



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Préfecture de la Sarine PRSA

Projet de fusion des communes
dans le périmètre
du Grand Fribourg

Mise sur pied du projet

Rapport à l'attention
de l'Assemblée constitutive et
du Préfet de la Sarine
Décembre 2017

Termes de référence succincts

Auteurs	<p>Prof. Dr. Nils Soguel [expert mandaté] IDHEAP-Institut de hautes études en administration publique Université de Lausanne, CH-1015 Lausanne +41 21 692 68 50 nils.soguel@unil.ch</p> <p>Dr. Gilles Léchet [expert mandaté] Compas Conseil en management stratégique CP 2029, CH-2001 Neuchâtel +41 32 730 16 00 gilles.lechet@compas-management.ch</p>
Mandants	<p>Préfecture de la Sarine PRSA Etat de Fribourg</p>
Date du mandat	<p>Septembre 2017</p>
Remise du rapport	<p>Décembre 2017</p>
Recommandation sur la manière de citer	<p>Soguel N. & Léchet G. (2017). <i>Mise sur pied du projet</i>. 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</p>
Langage épïcène	<p>Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.</p>

Sommaire

Pour le lecteur pressé	iii
1 Introduction	1
2 Démarche pour l'ensemble du projet	3
2.1 Processus de fusion de communes	3
2.2 Planification des travaux	5
3 Champ d'analyse	7
3.1 Domaines transversaux	7
3.2 Domaines de prestations, activités de conduite et de soutien	8
3.2.1 Activités et processus de conduite	9
3.2.2 Domaines de prestations	9
3.2.3 Activités et processus de soutien	11
3.3 Thèmes significatifs	12
4 Organisation du projet	17
4.1 Outils de conduite du projet	17
4.2 Structure organisationnelle du projet	18
4.3 Règlement d'organisation	20
4.4 Mandataires et soutiens externes	20
4.4.1 Expert en fusion de communes	21
4.4.2 Spécialiste en communication	22
4.4.3 Expert en finances publiques	23
4.4.4 Spécialiste en héraldique	23
4.4.5 Autres mandataires et soutiens externes	24
4.5 Plateforme collaborative	25
5 Budget	27
Annexe Règlement d'organisation de l'Assemblée constitutive	31

Pour le lecteur pressé

Pour obtenir une vue d'ensemble, le lecteur pressé peut se concentrer sur la lecture de ...

... l'introduction (pages 1 à 2) ;

... les étapes du projet (Figure 1 en page 4) ;

... la matrice présentant le plan directeur du projet (Figure 2 en page 6) ;

... l'organigramme du projet (page 18) ;

... le budget (pages 27 à 30) ;

... le règlement d'organisation de l'Assemblée constitutive (pages 31 et suivantes).

1 Introduction

Contexte. Dès les années septante, le canton de Fribourg a fait œuvre de pionnier et a initié un mouvement de fusion de communes avec pour objectif de renforcer l'autonomie communale, d'accroître les capacités administratives des communes et l'efficacité de la fourniture des prestations communales. Il s'est pour cela doté d'une loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), ainsi que de dispositions *ad hoc* prévues dans la loi sur les communes.

Ces efforts ont produit les effets attendus. Le nombre de communes s'est sensiblement réduit pour s'établir actuellement à 163 communes. La dynamique n'a toutefois pas été la même dans le périmètre géographique du Grand Fribourg. Cela a motivé la modification de la LEFC avec la volonté de promouvoir la **fusion des communes dans le périmètre du Grand Fribourg** et d'en renforcer le positionnement géographique.

La LEFC modifiée comporte diverses dispositions relatives à la fusion des communes dans le périmètre du Grand Fribourg en termes d'espace géographique, de procédure et de délais. Le périmètre pressenti comporte, selon la décision du Conseil d'Etat, l'ensemble des **communes sarinoises membres de l'Agglomération de Fribourg**, à savoir Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccots, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne. Concernant la démarche, la loi prévoit la création d'une **Assemblée constitutive** de 37 membres, regroupant des représentants des communes et présidée par le Préfet de la Sarine. Cette assemblée dispose d'un **délai de trois ans** pour élaborer un projet de convention de fusion à soumettre au Conseil d'Etat. Ce délai court depuis l'adoption par le Conseil d'Etat du périmètre proposé. En cas de succès en votation populaire, la fusion doit entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 2022 pour bénéficier de l'aide financière de l'Etat de Fribourg.

Objectif. Le but assigné est ambitieux et les délais serrés. Raison pour laquelle un soin particulier doit être apporté à la mise sur pied du projet, à son organisation et à sa planification. Tel est l'objectif général du présent rapport à l'intention du Préfet de la Sarine et, à travers lui, de l'Assemblée constitutive. Plus concrètement, les pages qui suivent visent en particulier à proposer différents éléments à l'Assemblée constitutive pour faciliter ses travaux :

- **Enumération des principaux enjeux de la fusion**, enjeux 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** (art 17d LEFC) ;
- **Structuration d'une plateforme collaborative** ;
- **Cahier des charges et critère de sélection pour des mandataires** ;
- **Budget pour les différentes phases des travaux** (art. 17d LEFC).

Méthode de travail. Pour atteindre ces objectifs, la méthode de travail a consisté en une revue systématique de l'ensemble de la documentation existante, notamment des éléments de nature législative, ainsi que des divers travaux préparatoires. Cette revue a été complétée par une série d'entretiens conduits avec des personnes-clés, ceci pour identifier les principaux enjeux relatifs au projet. Enfin, plusieurs séances de travail, notamment

avec le Préfet du District de la Sarine, ont eu lieu pour préciser l'articulation générale du projet, la définition des étapes principales, les principes d'organisation et le budget.

Structure du rapport. Après la présente introduction, le deuxième chapitre rappelle comment s'articulent les travaux de l'Assemblée constitutive et des autres instances du projet. A cet effet, il propose une planification, un calendrier des travaux. Le rapport présente ensuite le champ qui doit être couvert par les analyses à mener (Chapitre 3). Il s'agit en particulier de domaines transversaux comme les questions de développement communal et régional. Il s'agit également des facteurs liés à l'opinion publique et à l'identité locale, mais aussi des aspects financiers. Le champ couvert inclut les différentes prestations à offrir par les communes. Il inclut aussi tous les thèmes qui ne doivent en aucun cas être édulés. Le Chapitre 4 détaille les divers outils nécessaires au bon déroulement du projet. Il esquisse notamment les contours de l'organisation de l'Assemblée constitutive et l'organigramme du projet. Enfin, le cinquième chapitre présente une prévision budgétaire. En annexe figure une proposition de règlement d'organisation pour l'Assemblée constitutive.

Remerciements. Les auteurs du présent rapport tiennent à remercier vivement toutes les personnes ayant contribué aux réflexions préparatoires relatives à la mise sur pied du projet de fusion des communes dans le périmètre du Grand Fribourg. Nos remerciements vont en particulier aux personnes ayant participé aux travaux ayant abouti au présent rapport : à la Préfecture de la Sarine M. Carl-Alex Ridoré (Préfet) et M. Yvan Roeske, au Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts M. Samuel Russier (Secrétaire général), au Service des communes M. Gérald Mutrux (chef du service) et Mme Brigitte Zbinden-Thalmann. Nos remerciements s'adressent également aux personnes-clés avec lesquelles un entretien a été conduit : M. André Ackermann, Mme Solange Berset, M. John Clerc, M. le Prof. Bernard Dafflon et M. Jean-Daniel Wicht.

2 Démarche pour l'ensemble du projet

2.1 Processus de fusion de communes

Le projet de fusion dans le périmètre du Grand Fribourg est un projet complexe. En effet, il soulève un nombre important de questions, allant de la conduite politique de la commune au fonctionnement de son administration, de l'identité des citoyens à la pression fiscale ou encore des perspectives de développement à la capacité à faire valoir ses vues et à défendre ses intérêts.

D'où l'importance d'adopter une démarche bien structurée, avec différentes phases et une décision formelle à l'issue de chaque phase. Comme l'indique la Figure 1, il est prévu de découper le processus en quatre phases

- **Phase de mise sur pied.** Cette phase initiale a permis d'organiser et de planifier le projet. Cette organisation et cette planification font l'objet du présent rapport. Ce dernier devra être validé par l'Assemblée constitutive qui décidera donc de la manière de mettre sur pied le projet. Le projet sera ainsi organisé pour les phases ultérieures.
- **Phase stratégique.** Cette phase a pour objectif de fixer les grands contours de la commune qui naîtraient de la fusion des communes dans le périmètre du Grand Fribourg. Ces grands contours doivent découler de l'analyse de tous les enjeux significatifs liés à la fusion. Cette analyse doit démontrer les avantages et les inconvénients de la fusion. Elle doit permettre de proposer une vision, une raison d'être pour la nouvelle commune. Plus spécifiquement, elle doit permettre de fixer les **grandes lignes de la convention de fusion**, en particulier le **nom** et les **armoiries** de la nouvelle commune, son **taux d'impôt** approximatif et, cas échéant, le taux approximatif de ses principales **taxes causales** ainsi que les grands traits de l'organisation de l'administration communale (cercles électoraux, arrondissements administratifs, service de proximité, etc.).

