité financière de la future commune fusionnée, sont également très bons.

A noter que les calculs réalisés par l'Assemblée constitutive ont été confrontés aux calculs réalisés par le SCom. Malgré le fait que les deux méthodes soient différentes, les résultats étaient sensiblement les mêmes.

Inconvénients

Les évaluations de fusions de communes sont unanimes : elles ne permettent pas nécessairement de réaliser des économies, dans tous les cas pas à court terme, mais visent bien une augmentation des prestations et une meilleure gestion de la chose publique.

d) Aspects structurels

Structurellement parlant, la Commune fusionnée permettrait d'augmenter et d'améliorer les prestations pour la population de l'ensemble d'une région.

Avantages

La fusion du Grand Fribourg aurait pour avantage d'uniformiser les prestations et de permettre à l'ensemble des citoyen-ne-s du périmètre de bénéficier des bonnes pratiques développées par les communes existantes, mais surtout de développer de nouvelles prestations et de nouveaux services pour les habitant-e-s.

Face à la mondialisation, la proximité a largement acquis ses lettres de noblesse. Les communes en sont les gardiennes ; non seulement, elles le savent, mais elles le souhaitent. Sur cette base, différentes mesures étaient prévues pour assurer à la population la qualité, la proximité et l'efficacité demandées. Mentionnons la mise en place d'un guichet virtuel qui permettrait à chaque personne d'accomplir ses formalités depuis son domicile, l'ouverture de guichets physiques accueillants dans les anciennes communes, avec des horaires flexibles, qui permettrait à chaque personne d'adresser ses demandes en direct et d'être renseignée dans

les meilleurs délais sur les démarches à entreprendre ou encore la mise en place d'un service à domicile qui permettrait aux personnes limitées dans leur capacité de déplacement ou n'étant pas à l'aise avec les nouvelles technologies de trouver un appui dans l'accomplissement de leurs démarches administratives. Enfin, la centralisation des services permettrait d'harmoniser les bonnes pratiques et de gagner en efficacité, tandis que la décentralisation au niveau opérationnel permettrait de maintenir le niveau des prestations sur l'ensemble du territoire.

Inconvénients

Actuellement, les collaborateurs et collaboratrices des plus petites communes sont souvent des généralistes capables de traiter l'ensemble des questions qui ont trait à la vie d'une commune. Or, avec la fusion du Grand Fribourg, une partie de ce personnel serait amenée à se spécialiser dans certains domaines, avec un risque d'avoir le sentiment que leur travail perd en diversité. Cet inconvénient serait partiellement compensé par les nombreux défis et les nouvelles opportunités qu'offrirait la future administration communale.

Pour leur permettre de réellement saisir ces opportunités, l'Assemblée constitutive se prononçait en faveur d'une offensive dans le domaine de la formation : la commune fusionnée devait offrir plus de places d'apprentissage, plus de stages et une solide formation continue. En juin 2018, l'Assemblée constitutive a en outre formulé une garantie de l'emploi à l'intention de l'ensemble du personnel communal.

e) Aspects politiques

Politiquement parlant, la commune fusionnée de Fribourg deviendrait, avec près de 75'000 habitant·e·s, la 9^{ème} commune de Suisse, après Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne et Saint-Gall. Soit une progression de 5 rangs sur la base de la population au 31 décembre 2019.

Avantages

La future commune fusionnée constituerait un véritable pôle cantonal permettant de se placer parmi les agglomérations qui comptent en Suisse. Cela garantirait une « force de frappe » accrue dans toutes les négociations à l'échelle régionale ou nationale pour le maintien et le développement d'infrastructures, d'entreprises et de services au bénéfice de la population, ainsi qu'une meilleure défense des intérêts locaux lorsque des décisions sont prises au niveau fédéral mais que les conséquences sont assumées dans les communes, les villes et les régions.

Inconvénients

Face à une telle fusion, une partie de la population pourrait craindre une perte d'identité et une moins grande proximité avec leur administration et les autorités. Pour répondre à cette crainte, l'Assemblée constitutive a érigé en priorité les mesures destinées à rassembler la population autour de l'identité d'une ville à visage humain : cercles électoraux représentant les anciennes communes, associations de quartiers ou locales, maisons intergénérationnelles, administration décentralisée, etc.

f) Identification des propositions-phares par les président·e·s des groupes de travail

Sur la base de leur expérience, les président·e·s de GT ont identifié, parmi la somme des travaux de l'Assemblée constitutive, les propositions-phares suivantes :

- Renforcer l'attractivité des transports publics dans le Grand Fribourg, avec une augmentation de la cadence (7.5 minutes), l'accès à n'importe quel point du réseau en 15 minutes et une offensive sur les prix (simplification de la tarification, réduction du prix du ticket et gratuité pour les jeunes en formation et les seniors).
- Renforcement de la présence de la nature en milieu urbain, par une meilleure planification territoriale et de l'aménagement des quartiers.
- Promouvoir l'apprentissage et la pratique de la langue allemande par la mise à disposition de classes offrant un enseignement bilingue pour les familles qui le souhaitent.
- Uniformiser les pratiques réglementaires dans le périmètre du Grand Fribourg, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets ou par la mise sur pied d'une police locale unique.

Dans le cadre d'un nouveau processus de fusion ou de développements de nouvelles structures de collaboration intercommunales, les propositions et avantages suivants sont notamment considérés comme particulièrement pertinents :

- Renforcer l'attractivité de la commune fusionnée pour les familles, avec un système d'accueil extra-scolaire organisé au niveau de l'ensemble du territoire de la commune fusionnée. Les parents disposeraient d'une flexibilité beaucoup plus importante quant au lieu de garde de leurs enfants, pouvant ainsi opter pour une solution à proximité de leur domicile, de leur lieu de travail ou de tout autre lieu avantageux pour des raisons pratiques.
- Dynamiser la participation citoyenne au niveau des quartiers par la constitution d'associations locales qui œuvreraient à la fois comme organe de consultation pour

les autorités politiques et comme courroie de transmission de propositions émanant du quartier vers ces autorités. La mise à disposition de maisons de quartiers permettrait également de renforcer la vie sociale au niveau de ceux-ci.

2. Evaluation par la Commission de liquidation du cadre légal et constitutionnel ayant conditionné les propositions formulées par l'Assemblée constitutive

Les dispositions légales encadrant le déroulement du processus de fusion du Grand Fribourg ont déjà été abordées précédemment (cf. en particulier point II.A.1.c). Si elles donnent des compétences et des moyens à l'Assemblée constitutive pour mener à bien sa mission, elles représentent aussi des contraintes et des limitations dans certains domaines, notamment en termes de délais.

En effet, si les membres de l'Assemblée constitutive ont été invité·e·s à « rêver » le Grand Fribourg de demain, il faut garder à l'esprit que le processus devait aboutir à la constitution concrète d'une nouvelle commune, dont l'organisation, les compétences et les tâches dévolues auraient été, à l'instar des autres communes fribourgeoises, encadrées par le droit cantonal et fédéral, de rang légal et constitutionnel. En d'autres termes, si les délégué·e·s avaient « carte blanche » pour imaginer la future commune, des contraintes légales venaient limiter la possibilité de mettre en œuvre certaines de ces idées.

Avant d'aborder l'attitude de l'Assemblée constitutive face aux limites constitutionnelles et légales encadrant la constitution du Grand Fribourg et de présenter les démarches entreprises pour y faire face (point b), il convient de rappeler sommairement les principales contraintes et limites juridiques identifiées au cours du processus de fusion (point a).

a) Contraintes constitutionnelles et contraintes légales

Sur le plan constitutionnel, les travaux et propositions de l'Assemblée constitutive ont été en particulier guidés par les dispositions et principes constitutionnels suivants :

- En matière de langues : principe de la **territorialité des langues**, selon lequel l'État et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones (art. 6 al. 2 Cst./FR).
- L'**autonomie communale** (art. 129 al. 2 Cst./FR, art. 50 al. 1 Cst. féd.), dont l'expression se retrouve dans les dispositions légales liées au processus de fusion. La règle de l'unanimité de votes favorables des communes du périmètre définitif au moment de se prononcer sur la convention de fusion en est un exemple.

- L'absence de base constitutionnelle pour une limitation du nombre de mandats pour les membres de l'exécutif communal (art. 131 al. 1 Cst./FR ; par ailleurs, pas de base légale dans la LCo) ;

Sur le plan des lois cantonales, le cadre de réflexion et de proposition a été conditionné par les règles suivantes, respectivement – dans certains cas – l'absence de bases légales sur les points suivants :

- Loi sur les communes :
 - o Dispositions relatives au régime transitoire pour la composition et la désignation des autorités au sein de la commune nouvellement fusionnée (art. 135 ss LCo) ;
 - o Organisation du secrétariat du conseil général et indépendance de celui-ci (art. 35 LCo) ;
 - o Règles de majorité pour la prise de décisions au sein du conseil général (art. 45 al. 3 LCo) ;
 - o Absence de statut officiel des « commissions locales » et « associations locales » (art. 6 LCo) ;
 - o Cadre légal entourant l'existence et le fonctionnement institutionnel des bourgeoisies ;
 - o Absence de législation spécifique aux communes de grande taille.
- Loi sur l'exercice des droits politiques :
 - o Mode d'élection des membres du Conseil communal (art. 83 al. 2 LEDP) ;
 - o Exigence légale d'une convocation par le Conseil d'État du corps électoral au premier trimestre pour les élections communales ordinaires (art. 47 al. 2 LEDP).
- Loi sur les transports :
 - o Mécanismes de financement et possibilité d'accorder la gratuité à certaines catégories d'usagères et d'usagers (art. 41 ss LTr).
- Domaine des langues :
 - o Absence de législation de mise en œuvre de l'article constitutionnel sur les langues (art. 6 Cst./FR, cf. ég. art. 17).
- Domaine culturel :
 - o Répartition des tâches entre État et communes et son impact sur les ambitions de politique culturelle des communes ;
 - o Législation reposant sur des distinctions – considérées comme limitantes – entre la culture professionnelle et amateur.

b) Conséquences sur le contenu et la mise en œuvre du projet

Ces différentes limites ont naturellement conditionné les travaux de l'Assemblée constitutive. A l'issue de la consultation publique sur les rapports des GT, celle-ci a adopté la position de principe suivante²² :

1. Renoncer à formuler des propositions qui seraient en contradiction avec la Constitution cantonale ;
2. Requérir du Conseil d'État un échange de vue, et si nécessaire des modifications légales, afin d'assurer la conformité des autres propositions retenues avec le cadre légal cantonal.

Cette position de principe s'explique par le temps nécessaire et les démarches importantes pour parvenir à une modification de la Constitution cantonale, avec notamment la procédure de référendum obligatoire (art. 45 al. 1 Cst./FR). Des considérations similaires ont également conduit l'Assemblée constitutive à renoncer à certaines modifications du cadre légal cantonal (cf. 1, ci-après). L'étroite collaboration avec l'État de Fribourg et les échanges de vues menés sitôt les obstacles identifiés ont certes permis de saisir le Grand Conseil de plusieurs modifications légales, pour tenir compte des particularités d'un projet de fusion d'une telle ampleur et éliminer autant que possible les éléments bloquant les propositions de l'Assemblée constitutive (cf. 2, ci-après). Il n'en demeure pas moins que les modifications légales sont demeurées ponctuelles et ciblées et que diverses dispositions de droit cantonal continuent à représenter – ou peuvent être perçues comme représentant – un frein à la réalisation d'une fusion de grande ampleur dans le canton (cf. 3, ci-après).

(1) Éléments auxquels l'Assemblée constitutive a décidé de renoncer

Dans le domaine de l'organisation des autorités politiques, l'Assemblée constitutive a renoncé à proposer une élection du Conseil communal au système proportionnel obligatoire et a adapté la formulation initialement proposée relative à l'indépendance du secrétariat du Conseil général, en précisant que la commune garantirait l'autonomie du personnel communal affecté à cette tâche. En lien avec la composition des autorités pendant la période transitoire, elle a renoncé à la proposition d'un cercle électoral unique doublé d'une garantie de représentation minimale pour les anciennes communes. Ce modèle avait à la fois créé le consensus au sein du CoPil et obtenu la majorité des avis favorables en consultation. Il aurait toutefois nécessité une modification de la législation cantonale – finalement entreprise dans

²² Assemblée constitutive, procès-verbal de la séance du 5 septembre 2019, p. 4.

l'intervalle²³ – mais également une réglementation d'application de détail, soit au niveau cantonal soit dans la convention de fusion. Les incertitudes relatives à l'encadrement juridique correct de cette variante ont poussé le CoPil à renoncer à l'inclure dans le concept de fusion, alors qu'il s'agissait d'une proposition séduisante combinant une réponse aux enjeux de représentativité susmentionnés et la mise en place d'un cercle électoral unique, plus conforme à l'esprit de la fusion.

En ce qui concerne les associations locales, l'Assemblée constitutive a dû renoncer à leur conférer un statut de droit public (art. 6 LCo) et, partant, a opté pour une organisation fondée purement sur le droit privé associatif (art. 60 ss CC) avec un mécanisme de reconnaissance et de délégation de tâches par la commune (art. 5a LCo). Le choix d'un statut de droit privé a certes permis de conserver l'essence de la proposition, mais il a nettement affaibli sa portée. En outre, les incertitudes juridiques entourant ce modèle de fonctionnement auront au final suscité plus de questions qu'apporté de réponses aux besoins de proximité des citoyens de la nouvelle commune.

Dans le domaine des langues, la conviction – pour ne pas dire l'enthousiasme – du CoPil en faveur d'une reconnaissance de l'allemand comme langue officielle était forte. Le CoPil s'était ainsi prononcé à l'unanimité de ses membres présents en faveur d'une telle reconnaissance, sans toutefois procéder préalablement à toutes les clarifications juridiques fines requises. Suite aux réserves exprimées par le SLeg²⁴ quant à la constitutionnalité de la solution issue des réflexions du GT ad hoc Langues, l'Assemblée constitutive a renoncé à prévoir l'allemand comme seconde langue officielle de la commune fusionnée. Elle a opté pour un ancrage dans la convention de fusion de la pratique du bilinguisme pragmatique développée par la Commune de Fribourg sur son territoire. Cette décision, qui a – presque – autant fait parler d'elle que la prise de position initiale, a été perçue comme un retour en arrière par les milieux favorables à la reconnaissance de l'allemand comme seconde langue officielle. Il s'agit ici d'un autre enseignement à tirer, à savoir la nécessité de trouver, dans la conduite du processus, un équilibre entre la créativité et la volonté d'innover des personnes impliquées dans le projet, d'une part, et l'assurance que les propositions qui sont présentées publiquement – et qui créent ainsi nécessairement et légitimement des attentes – fassent

²³ Le Grand Conseil a approuvé le 25 juin 2020 la modification de l'article 136a LCo et l'ajout d'un alinéa 2^{ter}, lequel dispose que, en dérogation à l'article 135 al. 1, la convention de fusion peut prévoir une élection du conseil communal sur un cercle unique, tout en garantissant à chaque commune ou groupement de communes au sens de l'alinéa 2 au moins un siège. Il revient à la convention de fusion de préciser les modalités d'organisation du scrutin. A noter toutefois que ce nouveau principe devrait, pour devenir véritablement opérationnel, pouvoir se reposer sur une législation cantonale d'application, réglant en détail le cadre dans lequel l'élection doit se tenir. Cette réglementation fait encore défaut en l'état.

