

Fusion du Grand Fribourg

Poursuivre la discussion sur la gouvernance locale

C'est l'heure du bilan pour l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, qui publie son rapport de clôture revenant sur quatre années d'activités. Porté par un dispositif institutionnel particulier, le projet de fusion du Grand Fribourg est allé plus loin que toutes les initiatives passées. En revanche, le processus a montré des faiblesses au niveau de la détermination du périmètre et de l'implication des exécutifs communaux. Des adaptations du cadre légal semblent également nécessaires pour donner plus de chances aux grandes fusions de communes à l'avenir. Les différences structurelles marquées entre les communes du Grand Fribourg resteront un défi, que seul un dialogue continu permettra de relever.

Corminboeuf, le 31 mai 2022 – L'Assemblée constitutive pour la fusion du Grand Fribourg publie son rapport de clôture. Le document offre un bilan détaillé de l'activité de ce gremium, de l'élection de ses membres en décembre 2017 à sa dernière séance en novembre 2021. Le rapport identifie les éléments essentiels qui ont amené la population à rejeter la poursuite du processus de fusion du Grand Fribourg dans six communes du périmètre (Avry, Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Matran et Villars-sur-Glâne) et à l'accepter dans les trois autres communes (Belfaux, Fribourg et Marly).

Jamais un projet n'est allé si loin

L'Assemblée constitutive est une nouveauté de la loi fribourgeoise sur l'encouragement aux fusions de communes, que le rapport de clôture recommande de maintenir. Introduite expressément par le Grand Conseil pour concevoir le projet de fusion du Grand Fribourg, elle a permis de porter un projet concret plus loin que toutes les initiatives précédentes. Le fonctionnement ouvert de l'assemblée, ainsi que sa capacité à faire connaître ses propositions, ont suscité un large débat avant le vote consultatif du 26 septembre 2021. Le vote a abouti à l'acceptation du principe d'une fusion par la population du Grand Fribourg prise dans son ensemble, mais à son refus par la population d'une majorité des communes prises individuellement.

Rôle des exécutifs à renforcer

Le dispositif démocratique choisi comporte donc des inconvénients. La principale difficulté touche à l'implication des exécutifs communaux dans le processus. D'ordinaire à l'origine et véritables porteurs d'un projet de fusion, les conseils communaux sont largement restés en dehors dans ce cas. Or, l'expérience démontre une nouvelle fois qu'un projet de fusion ne peut aboutir sans un soutien clair, ferme et uniforme de l'ensemble des autorités locales. Sans cette implication, il manque au projet le soutien de leaders d'opinion de proximité essentiels. Les délégué-e-s des communes à l'Assemblée constitutive n'ont pu pallier ce manque que partiellement.

Difficile définition du périmètre

La définition du périmètre de la fusion a elle aussi influencé négativement l'acceptation du projet. Dans le cas du Grand Fribourg, la loi prévoyait qu'il revenait au Conseil d'Etat de fixer le périmètre initial. Par ce fait, le débat démocratique sur le principe d'une fusion a été escamoté dans chacune des communes. L'élection des délégué-e-s à l'automne 2017

a été perçue comme une étape administrative – en témoigne la faible participation – et ce n'est que plusieurs années plus tard, lors du vote consultatif, que la population a pu enfin se prononcer sur le principe. Un périmètre soumis à un vote de principe organisé avant le début des travaux permettrait d'améliorer ce point. De même, il apparaît comme indispensable que l'avenir, actuellement incertain, de l'agglomération soit réglé, afin d'éviter une concurrence entre des périmètres institutionnels qui se superposent.

Poursuivre le dialogue

Quant au fond du projet, la démarche de l'Assemblée constitutive a permis d'identifier les grands défis à relever à l'avenir pour le Grand Fribourg. Quel que soit le point de vue d'où l'on se place, trois différences structurelles fortes entre les communes représentent le plus grand défi : la capitale cantonale et ses communes limitrophes sont loin d'être homogènes, en termes de poids démographique, de structure politique et de pratiques linguistiques. Tout projet de fusion se construit donc, en fonction des points de vue, « par rapport » à la commune de Fribourg ou « selon elle ». Si l'on peut penser qu'un périmètre plus restreint pourrait permettre de favoriser la recherche de compromis, il convient d'encourager les acteurs en présence à poursuivre le dialogue avec la population sur les forces et faiblesses de la gouvernance locale actuelle.

Modifications légales en suspens

L'Assemblée constitutive a utilisé les possibilités qui lui étaient données pour faire évoluer ponctuellement le cadre légal dans le sens d'une grande fusion. Elle a bénéficié pour cela de l'aide du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. A l'heure du bilan, force est néanmoins de constater que des réformes législatives profondes ont fait défaut : ainsi la loi sur les communes, datant de 1980, mériterait-elle une refonte totale apportant plus de pouvoirs aux législatifs communaux et concrétisant la possibilité de créer des arrondissements sur le modèle zurichois des « Kreise » ; la loi sur les langues, qui permettrait d'appliquer enfin les dispositions constitutionnelles validées par la population fribourgeoise au début des années 2000, est également une condition essentielle à une fusion du Grand Fribourg ; enfin le rapport souligne la nécessité de réformes légales plus sectorielles, favorisant la réalisation de fusions d'envergure et portant sur le domaine de l'encouragement de la culture, de l'aménagement du territoire ou encore des transports.

Pour plus d'informations :

- Carl-Alex Ridoré, président 2018-2021 de l'Assemblée constitutive, 079 729 46 45
- Thierry Steiert, vice-président 2018-2021 de l'Assemblée constitutive, 079 616 73 84
- Anne-Elisabeth Nobs, vice-présidente 2018-2021 de l'Assemblée constitutive, 079 296 35 77