A l'issue de cette phase, l'Assemblée constitutive aura à valider le **concept de fusion** qui aura été établi. Ce concept doit servir de base pour la phase opérationnelle. En fonction des circonstances, l'Assemblée pourra décider de l'opportunité de mettre en **consultation** le concept de fusion sous une forme à déterminer et elle pourra décider d'adapter le périmètre provisoire. Par conséquent, le passage de la phase stratégique à la phase opérationnelle n'est pas automatique. Il nécessite une décision formelle de l'Assemblée.

- **Phase opérationnelle et financière.** Cette phase vise à concrétiser les contours de la nouvelle commune tels que définis à l'issue de la phase précédente et à déterminer comment la commune sera organisée pour offrir les prestations à la population. Cela inclut le détail des aspects politiques, institutionnels et techniques. Une fois que ces aspects tout à fait concrets sont définis, il devient 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.

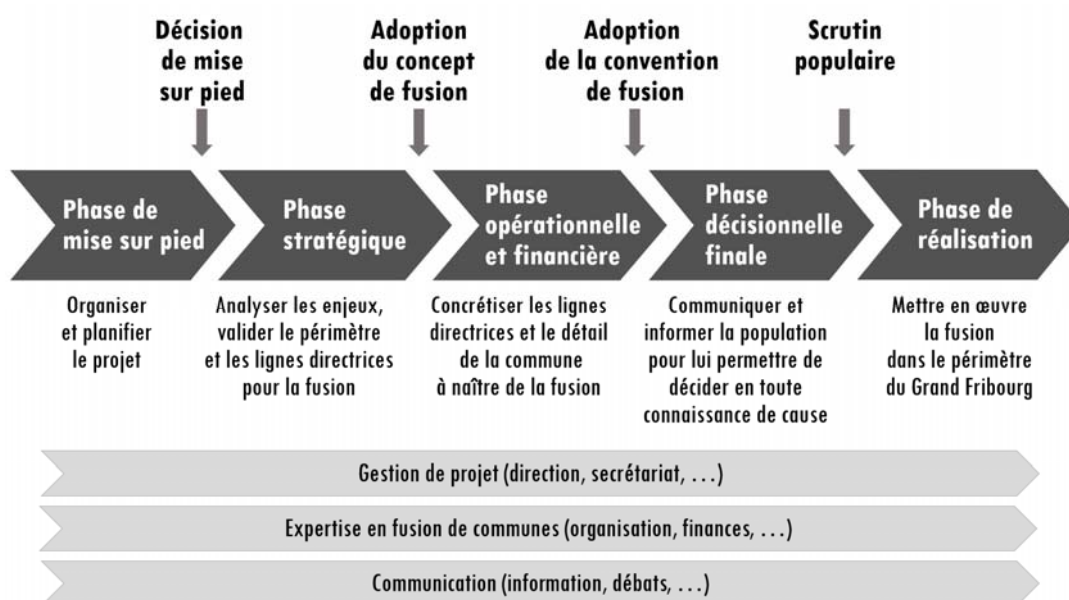
A l'issue de cette phase, l'Assemblée constitutive aura élaboré et accepté la **convention de fusion**. Elle aura à ce moment-là rempli le mandat que lui assigne la LEFC. La

convention devra être soumise pour approbation aux Conseils communaux des communes parties prenantes avant d’être ensuite transmise au Conseil d’Etat.

- **Phase décisionnelle finale.** La convention de fusion validée doit finalement être soumise au vote populaire dans chaque commune. Cela implique un effort accru de communication et d’information auprès de la population. Cet effort se fonde sur les options stratégiques et opérationnelles validées à l’issue des phases précédentes : la raison d’être de la commune à naître de la fusion, son nom, ses armoiries, les caractéristiques de son identité, la manière pour les habitants de s’identifier à elle, les prestations qu’elle doit offrir à sa population, son organisation, sa fiscalité. L’objectif est donc de fournir à la population des informations fiables afin qu’elle puisse décider en toute connaissance de cause. La LEFC ne prévoit pas que l’Assemblée constitutive soit impliquée dans cette phase. Toutefois, il est probable que l’Assemblée et les autres organes du projet doivent encore intervenir au cours de cette phase.
- **Phase de réalisation.** Cette phase est dédiée à la mise en place de la nouvelle commune. Il s’agit ici de préparer l’entrée en force de la fusion à la date prévue. Durant cette phase, il s’agit notamment de procéder à l’élection des nouvelles autorités, de mettre en place l’organisation de la nouvelle commune (organigramme, localisations, etc.), de doter les organes (cadres et collaborateurs), d’introduire la réglementation communale et d’avaliser le budget du premier exercice.

L’organisation de la phase de réalisation n’est pas traitée dans ce document. Elle pourra être l’objet d’une planification *ad hoc* en cours d’avancement des travaux.

Figure 1 Démarche et processus de fusion



Source : IDHEAP et Compas

L'ensemble du processus doit pouvoir s'appuyer sur une conduite forte, sur une **gestion de projet** professionnelle (direction, secrétariat, etc.) permettant au travail politique de se faire dans de bonnes conditions. Il est soutenu par une **expertise scientifique et technique** portant bien évidemment sur le processus de fusion de communes ainsi que dans les domaines où cela apparaît nécessaire (liste indicative) : finances, sciences politiques, aspects juridiques, sociologie, héraldique, organisation, etc. Enfin, l'ensemble de la démarche fait une large place à la **communication** qui doit démarrer en même temps que le projet et informer la population et les autres parties prenantes tout au long du processus. Cette communication doit prendre plusieurs formes en fonction du stade d'avancement des travaux : animation, participation, information, débat, etc.

2.2 Planification des travaux

Le plan directeur reproduit à la Figure 2 détaille la planification des travaux pour le projet de fusion dans le périmètre du Grand Fribourg. Le rythme de travail est conçu par trimestres. Les phases du projet et les activités correspondantes sont les suivantes :

- a) La **mise sur pied du projet** inclut l'élection des membres de l'Assemblée constitutive. Elle inclut également l'élaboration du présent rapport et d'une proposition de règlement d'organisation pour l'Assemblée constitutive. La phase de mise sur pied du projet se termine avec la première séance de l'Assemblée constitutive, le 1^{er} février 2018.
- b) La **phase stratégique** démarre déjà au cours du 1^{er} trimestre 2018, suite à la première séance de l'Assemblée constitutive. Il s'agit dans un premier temps de doter les organes du projet (Comité de pilotage, groupes de travail), de définir et d'organiser leur travail et de sélectionner d'éventuels mandataires externes. Durant les 2^e, 3^e et 4^e trimestres 2018, un état de situation est établi (cf. champ d'analyse ci-dessous). La situation est analysée à la lumière des enjeux significatifs de la fusion. L'analyse recourt à une analyse multicritère. Un **concept de fusion** est élaboré avec délai au 31 décembre 2018. Celui-ci contient les grandes lignes de la convention de fusion, sans qu'elles soient encore formulées sous forme d'articles. Le 1^{er} trimestre 2019 est réservé pour une éventuelle mise en consultation du concept de fusion et une éventuelle adaptation du périmètre provisoire (décision politique). La forme de cette consultation devra, cas échéant, être déterminée par l'Assemblée constitutive.
- c) La **phase opérationnelle** démarre au 2^e trimestre 2019 avec une revue de détail des prestations, processus et ressources des administrations communales. Les 3^e et 4^e trimestres 2019 sont consacrés à définir le détail des prestations à offrir par la commune issue de la fusion, à déterminer comment seraient organisés les processus et quelles seraient les ressources nécessaires. Sur cette base, un budget et un bilan prévisionnels sont établis, assortis d'un plan financier. Le tout permettant la rédaction de la convention de fusion (accompagnée d'un rapport technique opérationnel) avec délai au 31 décembre 2019 (décision politique).
- d) La **phase décisionnelle finale** intervient ensuite, avec un scrutin populaire organisé au plus tard le 30 juin 2020 (décision politique). En cas de succès suit la phase de réalisation.