²⁴ Cf. annexe au préavis du CoPil sur les papiers de position des GT ad hoc.

systématiquement l'objet de vérifications préalables détaillées quant à leur faisabilité, respectivement aux conditions auxquelles elles seront réalisables.

(2) *Eléments ayant conduit à une adaptation du cadre légal cantonal*

En février 2019, le CoPil a sollicité du Conseil d'État le report des élections communales de mars 2021 à l'automne 2021 pour permettre à l'Assemblée constitutive et aux conseils communaux des communes concernées de mener de manière efficiente et sans précipitation la campagne pour le vote sur la convention de fusion auprès de leurs citoyens. Ce report devait également permettre d'éviter de devoir mener, en parallèle, une campagne pour les élections communales.

En juin 2019, le CoPil a, sur mandat de l'Assemblée constitutive, demandé au Conseil d'État de proposer au Grand Conseil l'adaptation de la LCo avec trois objectifs : faciliter la transition entre anciens et nouveaux règlements communaux, faciliter la transition avec les anciennes formes de collaborations intercommunales et élargir la marge et l'autonomie communales pour déroger au régime ordinaire concernant la composition des autorités durant le régime transitoire. Dans cette même demande, le CoPil sollicitait un échange de vue sur la question des langues et sur celle de la bourgeoisie, afin de pouvoir déterminer ce qui était réalisable dans ces domaines compte tenu du cadre légal en vigueur et à quelles conditions celui-ci pouvait être adapté.

Ces deux sollicitations formelles, et les échanges constructifs entre le CoPil et la DIAF qui les ont entourées, ont débouché sur une proposition de modification de la LCo et de la LEFC²⁵. Les modifications proposées ont été adoptées par le Grand Conseil, à l'exception de celle visant à insérer un article 17k dans la LEFC pour permettre le report des élections communales générales. En effet, le calendrier du projet ayant été impacté par la pandémie de Covid-19, cette modification n'était plus nécessaire.

Les modifications légales approuvées, outre la suppression du délai pour demander le versement de l'aide cantonale à la fusion prévue par la LEFC (modification de l'art. 11), se concentraient ainsi sur la LCo et le régime transitoire. Avec l'introduction d'un alinéa 2^{ter} à l'article 136 LCo, il était désormais possible de prévoir dans la convention de fusion un mécanisme d'élection du Conseil communal durant la période transitoire du type de celui proposé dans la variante 3 mise en consultation, à savoir un cercle unique mais une représentation minimale garantie par commune ou par groupe de communes. Finalement, avec l'ajout d'un alinéa 4 à l'article 141 LCo, la convention de fusion pouvait désormais

²⁵ Pour le tout, voir Message 2020-DIAF-13 du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 3 mars 2020 accompagnant le projet de loi modifiant la législation en matière de fusion de communes.

prévoir, pour les règlements des anciennes communes, une autre solution que celle de l'alinéa 2, à savoir le maintien en vigueur jusqu'à l'harmonisation. Dans son Message 2020-DIAF-13, le Conseil d'État écartait en revanche l'urgence de procéder à des modifications dans les dispositions relatives à la question des langues et à celle de la bourgeoisie.

En mai 2021, le CoPil a demandé au Conseil d'État d'élaborer une loi sur les langues, dans le but notamment de préciser les dispositions constitutionnelles relatives aux langues sous l'angle des conditions et processus de reconnaissance du caractère bilingue d'une commune. A cette même occasion, le Conseil d'État a été prié d'entreprendre une refonte de la loi sur les affaires culturelles, avec pour objectif de l'adapter aux nouvelles formes de mixité entre la culture dite professionnelle et celle dite amateur, de même que de saisir les opportunités que représentaient la fusion du Grand Fribourg et le processus de réflexion sur la gouvernance des régions pour inclure dans la refonte totale de la législation sur les communes un accroissement des compétences des législatifs communaux, notamment en matière d'aménagement du territoire.

A noter finalement que, dans le cadre de l'aide extraordinaire de l'État et plus particulièrement en lien avec son volet concernant l'offensive sur la mobilité (cf. point II.D.2.b), le projet impliquait une adaptation de la loi sur les transports. Une modification du chapitre consacré aux aides à l'exploitation était en effet nécessaire pour permettre à la nouvelle commune d'offrir la gratuité des transports publics pour les jeunes et les seniors, sans surcoût par rapport à la situation actuelle ni pour l'État, ni pour la commune elle-même.

(3) Lacunes actuelles du cadre légal

A la lumière de ces éléments et de l'avis de la Commission de liquidation, les écueils légaux suivants demeurent pour un futur projet de fusion du type de celui du Grand Fribourg.

Gouvernance locale et régionale : d'une façon générale, la législation sur les communes ne répond plus complètement aux nécessités d'une gestion efficace et moderne du premier niveau du système démocratique fribourgeois. Dans les plus de quarante années qui se sont écoulées depuis son entrée en vigueur, la société a profondément évolué et, avec elle, les fonctionnements au sein des institutions communales. Les attentes de la population se sont renforcées, avec à la clef une évolution du rapport entre les citoyen·ne·s et les autorités. Les dossiers se sont complexifiés, imposant une professionnalisation de l'administration communale, mais également des autorités politiques. Pour faire face à ces défis, les communes ont par ailleurs souvent dû se regrouper en association de communes, avec des conséquences directes sur leur autonomie politique et financière (charges liées). L'écart entre les communes les moins et les plus peuplées s'est en outre accentué. Ces différentes évolutions

ne permettent plus une approche identique, fondée en l'état avant tout sur ce qu'étaient les besoins des communes dans les années 1980. Tant la réforme annoncée de la gouvernance des régions que la révision complète de la loi sur les communes doivent être l'occasion de moderniser le cadre légal pour tenir compte de ces nouvelles réalités. Il s'agirait notamment de renforcer les possibilités en matière d'organisation politique et administrative interne des communes (rôle et fonction des arrondissements administratifs, formalisation du rôle des quartiers, réglementation de détail pour un régime transitoire avec un cercle unique et une garantie de représentation minimale des anciennes communes), de même que de renforcer les compétences des communes dans les domaines où la proximité avec le tissu local le justifie. En termes de répartition des compétences communales entre les différents organes, un renforcement du conseil général apparaît non seulement comme incontournable dans les communes où il existe, mais également comme une suite logique de l'évolution de la LCo, qui avait consacré en 1980 déjà la « parlementarisation » de la vie politique locale fribourgeoise. Ces adaptations sont nécessaires non seulement pour permettre aux communes de continuer à accomplir leurs tâches légales, mais également pour garantir véritablement leur autonomie.

Fusion de communes de grande envergure : l'objectif gouvernemental d'un renforcement du centre cantonal peut certes être atteint – au moins partiellement – par d'autres moyens qu'une fusion de communes. Il est toutefois clair que la question d'une fusion de grande envergure dans ce périmètre se posera à nouveau à l'avenir. Pour permettre la réalisation de fusions de communes de taille importante, présentant de véritables projets de développement et de société, il apparaît indispensable de permettre aux organes spécialement constitués à cette fin de lier la future commune, notamment sous l'angle financier (budget, fiscalité et investissement) et réglementaire (adoption préalable de règlements de portée générale entrant en vigueur au moment de la fusion). En d'autres termes, il est incontournable de prévoir, dans les dispositions légales encadrant les processus de fusion, plus de possibilités qu'actuellement de fixer, via la convention de fusion, des éléments obligatoires pour les futures autorités communales. En effet, pour parvenir à réaliser un projet de fusion de cette ampleur, il est nécessaire de développer un véritable projet de société, allant au-delà de considérations administratives ou fiscales. Cela nécessite un travail sur de nombreux thèmes, avec des réflexions larges et des propositions qui le sont tout autant. Toutefois, le contenu d'une convention de fusion est – en l'état du cadre légal – très limité, ce qui a pour conséquence que beaucoup d'éléments présentés à la population pour la convaincre du bien-fondé du projet n'y trouvent pas d'ancrage formel et sont ainsi perçus comme de simples déclarations d'intention, ce qui est susceptible d'affecter la crédibilité du projet. Par ailleurs, la question de la répartition des compétences entre les différents organes communaux prend une dimension particulièrement importante au sein des (futurs) communes de grande taille. Un renforcement

des compétences de l'organe législatif apparaît pertinent comme piste de réflexion pour apporter une réponse aux questions de représentativité des anciennes communes dans le processus de décision. Une autre piste de réflexion consiste à reprendre le volet « prix » de l'offensive « mobilité » du projet de société, en adaptant le financement du trafic urbain pour permettre aux communautés régionales de prendre en charge les abonnements des jeunes en formation et des seniors, tout en garantissant une neutralité des coûts pour l'État et les communes.

Vote consultatif : la possibilité d'organiser un vote consultatif en cours de processus de fusion, même si elle a été établie par le Tribunal cantonal après une analyse détaillée du cadre légal et des enjeux particuliers liés au Grand Fribourg, gagnerait à faire l'objet d'un ancrage légal spécifique. Ceci permettrait d'éviter l'incertitude causée par une remise en cause devant les tribunaux de la convocation du corps électoral pour un scrutin de ce type. Le passage par un vote consultatif n'est certainement pas indispensable dans tout type de fusion, mais la garantie de pouvoir y recourir quand cela est pertinent donnerait une option supplémentaire dans la préparation des projets de fusion.

Domaine des langues : l'absence de législation concrétisant les principes constitutionnels en la matière, notamment sous l'angle des conditions et processus de reconnaissance du caractère bilingue d'une commune, demeure un obstacle majeur pour une fusion autour du chef-lieu cantonal. Cette thématique, étroitement liée aux questions d'identité, a le potentiel de susciter des débats passionnés. Une législation cantonale d'application des dispositions constitutionnelles, fixant un cadre général et procédural, ainsi que des exigences minimales, en particulier pour les communes bilingues, avec des critères objectifs et délimités, permettrait de faire des propositions claires et argumentées, susceptibles d'alimenter un débat rationnel et démocratique pour parvenir à des solutions satisfaisantes, permettant de préserver à la fois l'autonomie communale et les droits et sensibilités des différentes communautés linguistiques.

Bourgeoisie : les débats autour du concept de fusion tendent à indiquer que, pour une partie du grand public, les institutions bourgeoises ont une image floue et surannée collée à la peau. On se les représente – à tort – en cercles fermés et exclusifs, bastions d'anciens privilèges. La réalité est fort différente, les bourgeoisies s'étant muées depuis longtemps de bourgeoisies de privilèges en bourgeoisies de services. Alors qu'elles sont un atout pour les communes qui les abritent, notamment en termes de ressources mises à disposition de la collectivité, les bourgeoisies – dont l'existence est garantie par la loi, voire la constitution – conservent toutefois mauvaise presse auprès d'une partie de la population et font plutôt l'effet d'un repoussoir pour les électrices et électeurs qui ne sont pas familières ou familiers de leur fonctionnement. Une des pistes esquissées par l'Assemblée constitutive a été celle d'une réforme des institutions

bourgeoises, avec notamment la possibilité d'introduire, comme organe législatif, un conseil bourgeois élu par les bourgeoises et bourgeois en lieu et place d'une assemblée bourgeoise. Cette possibilité n'existe pas dans le cadre légal actuel. Or, un développement sur ce point, qui pourrait accompagner les efforts déjà entrepris par les bourgeoisies pour mieux expliquer et faire connaître leurs actions, permettrait certainement de faire évoluer les mentalités en démythifiant ces structures et en rapprochant leur fonctionnement de celui d'un conseil général, institution mieux connue du grand public, plus moderne et probablement mieux adaptée à la réalité démographique d'une grande commune, que l'institution actuelle de l'assemblée bourgeoise.

B. Analyse de la conduite et du déroulement du processus

Le cadre et le processus mis en place pour réaliser une fusion de communes sont essentiels pour l'identification, le rôle, les compétences et l'implication des porteurs de projet ainsi que de leurs partenaires dans la conduite et déroulement du projet. Or, comme indiqué en introduction de la partie V du présent rapport, il n'existe pas dans le canton de Fribourg de *vademecum* pour un processus de fusion réussi.

Les points suivants présentent les premiers enseignements tirés de ce processus de fusion quant aux opportunités, mais aussi aux limites du recours au dispositif institutionnel inédit d'une Assemblée constitutive (chapitre 1), du calendrier retenu par la législation cantonale et l'Assemblée constitutive (chapitre 2), de la collaboration de cette dernière avec ses principaux partenaires (chapitre 3), du périmètre donné à l'Assemblée constitutive pour démarrer ses travaux (chapitre 4), de la stratégie de communication retenue (chapitre 5) ainsi que de l'organisation d'un vote consultatif (chapitre 6).

1. Opportunités et limites du recours à une Assemblée constitutive

a) Implication de la population limitée à l'élection et non au principe et au périmètre de l'Assemblée

Comme on l'a vu, les premiers jalons du processus de fusion étaient la détermination du périmètre provisoire de fusion par le Conseil d'État, puis l'élection des délégué·e·s à l'Assemblée constitutive par le corps électoral des communes concernées (cf. chapitres II.A.2 et II.B.1).