3 Champ d'analyse

La loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1) indique à l'art. 2 que « L'encouragement aux fusions de communes vise les objectifs suivants :

- a) Renforcement de l'autonomie communale ;
- b) Accroissement des capacités des communes ;
- c) Accomplissement efficace des prestations communales ».

C'est donc l'ensemble des attributions et activités communales qui doit être considéré dans le cadre du processus de fusion du Grand Fribourg. Il convient donc d'adopter une démarche exhaustive et d'intégrer à l'analyse l'ensemble des enjeux, domaines et éléments touchés par une fusion de communes. Cette démarche doit « tout prendre en compte », mais de manière différenciée. Il est évident que les domaines où l'impact d'une fusion est important doivent être analysés de manière approfondie. Les domaines où la collaboration intercommunale est déjà institutionnalisée, via par exemple l'Agglomération ou des associations de communes, seront également considérés en étroite collaboration avec les organismes concernés.

Concrètement, le champ d'analyse est structuré en trois groupes principaux : domaines transversaux, domaines de prestations et thèmes significatifs.

3.1 Domaines transversaux

Les domaines transversaux sont, comme leur nom l'indique, des domaines qui touchent de manière transversale l'ensemble des attributions et activités communales. Ces domaines sont au nombre de trois : (a) Développement, (b) Opinion et identité, ainsi que (c) Finances.

Développement. La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes mentionne, comme rappelé ci-dessus, les objectifs suivants : renforcer l'autonomie des communes et accroître leurs capacités. Ces objectifs doivent être poursuivis dans tous les domaines, mais en particulier dans la maîtrise qu'ont les communes de leur développement à moyen et long terme. Par conséquent, 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. Il faut donc considérer les facteurs permettant aux communes concernées par le projet de fusion de mieux se développer ensemble. Ces facteurs font référence à l'existence d'une communauté de destin, au renforcement du *leadership*, à la capacité à développer des infrastructures importantes ou encore à l'exploitation de synergies, notamment dans le domaine des transports et de l'aménagement du territoire. Pour être à même d'apprécier ces facteurs, il convient de procéder à un diagnostic stratégique des communes sous revue en considérant notamment le contexte urbain et régional dans lequel elles s'inscrivent (insertion dans l'espace local, régional, cantonal et national, nature des liens avec l'extérieur, etc.), leur évolution économique et démographique (commune en croissance, en stagnation voire en décrois-

sance, taux d'emploi, etc.) ou encore leur classification dans la typologie MS de l'Office fédéral de la statistique.

Opinion et identité. Une fusion de communes est aussi, d'aucuns diraient surtout, une affaire de cœur. D'où l'importance d'inclure dans la réflexion des éléments tels que la communauté de vie existant entre les habitants des communes parties prenantes, le fait que les populations se mélangent et vivent ensemble ou encore qu'elles partagent une identité commune. Il importe ici d'identifier les éléments fondateurs de cette identité commune et de vérifier s'ils sont suffisamment solides pour permettre une fusion.

Finances. Une fusion de commune a de multiples incidences financières. Elle affecte la fiscalité, le niveau des taxes, la péréquation de ressources (impact direct) et des besoins (impact indirect), la contribution à certains domaines régionalisés ou intercommunalisés tels que les transports. Elle implique également la mise en commun des actifs et des dettes des communes impliquées. Il faut donc analyser dans quelle mesure les situations financières des communes sont compatibles. Pour ce faire, divers indicateurs financiers existent. Mentionnons la force fiscale, le coefficient d'imposition, la fortune/dette nette ou encore la marge d'autofinancement.

Les analyses menées dans ces trois domaines transversaux sont essentielles pour déterminer des éléments tels que le **périmètre** de la fusion, le choix du **nom** et des **armoiries** de la commune fusionnée ou encore son **organisation politique et administrative** (cercles électoraux, arrondissements administratifs, composition des autorités, représentations locales). Elles permettent également de fixer le **cadre financier** dans lequel la nouvelle commune doit s'inscrire.

3.2 Domaines de prestations, activités de conduite et de soutien

Les domaines de prestations concernent l'ensemble des prestations fournies par les communes du Grand Fribourg, ceci dans leurs divers attributs : caractéristiques intrinsèques, prix, lieu de fourniture et information/promotion. Ils incluent également l'ensemble des activités opérationnelles concourant directement à la fourniture des prestations. Il comprend enfin l'ensemble des ressources humaines, en infrastructures et équipements ainsi que les ressources financières et les autres ressources nécessaires permettant à ces activités de se développer.

Quant aux activités de conduite et de soutien, elles concernent l'ensemble des activités ne fournissant pas directement une prestation à l'administré, mais permettant à la commune de fonctionner. Les processus de conduite regroupent l'ensemble des activités dédiées au pilotage de la commune, à la gestion de l'organisation. Les processus de soutien correspondent pour leur part aux activités permettant aux autres processus (opérationnels, de conduite) de fonctionner.

Considérer l'ensemble des domaines de prestations permet de construire un projet de fusion correspondant aux objectifs de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes, et en particulier à l'objectif portant sur un accomplissement efficace des prestations communales.

Au total, **29 domaines de prestations et activités de conduite/soutien** sont considérés. En l'état, cette liste est indicative. Elle est susceptible d'être précisée, amendée et complétée en début de projet en fonction du contexte du projet (répartition des tâches Etat-communes, intercommunalités, etc.).

3.2.1 Activités et processus de conduite

Conduite politique – législatif	Conduite stratégique (plan de législature, règlements, etc.), opérationnelle (budget, comptes, etc.) et tactique par le législatif et ses commissions, droits politiques (votations, élections, signatures).
Conduite politique – exécutif	Conduite stratégique (plan de législature, etc.), opérationnelle (budget, comptes, etc.) et tactique (conduite « au jour le jour ») par l'Exécutif et ses commissions.
Soutien conduite politique	Soutien aux autorités politiques (organisation des séances, procès-verbal, suivi des décisions, distribution du courrier, réceptions officielles, etc.).
Conduite administrative	Conduite stratégique, opérationnelle et tactique par les cadres supérieurs de l'administration communale (département, service). Les activités de conduite des cadres intermédiaires et de premier niveau (secteur, équipe, etc.) sont considérés au niveau des domaines de prestations.

3.2.2 Domaines de prestations

Affaires sociales	Agence AVS-AI-prestations complémentaires (veuve, orphelin, maladie, etc.), office communal du travail (nouveaux chômeurs, permis de travail, mesures d'intégration), aide sociale (financière, matérielle), gérance (assistance administrative, curatelle, etc.), aides et allocations communales (Noël, etc.), conseil et assistance, autres prestations Affaires sociales (ateliers protégés, demandeurs d'asile, etc.).
Aménagement et urbanisme	Aménagement du territoire (plans d'aménagement, règlements), urbanisme (plans de construction, règlements), projets (police) de construction, gestion de grands projets (bâtiments, routes, etc.), surveillance générale (police des constructions), autres prestations Aménagement et urbanisme (normes environnementales, lutte contre la pollution, endiguements, etc.).
Contrôle des habitants	Documents officiels liés à la personne, renseignements police/contrôle des habitants, naturalisations, autres prestations Contrôle des habitants (recensements, statistiques, etc.).

Culture, sport et loisirs	Musées, bibliothèques, subventions (sociétés locales, institutions, projets), infrastructures mises à disposition (salles terrains), manifestations organisées (fête nationale, accueil des nouveaux citoyens, etc.), autres prestations du domaine de la culture, du sport et des loisirs (appui à l'organisation et à la sécurité de manifestations, etc.).
Déchets	Déchets ménagers (urbains), déchets verts, déchets encombrants, déchets spéciaux (médicaments, solvants, etc.), déchetteries et points de collecte, incivilités.
Ecoles et petite enfance	Ecoles infantine, primaire et secondaire, autres prestations Ecoles (transport scolaire, école de musique, bibliobus, accueil parascolaire, etc.). Crèches, structures d'accueil à la petite enfance, mamans de jour, placement d'enfants (famille d'accueil, home d'accueil), autres prestations Petite enfance (naissances – soins ambulatoires, sages-femmes, conseils).
Espaces verts	Surfaces vertes (parcs, jardins publics, places de jeux, etc.), cimetière (entretien, inhumation, exhumation, incinération), ronds-points et massifs floraux, arbres de ville, haies, décorations florales intérieures, autres prestations Espaces verts (vente de fleurs, travaux pour tiers, WC publics, « robidogs », embellissement, etc.).
Forêt et agriculture	Forêts (fonction productive, sociale, écologique, esthétique, protectrice, etc.), agriculture (culture des champs, jardins potagers, etc.), autres prestations Forêts et agriculture (travaux pour tiers, réserves naturelles, chasse et pêche, etc.).
Immeubles PF	Patrimoine financier (PF), incluant la gérance immobilière (appartements, bureaux, locaux commerciaux, domaines agricoles, droits de superficie, etc.), intendance des bâtiments (entretien technique, rénovation, construction), conciergerie (petites réparations, etc.), autres prestations liées aux immeubles du PF (recensement des locaux, conseils en matière de bail à loyer, etc.).
Information	Information directe (affichage, journal communal, etc.), information indirecte (conférences de presse, etc.).
Jeunesse	Espace jeunesse (centres de loisirs, etc.), activités jeunesse (camps, etc.), autres prestations Jeunesse (coaching et soutien financier à des projets mis sur pied par des jeunes, etc.).
Ports et rives	Gestion administrative (location annuelle, clientèle de passage) et opérationnelle (amarrage, conseils, entretiens) des ports, entretien des rives.