Le fait de confier au Conseil d'État la responsabilité de fixer le périmètre provisoire de fusion a l'avantage de permettre un mode décisionnel clair et simple, permettant au surplus une prise

en compte globale des différents enjeux d'équilibres régionaux. Cette manière de faire a toutefois pour effet de confier à une autorité cantonale – et non pas à la population locale ou à ses représentant·e·s – l'acte symboliquement et pratiquement important de fixer le périmètre de travail initial du futur projet de fusion, ce qui ne va pas sans poser un certain nombre de difficultés. En effet, puisque la demande au Conseil d'État de fixer le périmètre provisoire peut être le fait soit des exécutifs communaux, soit des législatifs, soit du dixième des citoyen·ne·s (art. 17b LEFC) – en l'espèce les exécutifs des communes de Corminboeuf, Fribourg, Givisiez et Marly –, et puisque ce sont ensuite les exécutifs et législatifs communaux qui sont seuls appelés à se déterminer dans la consultation ouverte par le Conseil d'État sur le périmètre provisoire à fixer, la première implication de la population dans le processus est le scrutin populaire pour l'élection des délégué·e·s à l'Assemblée constitutive.

Or, contrairement au mécanisme prévu par la LCo en cas de périmètre fixé par le Conseil d'État pour une fusion de communes, dans lequel les législatifs communaux commencent par se prononcer sur le principe de la fusion (art. 134 LCo), l'élection prévue par la LEFC prend le périmètre provisoire pour acquis. Ce premier jalon avec une assise populaire se concentre ainsi sur la désignation des délégué·e·s, qui auront la tâche de préparer un concept puis une convention de fusion, et pas sur le principe même de l'entame d'un processus de fusion, ni sur le périmètre dans lequel la démarche doit s'inscrire. La première opportunité d'un débat sur la volonté d'unir le destin de neuf communes est ainsi escamotée, avec un scrutin à vocation procédurale se limitant à « permettre au processus de débiter », les questions de fond et de principe étant renvoyées à un scrutin ultérieur. Faute d'enjeu clairement identifiable, ce scrutin n'a d'ailleurs pas mobilisé l'électorat²⁶. On peut d'ailleurs légitimement s'interroger, *a posteriori*, quant à savoir si le faible taux de participation n'était pas également le signe d'une réaction de méfiance de principe envers la fusion, avec dans ce contexte le choix d'une partie de la population de ne pas participer à l'élection servant à désigner les personnes chargées de mener un projet dont elle ne voulait pas, ce d'autant plus qu'aucun·e candidat·e à l'élection ne s'affichait ouvertement comme opposé·e à la fusion.

Cette situation a certainement contribué à pousser les actrices et acteurs impliqué·e·s (partis politiques, associations de la société civile...) à choisir une approche très peu politisée, avec dans certaines communes un regroupement des candidat·e·s de tous les partis politiques sur une seule et unique liste électorale. Si la volonté d'entamer le processus de fusion hors du prisme partisan comporte des avantages dans la recherche de compromis, l'absence de véritable débat public tant sur le périmètre – confisqué par la LEFC vu le rôle qu'elle confie au

²⁶ Le taux de participation à l'élection des délégué·e·s à l'Assemblée constitutive était ainsi le suivant dans les différentes communes du périmètre : Avry 18,22%, Belfaux 20,57%, Corminboeuf 23,41%, Fribourg 22,57%, Givisiez 16,25%, Granges-Paccot 9,71%, Marly 20,56%, Matran 31,75%, Villars-sur-Glâne 15,16%.

Conseil d'État et aux exécutifs et législatifs communaux – que sur le contenu futur du projet – trop lointain et abstrait au moment d'élire les délégué·e·s – apparaît comme une pierre manquante à l'édifice, affaiblissant sa fondation. C'est uniquement après plusieurs années de travaux qu'une véritable occasion de débat public s'est présentée, avec le vote consultatif sur le concept de fusion. Ce débat s'est toutefois heurté à une forme de mélange des genres, puisqu'il était question tant du principe-même d'un projet de fusion que des modalités de celui-ci (cf. ég. chapitre V.B.6).

b) Légitimité et caractère publique de l'Assemblée constitutive

Ce défaut initial ne doit toutefois pas occulter l'opportunité que représente la dissociation institutionnelle entre une autorité chargée du processus de fusion et les autorités communales et cantonales déjà constituées. En raison de son élection distincte, l'Assemblée constitutive et ses travaux ont acquis non seulement une légitimité populaire directe mais également une visibilité particulière.

Au contraire des séances des organes exécutifs communaux – ordinairement en charge de l'établissement des conventions de fusion – se déroulant à huis-clos, celles de l'Assemblée constitutive étaient publiques. Elles ont ainsi permis au projet de se développer de manière visible, transparente et accessible tant aux citoyen·ne·s qu'aux médias. Cette publicité est la première étape d'un véritable débat public sur les propositions émanant de l'Assemblée, puisqu'elle garantissait à tout un chacun la possibilité de s'informer, directement ou par l'intermédiaire des médias, de l'avancée du projet et des décisions prises.

Les débats lors des séances plénières de l'Assemblée constitutive n'ont pas été aussi soutenus que souhaité. D'une part, dans le prolongement de ce qui a été écrit précédemment, les discussions ont essentiellement porté sur le *contenu* de la fusion envisagée (concept, ébauche de convention) et pas sur le *principe* de celle-ci. Même si le concept de fusion esquisse les traits d'un projet de société allant au-delà de considérations purement techniques, il repose sur le présupposé que la fusion se réalise, sans que ce fait-même n'ait été soumis à débat. Les échanges au sein de l'Assemblée constitutive ont, à de rares exceptions près, porté sur des nuances et pas sur des orientations fondamentales, lesquelles avaient, là aussi dans la majeure partie des cas, fait l'objet de discussions dans les séances des GT. D'autre part, l'Assemblée constitutive ne s'est pas organisée en groupes, que cela soit selon une délimitation communale ou partisane, contrairement à ce qui prévaut habituellement dans les conseils généraux (cf. art. 61 LEDP qui prévoit un scrutin selon le mode proportionnel pour l'élection au conseil général, ainsi que les art. 33 al. 1 et 46 al. 2 LCo qui traitent de la représentativité des partis politiques et groupes représentés au sein du conseil général). Ce défaut de structuration

a eu pour conséquence qu'il n'y avait pas de nécessité pour les délégué·e·s de préparer autrement qu'individuellement les séances plénières de l'Assemblée constitutive, et qu'une fois que la personne rapportant les travaux d'un GT avait fini de s'exprimer, la parole était immédiatement donnée à l'Assemblée, sans passage intermédiaire par la présentation de préavis de groupes constitués.

Avec ses forces et ses faiblesses, l'Assemblée constitutive était l'innovation principale du dispositif institué par la LEFC. Sous réserve d'un traitement des principales difficultés mentionnées ci-avant, elle pourrait représenter un outil intéressant pour de futures fusions de communes ou d'autres projets d'envergure. Dans l'objectif d'étoffer les possibilités offertes aux communes quant à la manière de mener un processus de fusion, cette innovation gagnerait à conserver un ancrage légal quel que soit le sort réservé aux dispositions de la LEFC consacrées spécifiquement à la fusion du Grand Fribourg.

c) Recours à des délégué·e·s ad hoc

Pour rappel, la LEFC distingue deux types de délégué·e·s au sein de l'Assemblée constitutive : les représentant·e·s des exécutifs communaux, d'une part, et les personnes élues par la population, d'autre part. La désignation et l'élection des délégué·e·s ont été présentées aux points II.B.1.a et b.

La plupart des enjeux relatifs aux délégué·e·s ont déjà été traités. Il s'agissait notamment de l'absence de débat au moment de leur élection et de la faible structuration politique de l'Assemblée constitutive qu'ils et elles composaient (points V.B.1.a et b), ainsi que de leur propre compréhension du rôle qui leur revenait et du déploiement limité de leur fonction d'ambassadeurs/ambassadrices du projet (point IV.A.5).

Dans l'analyse du rôle joué par les délégué·e·s dans le déroulement du projet, il importe de relever que leur élection *ad hoc* a rendu possible la présence au sein de l'Assemblée d'une variété importante de profils et d'expériences. La présence simultanée de personnes jouissant d'une expérience des fonctionnements parlementaires et de personnes issues de la société civile a permis des échanges particulièrement riches durant les travaux de l'Assemblée et représenté un atout pour l'émergence d'idées novatrices. Cette diversité de profils et leurs interactions au sein d'une structure transcendant d'ores et déjà les frontières communales ont permis aux membres de l'Assemblée de se projeter plus aisément dans une nouvelle commune fusionnée qui soit plus que l'addition de l'existant, en dépassant d'éventuels clivages communaux préexistants. Leurs travaux, réflexions et propositions ont permis d'esquisser une commune fusionnée de manière plus aboutie et précise qu'aucun autre projet de fusion avant celui-ci.

A l'inverse, la faible structuration politique de l'Assemblée mérite d'être brièvement approfondie, dès lors qu'elle a certainement influencé la conception par les délégué·e·s de leur rôle vis-à-vis de l'extérieur et leur faculté à se mobiliser pour diffuser les idées novatrices ayant émergé de leurs travaux. Pour poursuivre le parallèle avec un parlement communal ordinaire, les personnes qui y siègent sont habituellement affiliées à un groupe politique, lequel est dans certains cas simultanément une émanation locale de la section d'un parti politique, dont l'organisation dépasse en général le strict cadre du parlement local (séances de préparation aux séances plénières, activités associatives, organisation d'une campagne en période d'élection). Ces personnes ont ainsi au minimum une double appartenance : d'une part, membre du parlement local et, d'autre part, membre d'un groupe plus restreint, composé d'une fraction des membres du parlement local regroupés autour d'une vision commune, qui se réunit et échange en dehors des séances du parlement local pour préparer celles-ci sous l'angle politique. Au sein de l'Assemblée constitutive, les délégué·e·s se sont avant tout focalisé·e·s sur leur appartenance à l'Assemblée dans son ensemble. Si des séances de préparation entre délégué·e·s d'une même commune ont pu avoir lieu, ou si la thématique de la fusion a été abordée lors d'assemblées de sections locales de partis politiques, cette seconde affiliation est demeurée marginale. Or, dans l'expérience des fonctionnements politiques communaux ou cantonaux, servant comme point de repère pour la majorité des élu·e·s au sein de l'Assemblée, c'est précisément par cette seconde affiliation que se fait habituellement le travail de lien et de diffusion vers l'extérieur des travaux menés par le parlement local. Il est ainsi probable que cette rupture entre les deux affiliations classiques ait induit un déséquilibre dans les mécanismes ordinaires de mobilisation et d'interaction entre la population et l'organe législatif, et donc une perte de repères.

d) Organisation de l'assemblée

Comme exposé au chapitre II.B.2, la LEFC laissait une importante latitude à l'Assemblée constitutive pour s'organiser (art. 17d al. 2 LEFC). C'est sur la base du rapport de mise sur pied et les impulsions du Comité de pilotage provisoire que les différents organes de l'Assemblée constitutive ont été mis sur pied et leur mission définie.

Présidence

Dans sa seule disposition régissant l'organisation de l'Assemblée constitutive, la LEFC en confie la présidence au préfet de la Sarine. Ce choix a permis l'incarnation du projet par une personne identifiée au préalable par la loi et dont la désignation ne dépendait pas d'une élection majoritaire au sein de l'Assemblée. De par ses autres fonctions, le préfet représente l'intérêt régional et la neutralité par rapport aux intérêts communaux. Avec la présidence

d'associations du type du Réseau santé de la Sarine ou des Cycles d'orientation, le préfet dispose par ailleurs d'une expertise dans la conduite de projets complexes comportant des enjeux de représentation et de répartition des financements. Surtout, il bénéficie d'une connaissance fine du terrain et des réalités communales, tout comme des défis que celles-ci rencontrent dans l'exécution de certaines tâches. Avec la gestion d'associations intercommunales, il maîtrise les mécanismes permettant la mutualisation de ressources dans les domaines où un tel besoin a été identifié. Amenant avec lui la force de travail de la Préfecture de la Sarine, laquelle jouit également d'une expertise dans les fonctionnements et enjeux communaux, il permet la professionnalisation de la gestion du processus de fusion et l'apport des moyens humains nécessaires pour le faire avancer.

Cette présidence est également un des signes de l'intérêt cantonal à l'avancée du processus de fusion du Grand Fribourg, dès lors qu'il s'agit d'une ressource cantonale importante mise à disposition de l'Assemblée constitutive.

Le choix fait dans la LEFC n'est toutefois pas sans présenter quelques inconvénients. D'une part, l'absence d'une forme de concurrence entre les membres de l'Assemblée constitutive pour incarner le projet de fusion pour le grand public en assumant la présidence de l'Assemblée est un frein à l'émergence de personnalités engagées sur le plan communal en faveur du projet. Ceci représente un risque au stade du projet où il est nécessaire de convaincre la population de chaque commune prise individuellement et où des relais forts et établis sont indispensables. Par ailleurs, même si cette présence d'un représentant de l'État à la tête de l'Assemblée constitutive ne remet pas en cause l'approche *bottom-up* du projet, puisque la présidence n'a qu'un rôle de conduite et pas décisionnel, elle retire aux élu·e·s communaux/-ales la responsabilité de l'avancée et du succès du processus.

Comité de pilotage

Il a déjà été exposé plus haut que la LEFC prévoyait deux types de délégué·e·s : celles et ceux désigné·e·s par les conseils communaux et celles et ceux élu·e·s par la population (cf. point V.B.1.c). Or, comme rappelé précédemment (cf. point II.D.1.a), l'implication des exécutifs communaux est cruciale pour la réussite d'un projet de fusion. Dans un premier temps, celle-ci a été garantie par la constitution d'un CoPil provisoire, initié par le président de l'Assemblée constitutive près de six mois avant la séance initiale de celle-ci, dans lequel siégeait un·e représentant·e de l'exécutif de chacune des communes du périmètre. Pour maintenir et renforcer ce lien avec les exécutifs communaux, l'Assemblée constitutive a décidé de pérenniser ce CoPil en conservant sa composition. Durant tout le processus, les délégué·e·s désigné·e·s par leur conseil communal ont ainsi siégé au sein du CoPil.

Ce lien devait fonctionner dans les deux sens : d'une part, les conseils communaux étaient des interlocuteurs privilégiés, tenus étroitement au courant de tous les développements dans le projet ; d'autre part, les conseils communaux pouvaient transmettre facilement au CoPil via leur représentant·e, de manière formelle ou non, les demandes, craintes, critiques ou objections qui apparaissaient en leur sein ou dont ils avaient connaissance, quant à l'avancée du projet.