Promotion et animation	Promotion économique (politique régionale, accueil, lien avec le tissu économique), promotion touristique (documentation, accueil et information) marketing urbain (promotion de la ville vers l'extérieur et l'intérieur, etc.), animation de la cité (décorations de Noël, etc.).
Santé et vieillesse	Salubrité des locaux, hygiène alimentaire (denrées alimentaires), sécurité du travail, prévention jeunesse (alcool, toxicomanie, bruit, violences, incivilités, etc.), dépistage/prévention médical et dentaire, soins médicaux et dentaires, orthophonie, hôpital et service d'ambulances, autres prestations Santé (consultations grossesse, dépistage sida, prévention toxicomanie, programme d'éducation à la santé, etc.). Homes médicalisés et non médicalisés, appartements protégés, aides et soins à domicile.
Sécurité	Police (proximité, intervention, circulation, police administrative), protection civile, service du feu, autres prestations Sécurité (notification de commandements de payer, mise en bière, travaux d'intérêt public, etc.).
Services industriels	Eau potable, eaux usées et eaux claires, station d'épuration, électricité, gaz, télé-réseau/fibre optique, chauffage à distance, autres prestations Services industriels (conseils – protection des captages, traitement des eaux, conseil en matière d'utilisation d'énergie, éclairage public, etc.).
Transports	Transports publics (urbain, interurbain, régional), autres prestations Transports (abonnements à prix préférentiel, « Noctambus », etc.).
Voirie et routes	Routes et trottoirs communaux (nettoyage, salage, déneigement, sécurisation, réparation, etc.), routes et trottoirs cantonaux, autres prestations Voirie et routes (places de stationnement, parkings, <i>éclairage public</i> , plan de signalisation, etc.).

3.2.3 Activités et processus de soutien

Accueil et réception

Comptabilité, finances et assurances

Comptabilité (générale, débiteurs, créanciers, annexes), contentieux, financement (paiement, trésorerie, dette, budget, boucllement), fiscalité (émoluments, taxes), audit/contrôle des finances, caisse de pension, assurances (gestion du portefeuille d'assurances, assurances RC, choses, autres), autres activités liées à la comptabilité, aux finances et aux assurances (audit de postes administratifs).

Entretien du parc de véhicules et de machines	Véhicules entretenus (service, expertise, réparation), véhicules adaptés (modifications, etc.), machines et autres équipements entretenus, autres activités Entretien du parc de véhicules et de machines (tachygraphes, mobilier urbain, mobilier de bureau, etc.).
Immeubles PA	Intendance des bâtiments du patrimoine administratif (entretien technique, rénovation, construction), conciergerie (petites réparations, etc.), autres prestations liées aux immeubles du PA (recensement locaux, conseil en matière de bail à loyer, etc.).
Informatique	Maintenance des postes de travail (applications, etc.), développement de l'infrastructure informatique, etc.
Ressources humaines	Recrutement et licenciements, formation, mobilité interne, calcul et paiement des salaires, temps de travail, mutations.
Soutiens divers	Soutien juridique, service de duplication (documents administratifs : procès-verbaux, rapports de gestion, budget, etc.), économat (matériel de bureau, poste, etc.), archives communales (conservation, accès, etc.), autres activités Soutiens divers (frais de revue, etc.).

Considérer ces 29 domaines de prestations permet de déterminer clairement les **prestations** offertes par la commune fusionnée (quelles prestations, avec quel niveau de qualité et dans quelle quantité), l'**organisation** de l'administration communale (qu'est-ce qui est regroupé, qu'est-ce qui reste décentralisé, etc.), ainsi que les **ressources** nécessaires à la nouvelle entité pour fonctionner. Il est ainsi possible d'établir un budget d'ouverture (compte de résultats), un bilan d'ouverture, un taux d'imposition et un niveau de taxes sur des bases solides. Tout ceci pour soumettre au verdict des urnes une proposition qui soit ...

- ... **concrète**, c'est-à-dire donnant aux citoyens les informations nécessaires à décider en connaissance de cause ;
- ... **réaliste**, c'est-à-dire suscitant des attentes dont on sait qu'elles peuvent être satisfaites ;
- ... **réalisable**, c'est-à-dire qui évite d'être ensuite confrontée à de mauvaises surprises ;
- ... **attractive**, c'est-à-dire qui permette aux citoyens de prendre conscience de la raison d'être de la fusion proposée et des avantages qu'elle apporte, notamment par rapport à des questions spécifiques.

3.3 Thèmes significatifs

Afin d'orienter les travaux de l'Assemblée constitutive dans la bonne direction et d'être à même de proposer à la population une convention de fusion répondant aux attentes, il importe d'identifier dès le démarrage du projet les enjeux-clés qui devront être analysés et qui devront trouver une réponse au cours de la phase stratégique et/ou de la phase

opérationnelle et financière du projet. Il est entendu que des enjeux supplémentaires sont susceptibles d'émerger en cours de processus.

Les thèmes significatifs ou enjeux-clés identifiés à ce jour sont présentés en deux groupes, à savoir les éléments relatifs au contenu du projet et ceux relatifs à la forme du projet et au processus¹. A l'intérieur de chaque groupe, les thèmes sont classés dans un ordre alphabétique ne traduisant donc pas de priorisation.

Commençons par les **enjeux-clés relatifs au contenu du projet** :

1. **Administration** (organisation de l'). En termes d'organisation de la future administration communale se pose la question de la constitution ou non d'arrondissements administratifs. Il convient d'éviter le risque d'une simple juxtaposition des anciennes structures, ceci tout en prenant en compte le besoin de proximité dans la fourniture de certaines prestations. L'opportunité doit être saisie pour réellement réorganiser le fonctionnement de l'administration, sans craindre une mise à plat.
2. **Agglomération**. Puisque les communes du périmètre de fusion font également partie de l'Agglomération fribourgeoise, la question de l'articulation entre l'Agglomération et la commune fusionnée doit être analysée. Divers scénarios sont possibles. En tous les cas, il convient d'éviter la constitution d'un « mille-feuille institutionnel ».
3. **Aménagement du territoire, transports, etc.** Les révisions successives en matière d'aménagement du territoire impactent fortement les communes, notamment au niveau de leur développement, des transports, etc. D'où l'importance de considérer ce domaine dans le projet de fusion de communes.
4. **Participation citoyenne**. Le projet de fusion doit offrir des perspectives pour tous les groupes de population et pour les différentes catégories d'âges. Tous les groupes et toutes les catégories de la population doivent être associés et participer à ce projet de société. Le projet d'assises de la vie nocturne constitue un exemple s'agissant de mobiliser la jeunesse.
5. **Autorités politiques** (organisation des). Plusieurs thèmes émergent à l'organisation des Autorités politiques : nombre de membres des diverses instances, cercles électoraux avec/sans limite de temps, etc. S'y ajoutent ceux de faciliter le recrutement du personnel politique, d'une recomposition du paysage politique (inclus au niveau cantonal – cercles électoraux Ville de Fribourg et Sarine-Campagne) ou encore d'une autonomie politique accrue (poids politique plus important, etc.).
6. **Bâtiments administratifs**. Si une fusion implique une réorganisation de l'administration communale, alors la réaffectation de certains bâtiments administratifs devrait être étudiée dans le cadre du projet.

¹ Les personnes et représentants des institutions suivantes ont contribué à l'établissement de la liste de thèmes ci-dessous : M. Carl-Alex Ridoré (Préfet) et M. Yvan Roeske pour la Préfecture de la Sarine ; M. Samuel Russier (Secrétaire général) pour le Département des institutions, de l'agriculture et des forêts ; M. Gérald Mutrux (chef du service) et Mme Brigitte Zbinden-Thalmann pour le Service des communes ; M. André Ackermann, Mme Solange Berset, M. John Clerc, M. le Prof. Bernard Dafflon et M. Jean-Daniel Wicht.

7. **Identité linguistique.** Les communes du périmètre comptent toutes une population germanophone, dont la proportion varie de 7.5% à Matran à 21.2% à Fribourg. La thématique de l'identité linguistique de la commune née de la fusion doit donc être analysée en détail.
8. **Bourgeoisie.** Une bourgeoisie existe en Ville de Fribourg et possède notamment un patrimoine foncier et immobilier. Elle entretient des liens étroits avec la ville. Son statut et sa relation avec la commune fusionnée devraient être examinés.
9. **Positionnement géographique.** La fusion dans le périmètre du Grand Fribourg ne saurait se résumer à un enjeu de taille (« devenir la 3^{ème} ville de Suisse romande »). L'enjeu porte sur la capacité à parler d'une seule voix, à agir de concert (« fédérer autour d'un projet commun »), à défendre des intérêts communs (intérêts de la région, du canton, etc.), à développer des infrastructures et un cadre de vie agréable au service de la région, à se positionner dans un espace plus large (Suisse occidentale, etc.) etc. Le positionnement géographique de la commune fusionnée doit également se concevoir en termes de moteur du développement économique, avec des prestations correspondantes. Ce positionnement devrait permettre un effet d'entraînement sur la région et le canton. Le projet se doit de répondre à ces attentes avec des propositions concrètes.
10. **Vie locale.** L'impact d'une fusion sur les dynamiques locales et sur la vie locale doit être examiné, ceci en sachant que les sociétés locales continuent à vivre indépendamment de la fusion et qu'il existe, même dans les villes, des vies de quartier. La question des liens entre la commune fusionnée et ses localités et quartiers doit être traitée, avec éventuellement une « institutionnalisation » des groupements de quartiers, etc.
11. **Finances et fiscalité.** Bien qu'elles ne constituent que rarement l'élément déclencheur d'un processus de fusion, les finances et la fiscalité jouent toujours un rôle important dans ce type de processus. Trois éléments sont primordiaux : la compatibilité financière des communes (communes « pas trop éloignées » en termes d'indicateurs financiers)², le taux d'imposition et le niveau des taxes (niveau réaliste, avec peu/pas d'augmentations) et la prévisibilité (situation financière stable et pérenne). Ces trois points doivent être examinés en détail.
12. **Identité.** La croissance démographique et le brassage de population ainsi engendrés ont eu des effets sur l'identité collective propre à chaque commune du périmètre. Quoiqu'il en soit, les identités sont multiples (famille, groupe social, quartier, commune, etc.) et il faudra analyser si elles pourraient être affectées par la fusion, soit qu'il s'agisse d'une perte, soit qu'il s'agisse d'un gain au travers de l'affirmation d'une identité « supplémentaire », celle de la commune fusionnée.

² Dans le périmètre, les écarts entre les taux d'imposition communaux sont a priori assez importants. Une analyse approfondie est ici nécessaire. Elle doit permettre d'établir la situation financière réelle des communes. Elle doit également intégrer les effets d'éléments comme la réforme de l'imposition des personnes morales.

13. **Nom et armoiries.** La convention de fusion doit indiquer le nom ainsi que les armoiries de la commune fusionnée. Veut-on reprendre le nom de « Fribourg » (histoire, notoriété, identification des communes de la ceinture au nom de la ville-centre, etc.), celui d'une autre commune ou composer un nouveau nom ? Le même type de questions se pose pour les armoiries, avec par exemple la possibilité de prendre pour base les armoiries de la ville et de les adapter. Il faut conserver à l'esprit que les noms des anciennes communes ne disparaissent pas. Ils deviennent alors des noms de localités, présents sur les panneaux routiers, les adresses postales, etc.
14. **Périmètre** (noyau fort ou dur). Le périmètre est susceptible d'être adapté en cours de projet selon une procédure décrite dans la législation. Cette décision est politique, mais peut s'appuyer sur des bases théoriques telles que celles des noyaux forts/durs, ainsi que sur les espaces fonctionnels (périmètre scolaire, zone de recrutement des sociétés locales, etc.). La question du périmètre ne doit surtout pas être taboue et doit absolument être examinée. Il est problématique d'aller jusqu'à la votation populaire avec une ou plusieurs communes non convaincues par le projet. La question du périmètre définitif doit être tranchée suffisamment tôt.
15. **Garanties à donner au personnel communal.** Le projet doit absolument dissiper les incertitudes et les craintes que les membres du personnel des communes concernées pourraient avoir face à une fusion. Le passage des communes existantes à la commune née d'une fusion s'accompagnerait probablement de changements pour le personnel. Des garanties doivent être données le plus tôt possible. Il faut également régler les détails concrets du passage, qu'il s'agisse de la procédure et des conditions de transfert, de la prévoyance professionnelle (situation des caisses de pension, du taux de couverture, etc.), de l'organigramme et des cahiers des charges ou autres
16. **Représentation politique, gouvernance.** La législation prévoit la possibilité de créer des cercles électoraux sans limite de temps pour les diverses instances politiques. Doit-on utiliser cette option, pour quelle(s) instance(s) – législatif, exécutif, et pour quelle durée (une législature, sans limite de temps) ?
17. **Sociétés locales.** Une fusion de communes suscite toujours des inquiétudes au niveau des sociétés locales. Ces dernières parfois croient être obligées de fusionner. Ceci n'est bien évidemment pas le cas, mais il est important dans le cadre du projet de fusion de définir clairement la ligne politique de la nouvelle commune à leur égard (subventionnement, mise à disposition d'infrastructures, lien avec les instances politiques, etc.).

Quant à la forme du projet et au processus, les enjeux-clés sont les suivants :

1. **Attitude, état d'esprit.** L'organisation du projet doit favoriser le dialogue et le respect entre les personnes participant à la démarche. Il s'agira de garder à l'esprit que les discussions doivent se préoccuper de l'avenir des populations des communes impliquées. Réfléchir ensemble sur un projet de fusion implique de forger ensemble un futur commun (« penser région ») et de s'interroger pour savoir en quoi un tel projet est plus attractif que le chacun pour soi.
2. **Communication.** L'enjeu en termes de communication consiste à « sortir du sérail politique », à interpeller et à impliquer la société civile, les corps constitués, les socié-

tés locales, la population, etc. Pour ce faire, il importe de susciter et d'entretenir le dialogue tout au long du projet, par des séances d'information régulières et participatives, par un site internet interactif, etc. Il faut aussi convaincre, notamment en mobilisant des témoignages non limités au monde politique (responsables économiques, associations, etc.).

3. **Participation de la population.** Le projet doit se construire avec la population, les corps constitués, les sociétés locales, etc. Le fait que l'Assemblée constitutive soit élue par le peuple lui donne une légitimité forte (à mettre cependant en regard avec les taux de participation à l'élection des membres de ladite assemblée). Il convient d'associer la population –tables rondes, ateliers participatifs, rencontres avec la population, etc.- et surtout d'éviter de travailler en vase clos.
4. **Planification du projet** (timing). Pour réussir, tout projet doit être planifié en termes d'objectifs, d'activités, de délais et de responsabilité. Il convient ainsi de trouver le bon calendrier permettant au projet d'avoir une dynamique suffisante tout en permettant la maturation politique du projet.
5. **Projet de société** (horizon long – 15-20 ans). Une fusion de communes ne se limite pas à la fusion des administrations communales et à la recherche d'économies d'échelle. Il s'agit aussi de forger une destinée commune, d'élaborer une vision, une intention stratégique pour la commune fusionnée qui doit répondre à la question « pourquoi veut-on cette fusion de communes ? ». Cette intention stratégique doit donner envie : « une ville tournée vers le futur où on a du plaisir à vivre », que ce soit en termes de cadre et d'aménagements urbains, de grandes infrastructures, etc.
6. **Vote de principe, consultatif.** L'opportunité d'un vote de principe, consultatif entre la phase stratégique et la phase opérationnelle du projet et portant sur le concept de fusion doit être considérée. Un tel vote permet de créer un premier débat et d'obtenir une première prise de position (autorités, population), avant de réaliser le travail opérationnel débouchant sur la rédaction d'une convention de fusion. Cela permet aussi cas échéant d'adapter le périmètre.

Chacun de ces thèmes doit faire partie de la réflexion, d'abord au cours de la phase stratégique, puis -et surtout- dans la phase opérationnelle. Au cours de cette phase, des réponses concrètes doivent être apportées. Chaque enjeu sera donc attribué au groupe de travail correspondant.