C'est le lieu de relever l'importance de la contribution du CoPil à la conduite du projet. L'engagement de ses membres et son bon fonctionnement ont été déterminants pour intégrer et faire la synthèse des innombrables remarques et sensibilités exprimées tant à l'intérieur de l'Assemblée (par les 37 délégué·e·s et les membres de différents GT) qu'à l'extérieur de l'Assemblée (par les nombreux partenaires : communes, État, société civile, etc.). De par ses attributions prévues par le ROAC, le CoPil devait en outre jouer un rôle d'interface entre les travaux des GT et GT ad hoc et l'Assemblée constitutive, ceci en parallèle de sa fonction de plateforme d'échange avec les communes.

Les conseils communaux disposaient de toute latitude pour désigner leur représentant·e·s au sein du CoPil. En pratique, il a été constaté que la qualité et l'intensité du flux d'information variaient d'une commune à l'autre, ainsi que d'une période à l'autre en fonction de divers facteurs, tels que l'implication des personnes concernées, mais également le degré d'avancement du projet, les sujets abordés ou encore le dicastère qu'occupait le ou la représentant·e au sein de son conseil. Ainsi, un·e syndic/-que dispose souvent d'une vision générale et d'une autorité/légitimité politique plus étendue que le ou la titulaire d'un dicastère lié à une expertise/légitimité sectorielle limitée. Naturellement, la volonté propre de chaque exécutif communal de s'impliquer activement ou non dans le processus a également influencé très nettement les modalités de l'échange d'information.

Toujours sous l'angle de la représentation des exécutifs communaux au sein des organes du processus, des disparités sont apparues entre certaines communes où un·e ou plusieurs autres membres de l'exécutif communal avaient été élu·e·s par la population au sein de l'Assemblée constitutive, et d'autres communes pour lesquelles le seul lien entre l'exécutif et le projet de fusion était assuré par la personne que celui-là avait désigné pour siéger au sein du CoPil. A cet égard, l'expérience montre que l'intégration de plusieurs membres de l'exécutif communal au sein du projet facilite grandement la compréhension mutuelle entre l'Assemblée constitutive et l'exécutif concerné. Composé d'élu·e·s versé·e·s au fonctionnement de leurs communes et habitué·e·s au fonctionnement institutionnel de comités de direction, le CoPil est en effet facilement mobilisable et dispose des compétences et ressources incontournables

pour faciliter la conduite stratégique du projet ou simplement sonder rapidement l'ensemble des communes membres du périmètre sur des points spécifiques.

Au contraire de l'Assemblée constitutive, où le nombre de délégué·e·s par commune était proportionnel à la population légale, les communes disposaient en outre toutes du même nombre de voix au sein du CoPil, à savoir une. Le CoPil étant investi d'une compétence de préavis sur les travaux des GT et les documents importants, cette répartition uniforme des voix imposait un mode de fonctionnement orienté vers le consensus et offrait la possibilité de thématiser tous les sujets sur un pied d'égalité, afin d'amener des éléments de nature à susciter des résistances au sein des conseils communaux. Pour certaines thématiques, notamment la composition et les compétences des organes communaux ou encore les aspects financiers, les représentant·e·s de certains exécutifs ont ainsi remonté au CoPil les préoccupations ou demandes de leur conseil communal, permettant ainsi une discussion ouverte et franche, ainsi que la recherche de solutions adaptées autant que possible aux attentes de toutes les communes.

On peut au final regretter que, de façon générale, les exécutifs communaux n'aient pas d'avantage utilisé le CoPil comme un outil pour s'impliquer plus directement dans le processus de fusion. Dans un premier temps du moins, ils n'ont que peu interagi avec cet organe par l'intermédiaire de leur délégué·e qui y siégeait, n'exploitant que marginalement les compétences du CoPil en matière de préavis sur les propositions de l'Assemblée constitutive et des groupes de travail. Certaines propositions enthousiastes et ambitieuses ont ainsi passé l'écueil de ce qui aurait pu être une relecture critique et se sont retrouvées dans le concept de fusion alors qu'elles n'étaient pas – ou que difficilement – aptes à réunir une majorité des communes autour d'elles. Ces divergences ne sont finalement apparues que dans la phase de campagne autour du vote consultatif, à un stade où il était devenu difficile d'en extraire la substance pour renforcer les chances de succès du projet en votation.

Groupes de travail

Même si des ressources ont été engagées pour permettre l'accompagnement des travaux de l'Assemblée constitutive par des experts externes dans le domaine des fusions de communes, le présupposé de l'organisation du projet tel que retenu était que l'expertise en matière de fonctionnement communal et d'évolution de celui-ci vers une commune fusionnée se trouvait chez les délégué·e·s elles et eux-mêmes. Comme on l'a vu (point II.B.2.f), des groupes de travail ont été constitués pour examiner un volet de l'activité et des prestations communales, et pour faire des propositions dans ce domaine.

Le fonctionnement par groupe de travail, qui plus est composé des représentant·e·s de toutes les communes impliquées, permet un fonctionnement plus efficace qu'un traitement de toutes les questions par le plénum. De l'avis des président·e·s de ces GT, l'ambiance de travail y a été constructive et les membres se sont projetés dans la future commune fusionnée, au-delà des frontières communales existantes ou des orientations politiques divergentes. Le foisonnement d'idées et de propositions figurant dans les *long lists* puis dans les *short lists* témoigne d'un grand engagement des membres de GT et de leur faculté à « rêver la nouvelle commune », comme cela leur était demandé.

Parmi les enjeux identifiés en lien avec les groupes de travail, il importe de relever un certain déséquilibre dans la répartition des thématiques à traiter, avec des champs d'action d'une largeur potentiellement très différente d'un groupe à l'autre. Par ailleurs, et puisque les séances de ces GT n'étaient pas ouvertes au public, les procès-verbaux établis n'étaient eux non-plus pas accessibles au public. Si ce mécanisme apparaît nécessaire pour permettre aux opinions et à la créativité de s'exprimer librement – comme c'est le cas au sein d'une commission d'un organe législatif ordinaire –, il a pour effet que l'essentiel des discussions sur les propositions dans un domaine se déroule à huis-clos. Si le résultat de ces discussions est ensuite présenté lors d'une séance publique de l'Assemblée constitutive, le débat qui s'y déroule est nécessairement moins nourri qu'au sein du GT, qui partait d'une feuille blanche. Cela peut générer une impression de débats peu engagés en séance plénière de l'Assemblée, dès lors que la proposition sur laquelle celle-ci se penche est d'ores et déjà le fruit d'un compromis, parfois âprement négocié, lors des séances du GT. Finalement, on notera que les GT n'ont que peu fait usage – à la différence des GT ad hoc en seconde partie du projet – de la faculté que le ROAC leur conférait d'auditionner des expert·e·s externes. De telles auditions auraient peut-être été susceptibles de renforcer encore les propositions faites dans le cadre des *short lists*, et ainsi le concept de fusion.

2. Opportunités et limites du calendrier proposé

Le calendrier imposé par la LEFC pour mener à bien le processus était particulièrement serré pour un projet de cette envergure. La préparation de l'élection des délégué·e·s, de même que la mise sur pied institutionnelle et organisationnelle du projet ont occupé un temps considérable puisqu'elles se sont étendues sur sept mois, entre la fixation du périmètre provisoire et la possibilité de tenir la première séance plénière de l'Assemblée constitutive. Par ailleurs, la dimension stratégique du projet à l'échelon cantonal requerrait une coordination étroite avec les autorités cantonales et des démarches dépassant le strict cadre du processus de fusion. Ces démarches, couronnées de succès comme exposé dans plusieurs passages du présent rapport (cf. notamment le point V.A.2.b), ont pris du temps et n'auraient pas été

envisageables dans les limites du calendrier initialement prévu. A noter encore que le calendrier initial visait à permettre une synchronisation des démarches liées à la fusion avec la fin de la législature communale 2015-2021, pour permettre une entrée en vigueur de la commune fusionnée au 1^{er} janvier 2022, suite à des élections générales reportées.

Le Conseil d'État a, à cet égard, fait preuve de souplesse, d'une part, en soumettant au Grand Conseil une suppression des dispositions de la LEFC qui prévoyaient un délai pour déposer une demande d'aide financière, et, d'autre part, en faisant usage de la faculté qui lui était conférée de prolonger le délai imparti à l'Assemblée constitutive pour déposer un projet de convention de fusion.

Le calendrier prévu pour mener rapidement et efficacement le processus de fusion a en outre été chamboulé par l'irruption de la pandémie mondiale de Covid-19. Les effets des mesures prises pour endiguer la propagation du virus ont très fortement impacté le processus à un moment charnière, à savoir précisément au moment où la campagne d'information en vue du vote consultatif sur le projet de fusion débutait. En l'espace de quelques jours, l'organisation de toute manifestation publique d'ampleur – et donc de séances d'information publiques – est devenue impossible. Les occasions d'aller au contact de la population pour lui présenter et expliquer le concept de fusion, et lui permettre ainsi de forger son opinion au sujet du vote consultatif, ont momentanément disparu. Dans ces conditions, le CoPil, à qui l'Assemblée constitutive avait délégué la responsabilité d'organiser et de mener à bien le vote consultatif, n'a eu d'autre choix que de suspendre la campagne et d'annuler le scrutin prévu initialement en mai 2020.

Alors que le concept de fusion avait été adopté en janvier 2020 et qu'une véritable continuité dans la démarche était possible jusqu'au scrutin de mai de la même année, l'Assemblée constitutive a été stoppée net dans son élan. À l'été 2020, elle a pris la décision de reporter le vote consultatif au mois de septembre 2021. Consciente du risque de perdre la dynamique de travail qui s'était installée, l'Assemblée constitutive a tenté de transformer ce report du vote consultatif en une opportunité. Elle a décidé dans la foulée d'approfondir certains points du concept de fusion, soit car la pandémie rendait des adaptations nécessaires, soit parce que les premiers débats dans le cadre de la campagne avortée avaient mis en évidence des besoins de clarifications et de précisions. Cet approfondissement, confié aux GT ad hoc dont il a été question au point II.B.2.f, n'a que très partiellement réussi à maintenir la dynamique positive observée début 2020.

Outre les aspects pandémiques, il découle de ce qui précède qu'un équilibre subtil doit être trouvé entre, d'une part, un calendrier suffisamment ambitieux pour générer une dynamique positive et permettre aux différentes étapes du projet de s'enchaîner, et, d'autre part, des

jalons suffisamment espacés pour permettre un travail en profondeur sur les thématiques centrales du projet de fusion et le temps pour aller au contact de la population afin de lui présenter les enjeux et les solutions trouvées. Dans le cas présent, le choix d'un calendrier particulièrement volontariste a certes permis de donner un vrai rythme au projet, évitant autant que possible les temps morts pendant lesquels le soufflet retombe. Toutefois, et même en faisant abstraction des événements extraordinaires ayant impacté ce projet de fusion en particulier, ce choix initial ne permettait pas de donner au projet toute la profondeur requise et, notamment, de faire émerger l'ensemble des innovations envisagées, en particulier sur le plan légal.

3. Opportunités et limites du travail avec les partenaires

a) Conseils communaux

Que cela soit sous la forme d'un CoPil ou sous une autre, un des enseignements principaux du processus de fusion du Grand Fribourg est qu'il est indispensable d'accroître l'implication formelle et continue des exécutifs communaux dans le développement du projet, de la mise sur pied du dispositif à l'établissement de la convention de fusion en passant par l'élaboration du concept de fusion. Le fait que les exécutifs et leurs représentant·e·s disposent d'une connaissance fine du terrain et des enjeux de leur commune, de même que leur faculté à former et à mobiliser l'opinion sont des atouts essentiels pour développer un projet de fusion qui soit susceptible de répondre aux attentes, besoins et éventuelles réticences de la population du périmètre concerné.

La principale difficulté rencontrée avec un dispositif centré sur une assemblée distincte pour mener le processus est précisément le manque d'implication des exécutifs communaux et de leurs membres. Contrairement à un dispositif classique, où il leur revient (dans la majorité des cas) d'initier le processus puis de conduire les discussions techniques en vue de l'élaboration d'une convention de fusion avant d'en assumer la responsabilité politique au moment du scrutin populaire, le dispositif prévu par la LEFC fait des exécutifs communaux des partenaires, mais pas des parties prenantes à l'élaboration de la convention de fusion. Or, c'est souvent au sein des conseils communaux – mais également, là où ils existent, des conseils généraux – que siègent les personnes habituellement leader d'opinion sur les questions communales, en particulier sur une question aussi étroitement liée à l'identité que celle d'une fusion. Ce défaut d'un positionnement institutionnel fort des exécutifs communaux a certainement permis l'émergence de propositions novatrices en raison de l'implication dans l'Assemblée d'un nombre important de personnes extérieures au fonctionnement quotidien des communes ; il a

toutefois eu pour conséquence que certains membres des exécutifs communaux ne se sont que faiblement engagés, respectivement se sont opposés, au moment de se prononcer sur le projet de fusion et d'obtenir l'approbation de la population sur la poursuite du processus de fusion.

C'est pour palier autant que possible cette difficulté – identifiée dès l'entame du projet – qu'avait été institué le CoPil, dont la vocation et le fonctionnement ont été présentés ci-dessus (points II.B.2.d et V.B.1.c ci-dessus). L'expérience a montré que le CoPil est en soi un élément favorable à conserver au sein d'un éventuel futur dispositif. En l'état, cet organe ne suffit toutefois pas à lui-seul à assurer le lien et l'indispensable convergence entre les travaux et la dynamique de l'Assemblée constitutive d'un côté et celle des exécutifs communaux d'un autre. L'instauration d'une « conférence des syndicats/syndiques », voire leur intégration systématique au sein du CoPil, ainsi que l'intégration d'un nombre plus conséquent de membres de chaque exécutif au sein de l'Assemblée et de ses groupes de travail sont probablement les principales pistes à creuser pour compléter le dispositif.

A cet égard, il est intéressant de relever que la loi sur les agglomérations (LAgg), dans sa version initiale du 19 septembre 1995, prévoyait également la présence minimale d'un·e seul·e représentant·e de chaque exécutif communal au sein de l'Assemblée constitutive de l'Agglomération de Fribourg. Alors que les travaux de ladite assemblée étaient en cours, la loi a été modifiée pour doubler cette représentation minimum. A l'appui de cette modification, le Conseil d'État relevait que l'adhésion des conseils communaux paraissait essentielle pour la réussite du projet.²⁷

Dans le cadre de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, c'est toutefois le chemin inverse qui a été pris. S'inspirant de la nouvelle version de la LAgg, la motion 2014-GC-16 sur la fusion du centre cantonal, à la base de l'introduction d'un régime spécifique pour la fusion du Grand Fribourg au sein de la LEFC, prévoyait en effet la présence minimale de deux représentant·e·s de chaque exécutif communal au sein de l'Assemblée constitutive. Dans son projet du 12 octobre 2015, accepté par le Grand Conseil le 13 mai 2016, le Conseil d'État réduisait toutefois cette représentation minimale à une personne.