4 Organisation du projet

4.1 Outils de conduite du projet

Conduire un projet de l'ampleur de celui de la fusion dans le périmètre du Grand Fribourg nécessite de mettre en place divers outils. Ces outils sont les suivants :

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'Etat et les communes. Un projet de règlement est joint en annexe au présent rapport.

Plan directeur (*masterplan*). Le plan directeur indique les lots ou groupes de tâches qui doivent être effectués, avec indication des délais et responsabilités. Il est reproduit au chapitre 2 ci-dessus.

Organigramme. L'organigramme recense toutes les instances du projet, avec leur dotation et domaines de prestations à travailler. Il est reproduit ci-dessous.

Budget. Enfin, le budget donne une estimation des ressources nécessaires à l'accomplissement des travaux. Il est présenté au chapitre 5 ci-dessous.

Ces quatre outils sont présentés en détail dans ce rapport. Hormis le règlement d'organisation, ils devront être adaptés en cours de route en fonction des nécessités du projet. Ces outils sont complétés par les habituels instruments que sont :

Fiche de projet. Une fiche de projet est élaborée pour chaque instance au début de chaque phase. Elle contient le détail du travail à fournir : mandat et objectifs, tâches avec délais, résultats (livrables) et bases de travail.

Ordre du jour.

Procès-verbal. Il est important que les procès-verbaux explicitent les décisions prises (avec considérants principaux), les tâches à effectuer, avec responsabilités et délais. Les décisions prises avec leurs considérants principaux permettent d'élaborer la convention de fusion, respectivement le rapport technique opérationnel.

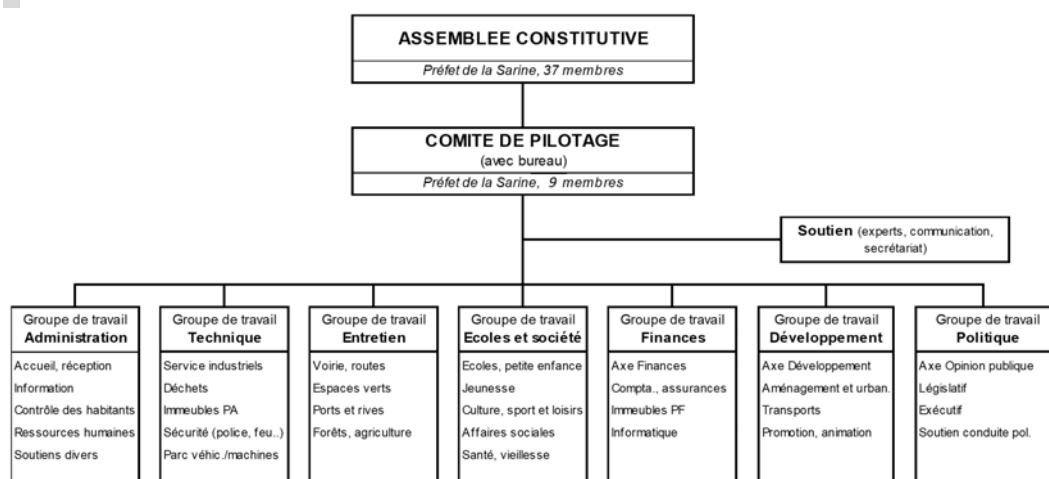
Plan d'action. Ce document est propre à chaque instance (Assemblée constitutive, Comité de pilotage, groupes de travail, etc.). Il reprend l'ensemble des tâches listées dans les procès-verbaux. Il permet ainsi d'avoir une vue d'ensemble et facilite le suivi des travaux.

La panoplie des instruments peut sembler vaste. Toutefois, il faut tenir compte de l'importance du projet, de son ampleur, de ses aspects techniques, politiques et émotionnels. Le nombre de personnes impliquées est également très élevé. Ces outils sont donc indispensables pour que l'Assemblée constitutive réalise efficacement son travail.

4.2 Structure organisationnelle du projet

La Figure 3 présente la structure organisationnelle du projet à travers son organigramme et ses diverses instances.

Figure 3 Organigramme



Dans le détail, la composition, l'organisation et les attributions de ces instances se décrivent comme suit :

1. **Assemblée constitutive.** Conformément aux dispositions légales, l'Assemblée constitutive compte 37 membres représentant les 9 communes concernées, auxquels s'ajoute le Préfet³. Chaque conseil communal désigne un délégué parmi ses membres (soit 9 délégués). Les autres délégués sont élus au scrutin populaire (soit 28 délégués)⁴. Les soutiens (expert en fusion de communes, spécialiste en communication) sont susceptibles de participer aux travaux de l'Assemblée avec voix consultative. L'Assemblée est présidée par le Préfet de la Sarine et se dote d'un règlement d'organisation *ad hoc* définissant son fonctionnement. Ses attributions consistent à élaborer un projet de convention de fusion soumis au scrutin populaire avant le 30 juin 2020, ceci pour une entrée en force de la fusion au plus tard le 1^{er} jan-

³ Loi du 13 mai 2016 modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes ainsi que deux autres lois (fusion du Grand Fribourg et prolongation de la LEFC).

⁴ Pour les délégués élus au scrutin populaire, chaque commune a droit à deux délégués jusqu'à 1000 habitants, trois délégués entre 1001 et 5000 habitants, puis à un délégué supplémentaire pour chaque tranche ou fraction de 5000 habitants. Une commune ne peut disposer de plus de la moitié des délégués.

Le nombre total de délégués par commune s'établit comme suit : Avry (3 délégués), Belfaux (3 délégués), Corminboeuf (3 délégués), Fribourg (10 délégués), Givisiez (3 délégués), Granges-Paccot (3 délégués), Marly (4 délégués), Matran (3 délégués) et Villars-sur-Glâne (5 délégués).

vier 2022⁵. L'Assemblée constitutive est l'instance décisionnelle du projet. En particulier, elle adopte le projet de convention de fusion à soumettre aux conseils communaux des communes concernées.

2. **Comité de pilotage.** Le Comité de pilotage est constitué de 10 membres, soit un représentant par commune et le Préfet de la Sarine qui le préside. Il est en charge de la conduite opérationnelle du projet. Il assure l'avancement du projet conformément à la planification, coordonne les travaux des divers groupes de travail, s'acquiesce des tâches qui lui sont spécifiquement dévolues (nom, armoiries, etc.). Au besoin il traite de thématiques transversales spécifiques. Il formule à l'intention de l'Assemblée constitutive toutes propositions relatives au projet de convention de fusion. A travers son bureau, le Comité de pilotage est en charge de la communication du projet. Enfin, le Comité de pilotage garantit le lien avec les communes ainsi qu'avec l'Etat de Fribourg, notamment pour les aspects juridiques et procéduraux.
3. **Bureau du Comité de pilotage.** Le bureau du Comité de pilotage est composé de trois membres dont le Préfet de la Sarine qui préside. Les deux autres membres sont le vice-président du Comité de pilotage et le vice-président de l'Assemblée constitutive. Le bureau est chargé de la conduite « au jour le jour » du projet, de la préparation et du suivi des travaux du Comité et de l'ensemble des aspects relatifs à la communication du projet.
4. **Groupes de travail.** Pour traiter de l'ensemble des thématiques liées au projet de fusion identifiées plus haut, sept groupes de travail sont constitués et orientés chacun sur un ensemble de prestations. Il s'agit des groupes suivants : administration, technique, entretien, écoles et société, finances, développement, politique⁶. Chaque groupe est composé de neuf membres de l'Assemblée constitutive, en principe un représentant par commune. Chaque groupe est chargé d'analyser en profondeur les enjeux, thématiques et prestations dont il a la charge et de formuler des propositions concrètes relatives à la commune fusionnée, ceci à l'intention du Comité de pilotage⁷. En fonction des besoins, les groupes de travail sont susceptibles d'être élargis aux conseillers communaux en charge des thématiques/prestations considérées. Des cadres ou collaborateurs des communes parties prenantes et des représentants des associations de communes ou autres ententes intercommunales ainsi que d'autres parties prenantes sont également susceptibles d'être invités à participer aux travaux des groupes de travail.

⁵ L'Assemblée constitutive prépare le projet de convention de fusion à l'attention des conseils communaux qui l'acceptent ou pas. En cas d'acceptation, le projet est transmis au Conseil d'Etat qui communique le montant provisoire de l'aide financière. Le projet est ensuite soumis au scrutin populaire. En cas d'acceptation, la convention de fusion est transmise au Conseil d'Etat. L'approbation de la fusion est décidée par le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat.