Au final, l'expérience cumulée de l'Assemblée constitutive de l'Agglomération de Fribourg et de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg mettent en évidence que l'adhésion et,

²⁷ Message n° 232 du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 8 novembre 2005 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les agglomérations. Le Conseil d'Etat y indique avoir « pu observer par le passé que les échanges entre les conseils communaux et leurs délégués ne fonctionnaient pas de façon optimale, car les options envisagées par les seconds n'ont pas toujours été appuyées par les premiers dans les phases ultérieures des travaux. Or, l'adhésion des conseils communaux paraît essentielle pour la réussite du projet. Il se justifie dès lors de désigner deux délégués par le conseil communal, non pas un seul » (p. 2).

partant, la forte implication des conseils communaux, sont essentielles pour la réussite du projet.

b) Administrations communales

L'orientation prise par le projet, avec la volonté de présenter aux citoyen·ne·s à la fois une vision de société et des données aussi précises que possibles sur la future commune fusionnée, a nécessité la collecte de très nombreuses informations sur la situation actuelle dans les communes membres du périmètre. Les administrations communales, et en particulier les secrétaires et les boursiers/boursières communaux/-ales, ont ainsi été fortement sollicité·e·s. Leur contribution à la présentation de solutions ancrées dans la réalité du terrain a été décisive, tout comme leur ouverture, pour une grande majorité d'entre eux/elles, à vivre le bouleversement fondamental de leur cadre de travail qu'aurait représenté une fusion.

Plus importante encore que les données fournies, l'implication de représentant·e·s des collaborateurs et collaboratrices des administrations communales dans le projet et dans les réflexions sur le fonctionnement de la nouvelle administration a été assurée par la constitution d'un GT qui leur était spécifiquement consacré. Les travaux de ce GT ont débouché sur une esquisse d'organigramme des nouveaux services communaux.

L'activité de ce groupe de travail a permis des échanges fructueux entre les membres du personnel des communes participant au processus de fusion, au-delà des travaux spécifiquement dédiés à l'avancement du projet. Compte tenu du travail extrêmement conséquent en termes de réorganisation qu'aurait nécessité une fusion d'une telle ampleur, cette implication précoce ainsi que des garanties adéquates en termes d'emploi apparaissent incontournables pour valoriser les compétences des employé·e·s des communes appelées à fusionner. On peut regretter *a posteriori* que les travaux importants de ce GT n'aient pas été suffisamment valorisés par l'Assemblée constitutive, respectivement ne l'aient été que tardivement dans le processus, tant en raison de l'impact de la pandémie sur le projet que de son interruption avant de pouvoir entrer dans la phase de rédaction de la convention de fusion.

Finalement, d'un point de vue plus logistique, les administrations communales ont été un précieux appui pour l'Assemblée constitutive dans l'organisation des séances plénières, dans la mise sur pied des soirées d'information ou encore dans la préparation du vote consultatif.

c) Administration cantonale

L'implication de l'administration cantonale dans le processus a été thématifiée sous l'angle factuel précédemment dans le rapport (cf. not. les points II.B.3.a et b, ainsi que le chapitre II.D.2). Ce chapitre permet de proposer une analyse de ces apports.

La tenue du secrétariat de l'Assemblée constitutive par la Préfecture de la Sarine (cf. art. 15 ss ROAC) a impliqué la mise à disposition de ressources considérables par cette entité. Outre l'engagement personnel du Préfet de la Sarine, les démarches liées au processus de fusion ont ainsi constitué l'activité principale du conseiller juridique de la Préfecture pendant toute la durée du projet. Cette personne étant chargée de manière générale du suivi des projets d'envergure régionale, le choix de confier le secrétariat à la Préfecture de la Sarine a permis, notamment grâce aux contacts réguliers que cette personne entretient avec l'ensemble des communes du district, de créer des synergies utiles pour le projet. Compte tenu des attributions du préfet en lien avec le développement régional, une implication de la Préfecture dans la conduite opérationnelle du projet apparaissait incontournable. Le suivi financier et comptable du projet, également confié à la Préfecture de la Sarine, a toutefois contraint celle-ci à s'organiser et à développer des compétences dont elle ne disposait pas, du moins pas pour un projet de cette ampleur. Elle a pour ce faire pu bénéficier du soutien de la comptabilité générale de l'État de Fribourg (aspects comptables) et du SPO (organisation du paiement des jetons de présence). Rétrospectivement, le recours au service d'une fiduciaire pour la tenue de la comptabilité de l'Assemblée constitutive apparaît comme une alternative à privilégier dans un éventuel futur projet.

Les différents organes de l'Assemblée constitutive ont pu s'appuyer sur les apports techniques de nombreux services de l'État. Outre les collaborations déjà traitées, il convient de mentionner à nouveau en particulier le Service des communes, avec qui les échanges ont été nourris tant sous l'angle de la planification financière de la nouvelle commune que sous l'angle de l'analyse juridique des propositions émanant de l'Assemblée. Des échanges de vues réguliers ont été rendus possibles par la présence, en tant qu'invités, du Secrétaire général de la DIAF (SG DIAF) et du Chef de service du SCom à la plupart des séances de l'Assemblée. Le processus de fusion du Grand Fribourg s'est nourri de l'expertise du SCom en matière de fusion de communes dans notre canton, tout en alimentant en retour les réflexions sur la gouvernance régionale et les besoins en matière d'évolution de la législation sur les communes. Ce partenariat étroit – avec le SCom et le SG DIAF comme avec les autres entités de l'administration cantonale – était une force indéniable du processus. Il apparaît incontournable pour mener à bien toute fusion de grande ampleur, à plus forte raison si des chefs-lieux sont impliqués.

d) Conseil d'État

Outre une rencontre entre le Conseil d'État *in corpore* et le CoPil au début du processus et l'adoption de divers messages et courriers, c'est principalement par sa délégation pour les agglomérations et les structures territoriales, et plus particulièrement encore par la DIAF, que le Conseil d'État s'est engagé dans le processus et a été tenu informé des développements du projet. L'implication du Conseil d'État découle certes de la loi (fixation du périmètre, approbation du projet de convention de fusion), mais il est également le signe d'une volonté politique, puisque la fusion du Grand Fribourg figurait parmi ses objectifs de la législature 2016-2021.

Cette volonté politique s'est concrétisée de différentes manières. Sous l'angle du cadre légal, le Conseil d'État s'est montré disposé à soumettre au Grand Conseil des évolutions de la législation cantonale souhaitées par l'Assemblée constitutive. En parallèle, il a également, sous l'égide de la DIAF, intensifié ses réflexions sur la réforme de la gouvernance régionale, s'inspirant notamment de certaines propositions faites par l'Assemblée constitutive dans le cadre de ses travaux. L'engagement du Conseil d'État a également été rendu visible par la participation du Directeur IAF à plusieurs séances de l'Assemblée constitutive. Le collège gouvernemental a particulièrement marqué son soutien au projet et l'importance qu'il lui conférait en participant à toutes les séances d'information à la population en amont du vote consultatif, avec trois représentant·e·s dans la plupart des cas. Financièrement, finalement, le Conseil d'État s'est fortement engagé en faveur de la contribution extraordinaire, tant au moment de l'annoncer que pour la présenter à la population dans le cadre des séances d'information susmentionnées.

La fusion du chef-lieu cantonal ne se conçoit pas sans une implication forte de l'État. En effet, les enjeux stratégiques et de positionnement dépassent le cercle des communes concernées par le processus de fusion. A ce titre, une coordination politique doit nécessairement s'ajouter aux dimensions plus techniques ou juridiques, évoquées précédemment. L'engagement du Conseil d'État en faveur du processus de fusion sur ces différents plans doit être salué.

Il est toutefois difficile de mesurer les effets concrets de cette implication sur l'opinion publique et de la mettre en lien avec les résultats du vote consultatif. La présence visible du Conseil d'État aux séances d'information, de même que les prises de position par voie de presse ou dans le journal de la fusion ont indéniablement apporté au processus une forme de caution et souligné qu'il était important pour l'entier du canton. Dans le même temps, certaines réactions en marge des séances d'information indiquent que la présence aussi marquée du Conseil d'État à ces occasions a pu être interprétée par certain·e·s comme symbolisant une fusion « imposée d'en haut », ou du moins promue dans l'intérêt du rayonnement du canton plutôt

que de la qualité de vie sur le plan communal. Des critiques quant au moment de l'annonce du montant envisagé pour la contribution extraordinaire, peu de temps avant le vote consultatif, ont également été exprimées, les opposant·e·s à la poursuite du processus de fusion faisant valoir que l'État « achetait » ainsi l'avis favorable des électrices et électeurs.

En définitive, on peut retenir que l'implication de l'Exécutif cantonal dans le processus de fusion du Grand Fribourg était non seulement indispensable compte tenu des enjeux de ce projet, mais qu'elle a aussi été globalement adéquate dans la manière dont elle s'est présentée. Une telle implication devrait être maintenue pour un futur projet de fusion de cette envergure, avec les ajustements nécessaires à la réalité de ce nouveau projet. La réponse à certaines critiques laissant entendre que l'implication de l'État aurait relevé de l'ingérence ne se trouve certainement pas dans une mise en retrait des partenaires étatiques, mais bien plutôt dans un meilleur équilibre entre l'implication des autorités cantonales et des autorités communales, avec comme on l'a vu (cf. point a ci-dessus) un dispositif qui prévoirait un renforcement des secondes, et en particulier des conseils communaux.

e) Société civile

La société civile s'est également impliquée dans le processus de fusion du Grand Fribourg. Deux associations se sont constituées avec des buts statutaires liées à la fusion du Grand Fribourg, l'une pour soutenir un projet de fusion dans ce périmètre, l'autre pour s'opposer au projet proposé par l'Assemblée constitutive. D'autres associations, poursuivant d'autres buts à titre principal, ont également pris position en amont du vote consultatif.

L'association Fusion 21, déjà évoquée au chapitre II.D.3, a été constituée en vue du lancement d'un processus de fusion dans le Grand Fribourg. Une fois le projet amorcé, elle a suivi avec attention les travaux de l'Assemblée constitutive, contribué à leur diffusion et participé à la campagne en vue du vote consultatif, sans que des interactions soutenues ne se mettent toutefois en place entre elle et l'Assemblée constitutive ou ses organes. Les opposant·e·s au processus de fusion ne se sont, quant à eux, constitué·e·s que le 21 décembre 2021, fondant l'association « NON à la fusion du Grand Fribourg ». Ils ont alors été particulièrement actifs au niveau de la communication, remettant notamment en cause la légalité du vote consultatif et produisant un tout-ménage d'argumentation en amont du vote consultatif. A noter également que la Communauté romande du pays de Fribourg, association existante, s'est aussi impliquée dans les débats précédant le vote consultatif, sous l'angle spécifique des langues et des propositions faites à ce sujet dans le concept de fusion. Elle s'est vivement opposée aux propositions faites en matière de langue, remettant en cause leur constitutionnalité.

L'Assemblée constitutive s'est appuyée sur les associations Fusion 21 et NON à la fusion pour faire dialoguer partisans et opposants dans son matériel d'information. Ces deux associations ont ainsi participé à des débats organisés par l'Assemblée constitutive en marge de la publication de la seconde édition du journal de la fusion. Enregistrés en vidéo, ces débats ont à chaque fois opposé une personne choisie par Fusion 21 et la personne désignée par NON à la fusion, cette dernière ayant fait le choix d'être représentée systématiquement par la même personne pour toutes les thématiques. Ils ont été mis à disposition du public sur la chaîne Youtube de l'Assemblée constitutive. A noter que les colonnes du journal de la fusion ont également été ouvertes aux partisan·e·s et opposant·e·s pour qu'ils et elles expriment leur avis. Il en est allé de même pour la brochure accompagnant le matériel de vote.

Il est frappant de constater que les deux associations ont appréhendé de manière différente leur mission. L'association Fusion 21 s'est constituée en vue de favoriser la réalisation d'une fusion dans le Grand Fribourg, suivant le processus avec attention et commentant les démarches relatives à ce projet mais avec un objectif plus large ou plus abstrait en tête. Elle s'est engagée en faveur de ce projet, comme elle aurait pu le faire à l'appui d'un autre. A l'inverse, l'association NON à la fusion s'est constituée spécifiquement pour lutter – pour reprendre ses termes – contre *cette fusion*, ciblant – au moins en apparence – des éléments précis et spécifiques à ce projet, avec le narratif d'une opposition à cette fusion en particulier mais pas à toute fusion par principe. Ce biais dans la conception, par chaque association, de son propre rôle et de ses propres objectifs a conduit, au moment de la campagne précédant le vote consultatif, à une différence d'approche, d'intensité et de possibilité de faire entendre simplement des arguments à la population.

Si l'émergence et les activités de ces deux associations ont permis de structurer dans une certaine mesure le débat en vue du vote consultatif, la campagne de promotion du projet de fusion et des travaux de l'Assemblée constitutive a, comme déjà exposé au chapitre II.D.3, reposé majoritairement sur cette dernière, introduisant un forme de déséquilibre dans la campagne. En tant qu'autorité, l'Assemblée constitutive était tenue aux principes découlant de la loi sur l'information, et notamment le devoir d'informer rapidement, de manière objective, complète, pertinente et claire (art. 9 al. 1 Llnf), ce qui la contraignait également à mettre en avant les faiblesses du projet qu'elle était tenue d'élaborer en vue d'une fusion du Grand Fribourg (cf. art. 17e al. 1 LEFC). Dans le même temps, l'association NON à la fusion était en mesure de se limiter à critiquer les points du concept de fusion, respectivement toutes les dimensions du projet de fusion, qu'elle souhaitait.

L'implication de ces différentes associations a permis d'accentuer la visibilité du processus, principalement dans la phase précédent immédiatement le vote consultatif. Elle a permis à

des arguments d'être échangés hors du cadre de l'Assemblée constitutive, bien que dans une mesure moindre par rapport à ce qui aurait pu être souhaité.