⁶ Au besoin, un groupe peut s'organiser en sous-groupes, notamment si la charge de travail apparaît trop lourde ou si les thématiques à traiter apparaissent trop hétérogènes.

⁷ Ces propositions portent notamment sur la nature, la qualité et la quantité des prestations, l'organisation du fonctionnement de l'administration, la localisation des activités ainsi que les ressources nécessaires. Dans la phase opérationnelle, il s'agit pour chaque groupe de construire virtuellement la commune fusionnée, ceci pour les thématiques/prestations dont il a la charge.

5. **Soutien.** Il est prévu que les instances du projet –en particulier l’Assemblée constitutive et le Comité de pilotage- puissent bénéficier d’un soutien et d’un accompagnement durant chacune des phases du projet. Un tel soutien est prévu dans différents domaines : soutien technique par un ou des experts en fusion de communes, soutien dans le domaine de la communication et secrétariat.

Le soutien technique apporté par le(s) expert(s) en fusion de communes inclut la gestion du projet, le traitement des thématiques spécifiques à une fusion de communes (identité, représentativité, organisation, aspects juridiques et financiers). Il doit apporter une connaissance fine des réalités communales, des prestations fournies par les communes et de leurs modes de fonctionnement.

Le soutien en communication doit assurer l’information et l’animation concernant le projet. Son activité doit s’étendre sur l’ensemble de la durée des travaux, avec un engagement plus intensif durant la phase de prise de décision politique. La connaissance du terreau local et des spécificités liées à la communication politique est primordiale. Un mandataire externe est désigné pour assurer le soutien en termes d’information et d’animation.

Enfin, le secrétariat assure le soutien logistique du projet. Il s’occupe notamment des convocations, de la prise de procès-verbaux, de la réservation de salles, de la gestion de la plateforme informatique. Il est basé auprès de la Préfecture de la Sarine.

Par souci de concision et de lisibilité, l’organigramme ci-dessus n’indique pas les autres ressources susceptibles d’être mobilisées au cours du projet. Il s’agit notamment des cadres, voire de certains collaborateurs des administrations communales et cantonales, ainsi que des associations de communes. Les administrateurs et secrétaires communaux sont en particulier sollicités pour fournir les informations nécessaires à établir l’état de la situation. En effet, ces personnes sont parmi les mieux informées des réalités communales.

4.3 Règlement d’organisation

Une proposition de règlement d’organisation de l’Assemblée constitutive du Grand Fribourg est jointe en annexe. Elle intègre l’ensemble des éléments ci-dessus liés à la démarche et à l’organisation du projet de fusion. Elle s’inspire au surplus du Règlement de l’Assemblée constitutive de l’Agglomération de Fribourg, et subsidiairement du Règlement du 4 octobre 2000 de la Constituante du canton de Fribourg.

4.4 Mandataires et soutiens externes

L’Assemblée constitutive et le Comité de pilotage pourront décider de recourir à des spécialistes dans divers domaines, notamment afin de s’assurer le soutien mentionné ci-dessus (Section 4.2). A ce stade, cinq spécialités ont été identifiées : expert en fusion de communes, spécialiste en communication, spécialiste en héraldique, expert en finances publiques, soutien juridique. Les cahiers des charges ci-dessous sont fournis à titre indicatif. Il appartiendra au Comité de pilotage du projet avec l’aval de l’Assemblée constitutive d’attribuer les mandats correspondants.

4.4.1 Expert en fusion de communes

Contexte. 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, une expertise et une expérience spécifiques dans le domaine des fusions de communes.

Missions. L'expert en fusion de communes a pour mission d'accompagner et de soutenir l'Assemblée constitutive au cours de la phase concernée du projet (phase stratégique ou phase opérationnelle). Ceci implique les tâches suivantes (liste indicative) :

1. **Soutien au Comité de pilotage** (et en particulier à son président) dans la conduite/gestion du projet, en jouant un rôle d'animation pour travailler à un rythme soutenu permettant de respecter le délai imparti de trois ans et de maintenir l'élan du projet auprès des personnes impliquées et de la population ;
2. **Modération des groupes de travail** là où cela est nécessaire ou alternativement d'accompagner l'un ou l'autre des présidents de groupe ;
3. **Appui méthodologique et opérationnel** basé sur une approche participative pour élaborer, en fonction de la phase concernée (stratégique ou opérationnelle), soit un concept de fusion prenant la forme d'un rapport stratégique, soit une convention de fusion accompagnée d'un rapport technique opérationnel ;
4. **Traitement de thématiques spécifiques**, en particulier les thèmes de l'identité locale et de la vie locale, du développement économique et régional, de l'aménagement du territoire, de l'équipement, de la représentation politique, de l'organisation administrative, des questions financières et fiscales.
5. **Participation aux travaux de communication** par la fourniture d'inputs et d'expériences de campagnes d'information relatives aux fusions de communes, avec un appui particulier durant la phase de préparation de la votation populaire ;
6. **Rédaction, en fonction de la phase concernée, soit d'un projet de concept de fusion, soit de convention de fusion**, à l'intention du Comité de pilotage et de l'Assemblée constitutive.

Compétences et expériences. L'expert en fusion de communes dispose d'une connaissance approfondie du domaine communal dans ses diverses dimensions (sociétale, politique, économique, administrative, technique, financière, juridique, etc.) et du processus de fusion de communes (aspects procéduraux, expérience du terrain). Il dispose par ailleurs des compétences suivantes : gestion de projet, modération de groupe de travail, rédaction de rapports (inclus convention). Une expérience du terrain, sous la forme d'expériences réussies dans un contexte similaire, est nécessaire.

Critères de sélection. Les principaux critères de sélection sont les suivants :

1. **Aptitudes du soumissionnaire** : expérience (collectivités publiques, communes, processus de fusion), capacités techniques (gestion de projet, modération de groupes, rédaction).
2. **Prix de l'offre** : prix de l'offre à mettre en rapport avec la méthodologie proposée et le cahier des charges.
3. **Qualité de l'offre** : impression générale, adéquation avec le cahier des charges, démarche et méthodes, livrables, calendrier.

4. **Autres critères** : connaissance de la région, sensibilité au monde politique, flexibilité et adaptabilité, enthousiasme et motivation, localisation, références.

4.4.2 Spécialiste en communication

Contexte. Dans tout projet de fusion de communes, une bonne communication constitue un facteur clé de succès. Compte tenu de l'ampleur du projet, les contacts interpersonnels et quelques actions ciblées ne sauraient suffire. Il est nécessaire de mettre en place et d'exécuter une stratégie de communication.

Missions. Le spécialiste en communication a pour mission de concevoir et d'exécuter directement ou indirectement (c'est-à-dire en conseillant les responsables) la stratégie de communication du projet. Cela inclut notamment les tâches suivantes :

1. **Développement d'un concept / plan de communication** (objectif, cible, moyen, ressources) intégrant la nécessité d'une communication dès le démarrage et tout au long du projet ;
2. **Conception / réalisation de la communication écrite** (communiqués de presse, flyers, journal du projet, site internet, etc.) ;
3. **Organisation / modération de diverses manifestations** (soirées d'information, débats, conférences de presse, etc.) ;
4. **Réalisation de divers documents de soutien** (argumentaire, vrai-faux, etc.) ;
5. **Participation à la gestion du processus politique** ;
6. **Soutien général à la communication dans l'ensemble du projet.** Une présence régulière du spécialiste en communication aux séances des groupes de travail, du Comité de pilotage et de l'Assemblée constitutive est nécessaire.

Compétences et expériences. Le spécialiste en communication doit maîtriser la conception de contenus et leur diffusion sur une large palette de supports (papier, électronique, etc.). Il doit disposer d'une expérience spécifique en termes de communication politique, une activité dans un ou plusieurs processus de fusion de communes constitue un avantage.

Critères de sélection. Les principaux critères de sélection sont les suivants :

1. **Aptitudes du soumissionnaire** : expérience (communication politique, collectivités publiques, processus de fusion), capacités techniques (production de contenus, diffusion via divers supports écrits et oraux, organisation de manifestations, séances d'informations, etc.)
2. **Prix de l'offre** : prix de l'offre à mettre en rapport avec la stratégie proposée et le cahier des charges.
3. **Qualité de l'offre** : impression générale, adéquation avec le cahier des charges, démarche et méthodes, livrables, calendrier.
4. **Autres critères** : connaissance de la région, sensibilité au monde politique, liens avec les médias régionaux, flexibilité et adaptabilité, enthousiasme et motivation, localisation, références.

4.4.3 Expert en finances publiques

Contexte. Bien que les considérations de nature financière ne soient que rarement à l'origine d'un projet de fusion de communes, celles-ci jouent toujours un rôle central. Elles doivent donc être l'objet d'un soin particulier.