Les partis politiques sont, quant à eux, restés relativement en marge tout au long du processus, mais c'est dans le contexte du vote consultatif que cela était le plus flagrant. A nouveau, et même si l'ambition du concept de fusion était de présenter un véritable projet de société, les discussions et propositions se sont longtemps cantonnées à la manière technique de mettre en œuvre ce futur commun, dont le principe n'a – pour les raisons déjà évoquées (cf. point V.B.1.a) – pas été questionné au sein de l'Assemblée. Or, l'apparition de NON à la fusion a fait émerger dans le débat des arguments s'attaquant au principe même de la fusion. Ils remettaient ainsi en question le présupposé avec lequel l'Assemblée constitutive avait été contrainte de travailler. En effet, comme on l'a vu, celle-ci a été élue indépendamment de toute discussion sur l'opportunité d'une fusion, avec pour mission légale de préparer un projet de convention de fusion et de débattre des modalités et du contenu de cette dernière, pas d'établir un consensus sur la pertinence de mener et de faire aboutir un processus de fusion. Ce « pas de retrait » du point de vue d'un cheminement logique du processus de fusion a fait naître une argumentation sur des niveaux différents. Il met en évidence la nécessité de construire un futur processus de fusion de manière plus ordonnée, avec en ligne de mire l'importance d'un vote de principe sur la mise en route de démarches devant conduire à un processus de fusion avant de commencer à discuter des modalités et du contenu de celle-ci.

4. Opportunités et limites du périmètre retenu

Comme on l'a vu, la LEFC confiait au Conseil d'État, une fois saisi d'une demande dans ce sens par au moins deux communes, la responsabilité de déterminer le périmètre provisoire de fusion. Il s'est acquitté de cette tâche après avoir consulté les communes potentiellement concernées et le Préfet de la Sarine. Au final, il a inclus dans le périmètre neuf communes, toutes membres de l'Agglomération, qui avaient manifesté, par un ou plusieurs de leurs organes, leur souhait de participer aux démarches en vue de la fusion du Grand Fribourg.

La fixation du périmètre provisoire par le Conseil d'État permet de dépasser les éventuels blocages qui existeraient pour des raisons politiques ou historiques sur le plan communal. Une telle manière de faire permet d'impliquer dans les réflexions et les travaux en vue d'une fusion une ou des communes qui, sans être fondamentalement opposées à une fusion, n'auraient pas nécessairement été à l'initiative d'un projet dans ce sens. Même si la décision relative au périmètre provisoire leur était extérieure, les communes y ont été associées par une consultation. Ces éléments liés au processus de détermination du périmètre provisoire ont été traités au chapitre V.B.1.

a) Enjeux structurels d'une fusion impliquant le centre cantonal

Durant les travaux des groupes de travail et de l'Assemblée constitutive, il est apparu de manière claire qu'une fusion impliquant le chef-lieu cantonal apporte avec elle un certain nombre de défis incontournables. Ceux-ci se présentent quel que soit le périmètre finalement retenu, dès lors que la Commune de Fribourg présente des différences que l'on pourrait qualifier de structurelles par rapport à ces voisines.

Les trois enjeux incontournables identifiés sont les suivants :

- Le poids démographique de la capitale cantonale, avec en l'espèce une répartition peu ou prou par moitié de la population entre la Commune de Fribourg et les huit autres communes membres du périmètre provisoire ;
- Le fonctionnement des autorités politiques sur le plan communal, avec un exécutif entièrement professionnel dans la Commune de Fribourg et milicien (ou très partiellement professionnalisé) dans les huit autres communes, de même que la présence d'un conseil général dans seulement cinq des neuf communes. A cela s'ajoute le fait qu'en termes de politique partisane, la réalité politique des neuf communes n'est pas homogène : le chef-lieu cantonal est gouverné par des autorités (exécutif et législatif) clairement et fortement positionnées à gauche, tandis que sept des neuf autres communes sont gouvernées par des autorités à majorité de centre-droit ou de listes d'entente et que dans la dernière commune (Villars-sur-Glâne) les blocs droite/gauche sont quasiment à égalité ;
- La question des langues, avec d'un côté la capitale cantonale mettant en œuvre de longue date une pratique administrative dite du « bilinguisme pragmatique » en faveur de sa minorité germanophone historique et de l'autre huit communes dont la population est très largement francophone, comprenant certes toutes une minorité germanophone mais dont l'ampleur varie fortement et ne bénéficiant pas d'une pratique administrative spécifique en matière de bilinguisme.

Aucune de ces trois thématiques ne trouve de solution évidente au premier abord. Elles devront recevoir une attention particulière dans tout projet futur de fusion, quel que soit le périmètre effectivement retenu. On relèvera qu'elles ne sont pas nécessairement toutes les trois figées, dès lors que des fusions préalables autour du chef-lieu cantonal sans que celui-ci ne soit impliqué pourraient par exemple modifier les (dés)équilibres actuels sous l'angle démographique ou en ce qui concerne le fonctionnement des autorités politiques.

C'est le lieu de noter également que la Commune de Fribourg a, dans le débat public en amont du vote consultatif et plus que toute autre commune du périmètre, fait l'objet de

critiques parfois vives d'une frange de la population et du personnel politique quant à sa politique passée ou présente, notamment en ce qui concerne la mobilité, sa caisse de pension ou encore l'assainissement de la décharge de la Pila. L'Assemblée constitutive s'est attachée à présenter sans tabous ni *a priori* tous les éléments factuels pertinents dans ces domaines, afin de garantir l'information complète de la population du périmètre de fusion en vue du vote consultatif. On notera toutefois à ce propos que certaines de ces critiques reposaient en réalité sur des divergences d'opinions politiques et non pas sur des éléments objectifs. Il n'en demeure pas moins que certain·e·s opposant·e·s ont usé d'un narratif visant à décrédibiliser la gestion de dossiers politiquement sensible par l'exécutif de la Commune de Fribourg, aux fins de faire passer le message qu'une fusion avec cette commune représentait un risque politique, financier ou qualitatif important pour les citoyen·ne·s-contribuables des autres communes. Sans examiner ici plus en avant les motifs réels ou perçus comme tels pour ce désamour envers le chef-lieu cantonal et ses autorités, force est de constater que celui-ci ne trouve – et n'a trouvé – durant le processus de fusion aucune justification factuelle et qu'il relève de divergences de vues idéologiques, devant être abordées comme telles. On peut par ailleurs légitimement s'interroger sur la question de savoir si ces angles d'attaque choisis ne sont pas aussi, en réalité, une manière d'exprimer certaines des différences structurelles évoquées ci-dessus. Le défaut de la réponse de l'Assemblée constitutive à cet enjeu réside probablement dans le fait qu'elle a pris le parti d'adresser ces critiques sous un angle purement factuel, répondant point par point aux éléments soulevés par les opposant·e·s, en négligeant la dimension politique, voire idéologique, qui sous-tendait ces prises de position.

b) Enjeu du nombre de communes impliquées

L'organisation du processus de fusion autour de l'Assemblée constitutive a facilité la projection des personnes impliquées dans une réalité à l'échelle de la nouvelle commune. Le revers de la médaille est que cette organisation de projet a fait passer au second plan une contrainte fondamentale, à savoir que le concept de fusion et la convention de fusion devaient trouver une majorité devant le corps électoral de chacune des communes membres du périmètre provisoire/définitif, et pas uniquement à l'échelle du périmètre dans son ensemble. Or, plus un périmètre de fusion est étendu et divers, plus il est difficile de proposer un projet qui soit suffisamment novateur pour susciter l'intérêt de l'ensemble des partenaires et ne pas donner l'impression à certaines communes de « reculer », mais qui soit également suffisamment pragmatique et proche du « connu » pour ne pas repousser ou faire peur par une remise en question de structures fonctionnant à satisfaction. Si ces questions d'équilibre se posent dans tout projet de fusion, elles étaient particulièrement aiguës dans un projet de grande ampleur,

avec de nombreuses communes, lesquelles ont apporté dans le projet leurs réalités et besoins forcément multiples et parfois divergents.

Le périmètre provisoire retenu par le Conseil d'État présentait une certaine homogénéité. Il ne comprenait ainsi que des communes d'agglomération (cf. point suivant), présentant un degré relativement fort d'urbanité et habituées à collaborer sur de nombreux sujets. Il était toutefois, dans le même temps, riche de sensibilités locales, d'identités de quartiers et de dynamiques villageoises diverses, auxquelles des craintes relatives à la perte d'identité et de proximité sont souvent étroitement liées, en particulier dans un processus de fusion de cette ampleur. Or, plus ces nuances et le nombre de communes associées sont grands, plus il est difficile de proposer des solutions de compromis qui demeurent suffisamment fortes pour être attractives pour toutes les communes, sans représenter pour certaines un repli vers le plus petit dénominateur commun.

Ces nuances et différences dans la réalité vécue au sein de chaque commune étaient une richesse du processus de fusion. Elles ont permis de s'inspirer des bonnes pratiques de chaque commune pour faire des propositions innovantes pour la commune fusionnée. Elles ont toutefois également présenté un défi considérable dans la recherche de compromis qui tenaient adéquatement compte des besoins des neuf communes. Elles ont ainsi largement déterminé le contenu des réflexions et des options prises dans le concept de fusion.

Les GT se sont efforcés de rechercher des compromis forts, dépassant une approche fondée sur le plus petit dénominateur commun qui n'aurait sans aucun doute pas produit d'avancées suffisamment importantes pour justifier la réalisation du processus de fusion. En recherchant les bonnes pratiques et en proposant leur généralisation au bénéfice des habitant·e·s de toute la nouvelle commune, les GT ont fait le choix méthodologique d'aller chercher des solutions ambitieuses, avec la difficulté que celles-ci se sont à l'occasion heurtées aux nombreuses lignes rouges/limites fixées par les différents acteurs impliqués. Il a de plus été difficile de mettre en lumière pour chaque commune les éléments forts des compromis trouvés pour répondre à ses propres besoins, tant le spectre de thématiques traitées était large. Ce dernier point et le fait que, sur les différents éléments identifiés précédemment (cf. point V.B.4.a), les spécificités concernaient plus fréquemment ou plus intensément la Commune de Fribourg, ont probablement alimenté une crainte préexistante chez certaines personnes de voir leur commune « absorbée » par la Ville de Fribourg.

C'est le nombre important de communes, et la nécessité de convaincre la population de chacune d'elles individuellement, qui représente sans doute le plus grand défi d'un projet de fusion de cette ampleur. Cela implique d'une part de passer d'une logique de création d'une majorité de la population dans son ensemble autour d'un projet à une approche nettement

plus consensuelle, donc souvent plus nuancée et moins aisée à mettre en valeur, visant à assurer une majorité au sein de chacune des communes concernées. D'autre part, cela nécessite de mener non pas une mais neuf campagnes d'information, pour donner aux électrices et électeurs les éléments pertinents qui concernent leurs besoins, à l'échelle de leur commune. Outre les ressources considérables qu'une telle démarche nécessite, cet éclatement a un effet de dilution sur le message et rend extrêmement difficile d'expliquer simplement et directement quels sont les avantages que chacun en retirerait d'une fusion à l'échelle du Grand Fribourg.

c) Rapport entre le périmètre de fusion et l'Agglomération

Dans son arrêté de fixation du périmètre provisoire, le Conseil d'État relevait qu'il convenait, selon lui, de limiter le périmètre provisoire aux communes membres de l'Agglomération de Fribourg, à l'exception de Guin qui s'était prononcé défavorablement dans le cadre de la consultation organisée, dès lors que ces communes collaboraient déjà étroitement depuis plusieurs années. On retrouve dans l'argumentation à l'appui de ce choix la volonté de garantir une homogénéité au sein du périmètre, l'appartenance commune à l'Agglomération étant un indice fort dans ce sens.

Il est indéniable que l'Agglomération a contribué à instaurer des mécanismes de collaboration entre les communes qui étaient également membres du périmètre provisoire de fusion. Elle leur a permis de développer une conception partagée sur les enjeux fondamentaux que sont notamment la mobilité et l'urbanisation, mais également une collaboration dans les domaines de la culture, du tourisme ou encore de la promotion économique. Le personnel politique et administratif de ces communes a par ailleurs développé des liens et des habitudes de fonctionnement communs au fil des années et des collaborations mises sur pied.

C'est le lieu de mentionner que si leurs périmètres étaient largement semblables, ces deux structures avaient des vocations différentes. D'une part, l'Agglomération constituée recevait des tâches déléguées par les communes qui la composaient. Elle continuera de le faire dans sa nouvelle forme, puisque la loi prévoit qu'elle sera une association de communes. L'organe législatif de l'Agglomération était compétent pour adopter les budgets de fonctionnement de d'investissement de l'Agglomération, les frais de celle-ci étant ensuite refacturés aux communes sous la forme de charges liées, conformément à leur population légale. D'autre part, le processus de fusion visait à la constitution d'une commune unique issue des communes membres du périmètre provisoire. Cette commune unique, et ses organes, auraient accompli eux-mêmes les tâches publiques incombant jusqu'ici aux communes actuelles, dont certaines qui étaient jusqu'alors déléguées à l'Agglomération ou à d'autres associations de communes.

On pense notamment à la culture. Directement engagés par la commune fusionnée, les frais afférents à l'exécution de ces tâches en mains communales auraient perdu leur qualificatif de charges liées, pour être décidés souverainement par le conseil général. L'exemple de l'Agglomération pour illustrer cette différence de fonctionnement vise à mettre en lumière qu'une fusion de communes permet, notamment en raison du bassin de population plus important, le retour de certaines tâches au niveau communal plutôt que de les déléguer à des structures supra communales. Ce mouvement de reprise de tâches par la commune fusionnée équivaut ainsi à une augmentation de son autonomie.

En tout état de cause, la quasi-concordance des périmètres géographiques du projet de fusion et de l'Agglomération de Fribourg comportait intrinsèquement le risque d'une mise en opposition de ces deux structures. Alors que les travaux de l'Assemblée constitutive étaient en cours, ce risque a par ailleurs été accentué par les nombreuses interrogations apparues du côté de l'Agglomération quant à son avenir. En effet, la décision du Grand Conseil de modifier la LAgg en prévoyant la suppression de la forme institutionnelle actuelle de l'Agglomération a ouvert toute une série de questions quant au périmètre et aux tâches de la future association de communes appelée à la remplacer. Le fait que cette modification de loi fasse en parallèle l'objet d'un recours au Tribunal fédéral a encore ajouté à la difficulté de se faire une image claire des développements à venir concernant l'Agglomération.

Indépendamment des décisions du Grand Conseil, l'Assemblée constitutive a, de son côté, adopté une position claire sur sa vision du futur de l'Agglomération en cas de réussite du projet de fusion du Grand Fribourg. Cette position se résume comme suit :

- L'Agglomération de Fribourg doit être maintenue en cas de fusion du Grand Fribourg ;
- Le périmètre doit être élargi, probablement à tout le district de la Sarine, ainsi qu'à certaines communes du district de la Singine et du Haut Lac francophone ;
- Les tâches doivent être révisées, en fonction des tâches reprises par la nouvelle commune fusionnée.

Cette position ne résout toutefois pas les questions actuellement ouvertes sur le futur de l'Agglomération. Compte tenu de l'immanquable superposition entre les périmètres concernés par la (future) Agglomération et un (éventuel futur) projet de fusion dans le Grand Fribourg, il apparaît primordial que les enjeux relatifs au statut, au périmètre et aux tâches de l'Agglomération soient réglés avant toute nouvelle tentative de fusion.

En conclusion de l'ensemble des éléments développés dans ce chapitre (enjeux structurels liés au centre-cantonal, nombre de communes concernées et risque de confusion entre deux périmètres institutionnels largement similaires), mais de manière plus large en ce qui concerne

le périmètre de tout nouveau projet de fusion dans le centre cantonal, il apparaît nécessaire de favoriser la recherche de compromis fort en envisageant un périmètre plus restreint (cf. notamment les considérations relatives au plan de fusion au point II.A.1.b). Par ailleurs, et afin d'éviter l'ajout d'une difficulté supplémentaire, il semble incontournable de définir en priorité les contours de la future Agglomération avant de s'atteler à un nouveau projet de fusion.

5. Opportunités et limites de la stratégie de communication

La nature particulière de l'Assemblée constitutive en termes institutionnels et les caractéristiques du projet dont elle avait la tâche ont présenté des défis particuliers en matière de communication. A la fois autorité mais dans le même temps chargée d'organiser et de faire vivre une campagne en vue d'un scrutin, il a été nécessaire d'établir une stratégie de communication *sui generis*, dont les tenants et aboutissants ont été présentés au titre IV.A. Comme cela a été identifié plus haut, une des problématiques structurelles fondamentales du processus est qu'il n'a pas permis de mener dans un premier temps le débat sur le principe d'une fusion et de son périmètre, avant de débattre et de trancher les modalités concrètes de mise en œuvre d'une fusion. Ce déficit entraîne des répercussions sur la manière de communiquer autour du projet, lesquelles sont présentées ci-après.

a) Capacité à montrer le problème

Dans tout processus politique, une étape essentielle consiste à « montrer le problème ». Avant de se prononcer sur la pertinence d'une solution dans ses détails les plus petits, la personne votante doit pouvoir reconnaître la problématique à régler et partager le besoin d'agir avec les personnes qui portent la solution. Cette étape essentielle du processus de formation de l'opinion a posé un grand défi à l'Assemblée constitutive et à sa stratégie de communication.

Pourquoi fusionner des communes, dont, en l'absence de diagnostic, la population à toutes les raisons de penser qu'elles fonctionnent à satisfaction ? Cette question est au cœur de l'idée même d'une fusion du Grand Fribourg ; le cadre prévu pour le projet de fusion ne permettait toutefois pas de la traiter séparément, sans adresser simultanément la question des modalités de la fusion. Les autorités cantonales et les partisans de la fusion y ont répondu en plaidant en faveur d'un renforcement du centre cantonal (ensemble on est plus forts vis-à-vis des autres cantons), mais sans répondre préalablement à la question essentielle de savoir si le *statu quo* est satisfaisant et pourquoi. En effet, la fiscalité communale est très attractive dans le Grand Fribourg, les investissements se réalisent bon gré mal gré et un personnel politique se met au service de la population. En un mot : la qualité de vie est bonne dans le Grand Fribourg.

L'Assemblée constitutive a donc développé son argumentation sur cette situation de base paradoxale : la fusion, une réforme institutionnelle importante, ne répond pas à un besoin impératif et immédiatement perceptible, comme la détresse financière d'une ou plusieurs communes, ou la mauvaise gestion politique ; elle répond à des enjeux plus larges et à plus long terme. Qui plus est : le principe-même d'une fusion n'est pas soutenu activement par une partie significative des responsables politiques locaux.

L'Assemblée constitutive s'est donc efforcée de montrer les enjeux à long terme, peut-être en se focalisant trop sur les avantages d'un mariage réussi et sans mettre suffisamment en avant les inconvénients majeurs du maintien d'une situation de *statu quo* où la gouvernance au sein du Grand Fribourg demeurerait fragmentée. Au niveau des finances par exemple, elle a pu montrer que la mise en commun permettait d'accroître significativement la capacité d'investissement de la commune et sa résilience face aux crises – mais moyennant une hausse de l'impôt à court terme pour de nombreux contribuables. Au niveau de la gouvernance, elle s'est attachée à montrer les avantages d'une professionnalisation, sans définir de façon précise et convaincante les désavantages de la situation actuelle. A titre d'autre exemple, l'Assemblée constitutive n'a pas thématiqué les questions en termes de gouvernance communale que posent notamment l'affaire du boursier communal de Belfaux ou celle du Fonds de prévoyance de l'association des communes de la Sarine pour les services médico-sociaux. Elle n'a pas non plus mis en évidence les retards pris et les surcoûts endurés pour la réalisation d'infrastructures d'envergure en raison de la fragmentation du tissu politique, avec pour exemples le pont de la Poya, la construction de théâtres ou encore la réalisation de piscines.

Le résultat du vote consultatif est un indice qui ne trompe pas : les communes qui ont majoritairement soutenu le projet ont vu un intérêt financier à court et à long terme et/ou ont une expérience de crise de gouvernance manifeste proche dans le temps. L'ampleur du rejet dans les autres communes, alors qu'il ne s'agit que d'un vote consultatif, montre que le diagnostic du problème et la nécessité d'agir ne sont pas partagés par la population concernée.

b) Implication des délégué·e·s dans la stratégie de communication

Tout au long des travaux de l'Assemblée constitutive, la question du rôle des délégué·e·s des communes a fait débat. Si un petit nombre s'est toujours compris comme responsable de valoriser le projet de fusion auprès de la population, d'autres ont refusé ce rôle et ont souhaité limiter leur engagement à l'information ponctuelle de la population dans le cadre strict de la vie communale ; d'autres encore n'ont pris aucune part active à l'information des publics

cibles. Pour un grand nombre de délégué·e·s, il était donc difficile de se mettre dans la peau d'un ambassadeur/d'une ambassadrice du projet et de s'y identifier. L'identification est pourtant une condition essentielle de réussite du point de vue de la communication et de la mobilisation des publics cibles.

Cette diversité des profils s'est retrouvée dans le cadre du Grand Fribourg Tour et des sorties du Fusion Truck. Seul un petit nombre de délégué·e·s se sont trouvé·e·s vraiment à l'aise dans l'échange avec la population et il a fallu souvent relancer d'autres élu·e·s pour participer aux sorties, tandis que certain·e·s délégué·e·s n'ont participé à aucune étape du Fusion Truck Tour au long du projet. Un autre exemple est l'engagement sur les réseaux sociaux : malgré l'existence des canaux et la publication régulière de contenus, l'engagement des délégué·e·s en leur qualité de multiplicatrices et multiplicateurs a été relativement faible.

A noter que cette difficulté pour les délégué·e·s à trouver leur place et leur rôle dans la (re)présentation du projet de fusion vers l'extérieur est venue s'ajouter à la problématique du cumul des fonctions de l'Assemblée constitutive, à la fois autorité et structure de campagne d'information. Ceci a sans doute contribué à rendre le positionnement général insuffisamment clair et laissé une porte ouverte à la critique des opposants sur le rôle de l'Assemblée constitutive et de ses membres dans le cadre de la campagne précédent le vote consultatif.

c) Implication de la population

En définitive, la stratégie de communication au sens large avait pour objectif d'atteindre et de mettre en mouvement la population, véritable public-cible du projet de fusion. Son adhésion au projet est une condition indispensable de sa réussite, ne serait-ce déjà qu'en raison de l'exigence d'une décision favorable du corps électoral de chacune des communes concernées sur la convention de fusion pour que celle-ci entre en vigueur.

Limiter la participation de la population à la simple expression d'un oui ou d'un non dans l'urne est bien évidemment largement insuffisant. C'est pourquoi l'Assemblée constitutive s'est attachée à donner autant d'opportunités que possible à la population des communes concernées de s'informer préalablement sur le projet et son évolution, mais également de contribuer à celle-ci. D'une manière plus participative et plus transparente que toutes les précédentes tentatives de fusion dans le Grand Fribourg, la population a eu la possibilité de s'informer et de s'impliquer directement dans le projet. A *posteriori*, on peut se montrer sceptique quant au recours effectif de la population aux canaux d'information à sa disposition, respectivement à son usage des moyens dont elle disposait pour amener ses propositions et faire valoir son point de vue. Même si elles n'étaient pas parfaites, les mesures mises en place (cf. notamment chapitres II.D.3 et IV.A.2) ont permis d'inclure la population dans un projet de

fusion du Grand Fribourg plus que jamais auparavant. Cette implication doit être poursuivie et renforcée autant que possible. Elle devrait par ailleurs s'étendre à l'avenir à toute forme de réflexion et/ou de projet touchant à la gouvernance régionale et communale.

Ce point offre finalement l'occasion de mentionner brièvement les requêtes d'accès aux documents fondés sur la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) dont l'Assemblée constitutive a fait l'objet. La très grande majorité des documents sollicités dans ce contexte, notamment les données financières des communes et les opérations effectuées sur celles-ci par le GT Finances et la fiduciaire BDO, étaient en réalité d'ores et déjà accessibles au public via le site internet de l'Assemblée constitutive, mis sur pied précisément avec la vocation de permettre un accès rapide et simple aux documents établis dans le cadre des travaux de l'Assemblée constitutive. Ces demandes d'accès ont également été l'occasion pour l'Assemblée de rappeler sa méthode de travail, fondée essentiellement sur les propositions et les réflexions des délégué·e·s lors des travaux des GT puis en plénum. La loi ne permettant pas l'accès aux procès-verbaux des séances non-publiques (art. 29 al. 1 lit. b LInf), ceux des GT et GT ad hoc, souvent sollicités, n'ont pas pu être remis. Sans se prononcer sur la formulation ou l'étendue, dans de rares cas chicaniers, de certaines des demandes d'accès aux documents formulées durant le processus, ces démarches mettent en lumière la nécessité de garantir, à tout stade du projet, une information spontanée, complète et transparente sur les démarches en cours, leurs fondements et leurs résultats. Certaines des requêtes ont ainsi trouvé comme issue une simple orientation des requérant·e·s par l'Assemblée constitutive pour leur indiquer où les documents, d'ores et déjà accessibles, se trouvaient. La limite doit être posée quand les demandes portent sur un nombre tout à fait disproportionné de documents, respectivement quand elles visent en réalité non pas à obtenir un document mais plutôt une réaction à une affirmation ou critique relative au projet de fusion.

6. Opportunités et limites de l'organisation d'un vote consultatif

Les démarches entreprises par l'Assemblée constitutive pour intéresser et inclure la population au processus de fusion ont été détaillées au chapitre II.D.3 et dans la partie IV. Dans ce point, l'accent est mis sur l'implication directe et à grande échelle de la population des communes concernées par l'organisation d'un vote consultatif sur la poursuite du processus de fusion.

Envisagée dès la phase de mise sur pied, l'organisation d'un vote consultatif sur le concept de fusion a été décidée par l'Assemblée constitutive, sur proposition du CoPil, lors de sa séance du 29 janvier 2020. La possibilité d'organiser une consultation publique était prévue par le ROAC, comme outil à disposition de l'Assemblée au moment du passage d'une phase du projet à l'autre.

Dans l'évaluation de l'opportunité d'organiser une consultation publique sur le concept de fusion, les aspects positifs l'ont emporté sur les risques. Au rang des premiers, le vote consultatif devait permettre d'aller au contact de la population et d'organiser un véritable débat public sur les orientations et propositions du concept, au-delà du cercle de l'Assemblée constitutive. Les résultats de ce vote devaient servir de base solide et objective à l'Assemblée constitutive pour déterminer la suite à donner au projet, tant sous l'angle du contenu du projet (que faire figurer dans la convention de fusion ? quels amendements au concept de fusion ?) que sous l'angle de son périmètre (quelles adaptations en vue du périmètre définitif ?). Finalement, plusieurs communes avaient d'ores et déjà manifesté leur intention de soumettre à leur population la question du principe de la poursuite du processus de fusion. Un scrutin unifié, organisé le même jour directement par l'Assemblée constitutive et avec la même question soumise aux électrices et électeurs, devait faciliter l'interprétation des résultats et placer chaque commune sur un pied d'égalité. Tant le CoPil que l'Assemblée constitutive ont considéré que ces opportunités dépassaient le risque de voir un résultat négatif ou difficilement interprétable sortir des urnes.

Pour rappel (cf. titre IV.C), la légalité du vote consultatif a été remise en cause au moment de la convocation du scrutin reporté, à l'été 2021. L'arrêt du Tribunal cantonal qui rejette le recours contre le vote consultatif relève un certain nombre de points mentionnés ci-avant comme justifiant, du point de vue de la bonne conduite du projet, l'organisation d'un tel scrutin. Il relève notamment qu'« [il] n'y a [...] aucun sens de rédiger un projet de convention de fusion en y englobant une commune dont on sait d'emblée que la population rejette le principe même du Grand Fribourg ».

A posteriori, il est clair que c'est le résultat du vote consultatif qui entraîne la fin du processus de fusion du Grand Fribourg. Cette conséquence, qui faisait partie des risques identifiés, n'enlève rien à la pertinence de l'avoir organisé. La campagne d'information qui l'a précédé a permis d'atteindre les objectifs que l'Assemblée constitutive avait fixés, à savoir une bonne participation du corps électoral au scrutin, une décision fondée sur une bonne connaissance du projet et un large débat. Le taux de participation dans chacune des communes, présenté au titre IV.C, en atteste, tout comme la fréquentation des soirées d'information ou encore l'apparition d'une campagne d'opposant·e·s au projet : le projet a suscité de l'intérêt, des réactions et du débat, même si on peut regretter que le contexte pandémique n'ait pas laissé plus de marge de manœuvre à l'organisation d'événements d'information et de vulgarisation du concept ou que l'intérêt des médias ait été par moment limité.

Pour une fusion de communes de cette ampleur, il est clair que le processus de fusion ne saurait se limiter à des considérations administratives. Organiser un vote consultatif sur le concept de

fusion, avec la question de savoir si la population souhaite, sur cette base, poursuivre le processus de fusion, apparaît incontournable pour susciter un débat de société. Il est important que ce débat puisse avoir lieu à ce stade, dès lors que le vote final porte, lui, sur la convention de fusion et que la portée limitée de ses articles ne permet plus un tel débat. La richesse du concept de fusion permet en effet à la population concernée de se projeter dans la nouvelle commune fusionnée, d'une manière nettement plus imagée et didactique qu'une convention de fusion limitée à quelques articles juridiques. Par ailleurs, cette étape intermédiaire était indispensable pour la conduite du projet, le résultat de ce scrutin fournissant à l'Assemblée constitutive, qui devait déterminer le périmètre définitif auquel une proposition de convention de fusion aurait été soumise, une base solide pour prendre sa décision. C'est en ce sens d'ailleurs qu'il était consultatif, puisqu'il ne déployait de lui-même aucun effet juridiquement contraignant sur le déroulement du projet.

Si la nécessité et la pertinence de passer par l'organisation d'un vote consultatif au stade intermédiaire ne fait pas de doute, tout scrutin fait face à un certain nombre d'écueils, pour lesquels des réponses doivent être identifiées dans chaque projet spécifique. Parmi ceux-ci, le premier fait écho à ce qui a été mentionné au point e ci-avant : avec un dispositif tel que prévu par la LEFC, la campagne précédant le vote consultatif a conduit à un débat à plusieurs niveaux, portant tant sur des questions de principes (fusionner ou non, avec qui...) que sur des questions relatives aux modalités (pour quels projets, avec quelle plus-value, à quels coûts...). En effet, et comme on l'a vu, les questions de principe n'avaient encore jamais été abordées et il n'est pas surprenant que l'abcès ait été crevé à l'occasion du premier scrutin de fond sur la fusion. Cette difficulté pourrait être adressée par un séquençage plus clair du processus dans son ensemble, avec en premier lieu un débat sur le principe – et probablement le périmètre envisagé – de la fusion, puis un débat sur les modalités et le contenu, avec possibilité à ce stade d'adapter encore le périmètre, avant un vote final sur une convention de fusion. L'opportunité de tenir des scrutins à chacune de ces étapes – outre pour la dernière, où un scrutin est en tous les cas obligatoire – devrait être examinée à la lumière de cette nouvelle structuration.

Une autre difficulté réside dans la nature des documents présentés à la population lors d'un tel scrutin. Ceux-ci contiennent nécessairement des éléments qui figureront dans la convention de fusion et qui seront ainsi liant pour les futures autorités communales. Dans le même temps, et c'est sa vocation, il met également en lumière les grands traits du projet de société qui sous-tend la fusion proposée, avec des éléments qui relèvent de la déclaration d'intention et qui n'engagent pas juridiquement les futures autorités communales. Ces éléments peuvent facilement être détournés par les opposant·e·s au projet et être présentés comme étant des promesses sans fondements faites à la population, en plus des incertitudes ouvertement

annoncées par le concept de fusion en raison du caractère encore provisoire du projet. Une adaptation du cadre légal, avec des possibilités plus importantes de prévoir dans la convention de fusion des éléments contraignants pour la commune fusionnée, pourrait résoudre certains de ces enjeux, respectivement en limiter la portée (cf. point V.A.2.b.3).

Par ailleurs, la complexité du document et son ampleur permettent aisément à tout un chacun d'identifier un ou plusieurs points sur lesquels sa conviction n'est pas entière. Il existe un risque de refus face à un projet globalement satisfaisant mais présentant des éléments de détails auxquels on est opposé. Ce risque existe également dans le débat public précédant le scrutin : il est aisé d'attirer le débat sur des éléments de détails clivants et d'étouffer la discussion sur la vision et les grandes lignes plus fédératrices. Ce risque était particulièrement grand dans le processus de fusion du Grand Fribourg pour les motifs liés au périmètre, qui ont été présentés auparavant (cf. en particulier le chapitre V.B.4).

VI. Conclusion

Il n'existe pas de mode d'emploi pour réussir une fusion de communes. Chaque projet comprend ses spécificités en lien avec le contexte dans lequel il s'inscrit : périmètre, typologie des communes concernées, personnes impliquées... Le projet de fusion du Grand Fribourg ne faisait pas exception à la règle et présentait même la particularité de disposer d'un cadre légal spécifique, lequel a été abondamment décrit et commenté dans le rapport qui précède.

Le vote consultatif a fait office de premier véritable « test », tant pour la position de la population sur le principe d'une fusion dans le Grand Fribourg que sur les modalités de celle-ci. Il a démontré que la population n'était pas (encore) désireuse de franchir le pas d'une union des communes autour d'un projet de société unique et d'une mutualisation complète des ressources. Cet échec ne signifie pas que tous les travaux entrepris sont bons à jeter. Bien au contraire, l'énergie investie et les réflexions menées tant par les délégué·e·s que par les nombreux partenaires impliqués ont permis l'émergence d'idées nouvelles et la découverte de bonnes pratiques ayant cours dans les communes du périmètre. Plus qu'aucun autre projet précédant dans le cadre du Grand Fribourg, ce processus a permis l'implication de la population et la projection dans un futur commun.

L'objectif de ce rapport, outre sa vocation descriptive du processus à des fins de mémoire, est également de mettre en lumière les **enseignements principaux** à l'issue des travaux. Ceux-ci peuvent être regroupés en trois grandes thématiques :

- Le dispositif institutionnel particulier, sous la forme d'une Assemblée constitutive, représente une opportunité pour les projets de grande envergure. Si des correctifs doivent impérativement être apportés, principalement afin de **renforcer l'implication des exécutifs communaux** qui jouent un rôle central dans les processus de fusion, il serait bénéfique de maintenir un tel dispositif pour que les communes qui le souhaitent puissent le mettre sur pied lorsque le processus qu'elles entament le justifie.
- La détermination du périmètre de fusion est un enjeu central du processus. Le nombre et l'homogénéité des communes concernées, ainsi que les différences structurelles existant entre la capitale cantonale et ses voisines, influencent grandement les possibilités de proposer des compromis forts à ancrer dans le concept de fusion puis dans la convention de fusion. Partant, il convient de privilégier un **périmètre de fusion** avec un nombre de communes **plus restreint**. Dans l'intervalle, il apparaît indispensable que la question du futur de l'Agglomération soit réglée.
- Certaines modifications législatives apparaissent aujourd'hui incontournables pour permettre la naissance de communes de (très) grande taille. On pense en particulier à

une **révision de la loi sur les communes** sous l'angle des compétences des organes communaux, des outils à disposition dans le cadre de processus de fusion ou encore quant aux possibilités d'organisation des institutions politiques communales. D'autres domaines mériteraient l'attention du législateur cantonal, notamment ceux des langues, de la culture, des transports ou encore des bourgeoisies.

A l'heure de tirer le bilan final du projet de fusion du Grand Fribourg, deux certitudes s'imposent : d'une part, le projet de fusion tel qu'envisagé dans le concept de fusion ne verra pas le jour en la forme ; d'autre part, le *statu quo* en matière d'organisation politique dans ce périmètre n'est que temporaire. Entre ces deux certitudes, impossible de prédire exactement ce qu'il adviendra. Il n'appartient en tous les cas pas aux auteur·e·s du présent rapport de préjuger de quoi sera fait le futur du centre-cantonal. Leur seule ambition est d'une part de fournir aux autorités et personnes impliquées, avec le présent rapport, des pistes de réflexion et un récit d'expériences, dont ils et elles espèrent qu'ils leur serviront pour la conduite de futurs projets, et, d'autre part, de contribuer à **poursuivre et approfondir le dialogue avec la population**, entamé par l'Assemblée constitutive, sur les forces et faiblesses de la gouvernance communale et régionale actuelle.

Fribourg, le 30 mai 2022

La Commission de liquidation de l'Assemblée constitutive



Carl-Alex Ridore, président



Anne Defferrard, Anne-Elisabeth Nobs et Thierry Steiert, membres



Matthieu Loup, conseiller juridique et secrétaire

Table des matières

Sommaire	2
I. Introduction.....	3
II. L'Assemblée constitutive.....	5
A. Origine et fondements.....	5
1. Loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)	5
a) La LEFC de 2010.....	5
b) Plan de fusions du district de la Sarine	6
c) Evolution de la LEFC et fusion du Grand Fribourg	6
d) Spécificités du régime LEFC par rapport au régime LCo.....	7
2. Lancement du processus et détermination du périmètre provisoire	8
B. Constitution, rôle et fonctionnement de l'Assemblée constitutive	9
1. Désignation des membres et organisation	9
a) Comité de pilotage	9
b) Assemblée constitutive.....	11
c) Organisation du projet.....	12
2. Compétences et attributions des différents organes.....	13
a) Assemblée constitutive.....	13
b) Présidence	14
c) Bureau.....	14
d) Comité de pilotage	14
e) Secrétariat.....	15
f) Groupes de travail et groupes de travail <i>ad hoc</i>	16
3. Appui, soutien et mandataires externes	20
a) Préfecture de la Sarine.....	20

b)	Services de l'État de Fribourg	21
c)	Mandataires externes	21
4.	Financement des travaux	22
C.	Déroulement des travaux	24
1.	Identification des enjeux-clés du projet	24
2.	Etapas principales du projet et calendrier.....	26
a)	Séquençage du projet	27
b)	Délais imposés par la législation encadrant le processus de fusion.....	29
3.	Méthodologie retenue	30
D.	Rôle et implication des principaux partenaires	33
1.	Les communes.....	33
a)	Les communes membres du périmètre provisoire	33
b)	Les communes observatrices.....	35
2.	L'État	36
a)	Conditions-cadres à la réalisation du processus de fusion.....	36
b)	Le soutien financier au processus de fusion.....	36
c)	Les autres soutiens apportés par l'État	38
3.	La société civile et la population	39
III.	Le concept de fusion.....	42
A.	Nature du concept	42
B.	Projet de société.....	42
C.	Contenu de la (future) convention de fusion.....	45
IV.	Information de la population et débat public	48
A.	Stratégie de communication.....	48
1.	Communication directe et indirecte.....	48
2.	Chronologie des mesures.....	49

3.	Canaux.....	50
4.	Stratégie de contenus	51
5.	Positionnement de l'Assemblée	52
6.	Echo médiatique.....	52
B.	Consultation publique de mai 2019	53
C.	Vote consultatif du 26 septembre 2021	54
V.	Enseignements tirés des travaux de l'Assemblée constitutive	58
A.	Analyse du contenu du concept de fusion	58
1.	Evaluation du contenu effectuée par l'Assemblée constitutive avant le vote consultatif.....	59
a)	Aspects institutionnels	59
b)	Aspects sociaux.....	62
c)	Aspects financiers	62
d)	Aspects structurels.....	63
e)	Aspects politiques	64
f)	Identification des propositions-phares par les président·e·s des groupes de travail	65
2.	Evaluation par la Commission de liquidation du cadre légal et constitutionnel ayant conditionné les propositions formulées par l'Assemblée constitutive	66
a)	Contraintes constitutionnelles et contraintes légales.....	66
b)	Conséquences sur le contenu et la mise en œuvre du projet.....	68
(1)	Éléments auxquels l'Assemblée constitutive a décidé de renoncer	68
(2)	Éléments ayant conduit à une adaptation du cadre légal cantonal.....	70
(3)	Lacunes actuelles du cadre légal	71
B.	Analyse de la conduite et du déroulement du processus.....	74
1.	Opportunités et limites du recours à une Assemblée constitutive	74

a)	Implication de la population limitée à l'élection et non au principe et au périmètre de l'Assemblée	74
b)	Légitimité et caractère publique de l'Assemblée constitutive	76
c)	Recours à des délégué·e·s ad hoc	77
d)	Organisation de l'assemblée.....	78
2.	Opportunités et limites du calendrier proposé.....	82
3.	Opportunités et limites du travail avec les partenaires.....	84
a)	Conseils communaux	84
b)	Administrations communales.....	86
c)	Administration cantonale.....	87
d)	Conseil d'État.....	88
e)	Société civile	89
4.	Opportunités et limites du périmètre retenu.....	91
a)	Enjeux structurels d'une fusion impliquant le centre cantonal.....	92
b)	Enjeu du nombre de communes impliquées.....	93
c)	Rapport entre le périmètre de fusion et l'Agglomération	95
5.	Opportunités et limites de la stratégie de communication.....	97
a)	Capacité à montrer le problème	97
b)	Implication des délégué·e·s dans la stratégie de communication	98
c)	Implication de la population	99
6.	Opportunités et limites de l'organisation d'un vote consultatif	100
VI.	Conclusion	104
	Table des matières	106
	Liste des annexes au rapport de clôture	110

Liste des annexes au rapport de clôture

- 1) Concept de fusion et documents apparentés
 - a) Concept de fusion amendé et ses annexes
 - b) Rapport des groupes de travail et préavis du CoPil (2 parties)
 - c) Consultation des rapports des groupes de travail – Questionnaire
 - d) Consultation des rapports des groupes de travail – Rapport des résultats
 - e) Papiers de position des groupes de travail ad hoc et préavis du CoPil
 - f) Rapport du groupe de travail Collaborateurs communaux
 - g) Rapport « Evaluation des solutions de prévoyance dans le cadre de la fusion du Grand Fribourg »
 - h) Rapport no 3 du groupe de travail Finances du 21 avril 2021 et ses annexes, ainsi que le condensé présenté en conférence de presse
 - i) Compléments du 23 juin 2021 au rapport no 3 du groupe de travail Finances
 - j) Analyse financière 2016-2020, présentation du Service des communes du 23 juin 2021
 - k) Brochure accompagnant la matériel de vote pour le vote consultatif
- 2) Autres documents relatifs à l'Assemblée constitutive
 - a) Rapport de mise sur pied du projet
 - b) Rapport du Comité de pilotage concernant les mandats attribués par l'Assemblée constitutive
 - c) Règlement d'organisation de l'Assemblée constitutive
 - d) Frise sommaire du déroulement du projet
 - e) Rapports de révision pour les exercices 2018, 2019, 2020 et 2021
 - f) Rapport des mandataires – Mandat d'expert en fusion de communes et d'expert en finances communales
- 3) Autres documents
 - a) Plan de fusions du district de la Sarine
 - b) Arrêté du Conseil d'État du 27 juin 2017 – Fusion des communes du Grand Fribourg, détermination du périmètre provisoire