Missions. Le spécialiste en finances publiques a pour mission de traiter les questions de nature financière liées au projet. Cela inclut notamment les tâches suivantes :

1. **Vérification de la compatibilité financière des communes sous revue**, ceci au moyen d'une analyse portant sur les indicateurs financiers principaux.
2. **Elaboration des documents financiers d'ouverture de la commune fusionnée**, soit un compte de résultats, un bilan, un tableau prévisionnel des flux de trésorerie et un plan d'investissements.
3. **Détermination d'un coefficient d'imposition**, des autres éléments de la fiscalité (successions et donations, contribution immobilière, bénéfiques et capital, mutations), ainsi que des taxes principales (déchets, eau propre, eaux usées, etc.).
4. **Construction d'une planification financière pluriannuelle** permettant d'avoir une vision de l'évolution attendue de la situation financière de la commune fusionnée. Cette planification permet d'intégrer, cas échéant, les économies d'échelle résultant de la fusion et de vérifier la pérennité du coefficient d'imposition proposé.
5. **Traitement de toute autre question de nature financière.**

Compétences et expériences. Le spécialiste en finances publiques doit disposer d'une connaissance des principes généraux de finances publiques et de la comptabilité communale. Ceci de manière générale et dans le contexte spécifique fribourgeois. Il doit également avoir l'expérience de fusions de communes abouties, notamment pour apprécier la rapidité du déploiement des économies d'échelle.

Critères de sélection. Les principaux critères de sélection sont les suivants :

1. **Aptitudes du soumissionnaire** : expérience (fusion de communes, estimation d'économies d'échelle, planification financière), capacités techniques (finances publiques, comptabilité communale, contexte fribourgeois).
2. **Prix de l'offre** : prix de l'offre à mettre en rapport avec la stratégie proposée et le cahier des charges.
3. **Qualité de l'offre** : impression générale, adéquation avec le cahier des charges, démarche et méthodes, livrables, calendrier.
4. **Autres critères** : connaissance du contexte fribourgeois, flexibilité et adaptabilité, enthousiasme et motivation, localisation, références.

Le spécialiste en finances publiques doit être capable d'aller au-delà de la simple reproduction des pratiques comptables et financières des communes fusionnantes pour être capable de concevoir l'architecture financière et comptable de la commune fusionnée.

4.4.4 Spécialiste en héraldique

Contexte. Un des articles incontournables de la convention de fusion concerne les armoiries de la nouvelle commune qui doivent être reproduites sous forme graphique et dé-

crites via un bref texte (blasonnement). Le domaine de l'héraldique a ses règles et ses coutumes. C'est pourquoi il sera probablement nécessaire de recourir aux services d'un spécialiste, les services de l'Etat se chargeant de contrôler la conformité des armoiries envisagées.

Missions. Le spécialiste en héraldique a pour mission de proposer au Comité de pilotage et à l'Assemblée constitutive. Ces armoiries devront susciter l'adhésion et être conformes aux règles applicables, avec leur blasonnement. Pour ce faire, les tâches suivantes sont nécessaires :

1. **Recherches historiques et héraldiques** : recherche de toutes les informations (historiques, géographiques, héraldiques) susceptibles d'inspirer la création d'armoiries ancrées dans la réalité des communes fusionnantes.
2. **Conception d'un ou de plusieurs blasons conformes aux règles héraldiques**, afin de permettre un choix, avec possibilité d'ajustements, validation du projet définitif auprès des instances cantonales idoines (archives cantonales, etc.).
3. **Fourniture des armoiries définitives** sous forme numérisée (eps, pdf, jpeg, autres), avec présentation (Comité de pilotage, Assemblée constitutive, population, etc.)

Compétences et expériences. Le mandataire doit connaître les règles propres à l'héraldique. Il doit disposer d'un sens « artistique », d'une aisance à s'inspirer des faits historiques et d'une capacité d'écoute. En effet, le choix des armoiries est un sujet émotionnel sur lequel les gens veulent et doivent être écoutés. Le spécialiste mandaté doit avoir la faculté de traduire ces éléments en une représentation graphique.

Critères de sélection. Les principaux critères de sélection sont les suivants :

1. **Aptitudes du soumissionnaire** : expérience (blasons réalisés, etc.), connaissance des règles héraldiques, sens « artistique », capacité d'écoute.
2. **Prix de l'offre** : prix de l'offre à mettre en rapport avec la méthode proposée (notamment interaction avec le Comité de pilotage, etc.).
3. **Qualité de l'offre** : impression générale, adéquation avec le cahier des charges, démarche et méthodes, livrables, calendrier.
4. **Autres critères** : connaissance de la région, flexibilité et adaptabilité, enthousiasme et motivation, localisation, références.

Il n'est pas rare de voir émerger, parmi la population des communes fusionnantes, diverses propositions d'armoiries dont certaines sont parfois de très bonne qualité. Dans une telle éventualité, il faut absolument favoriser et intégrer ces éléments émergents.

4.4.5 Autres mandataires et soutiens externes

Une fusion de communes comporte un certain nombre d'**aspects juridiques**, notamment concernant la rédaction de la convention de fusion. Ces aspects sont en principe couverts par des instances telles que la Préfecture de la Sarine, le Service des communes, etc.

Enfin, selon les besoins, le Comité de pilotage et l'Assemblée constitutive pourraient souhaiter s'adjoindre des compétences particulières. Pensons à des éléments relevant des **sciences politiques** (par exemple concernant la conduite politique de la nouvelle com-

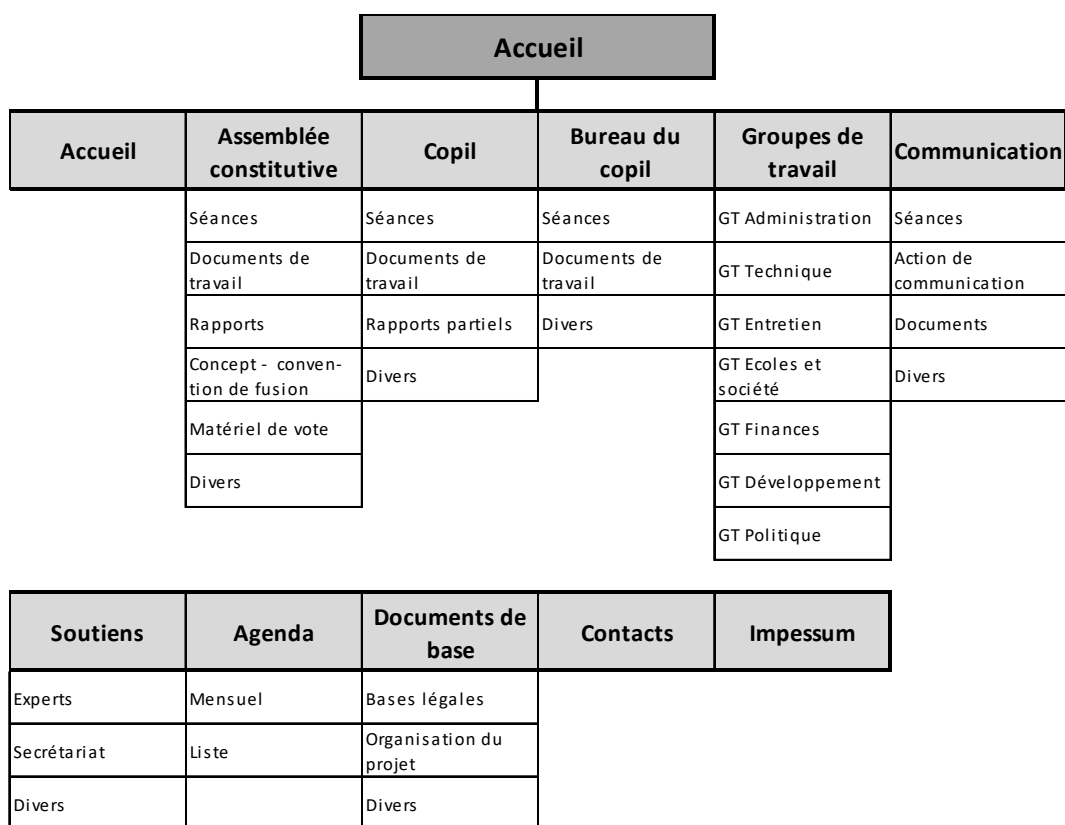
mune, les aspects de représentativité) ou de la **sociologie** (par exemple approfondissement des questions d'identité et d'altérité).

4.5 Plateforme collaborative

Enfin, pour faciliter les aspects logistiques, une plateforme collaborative est mise sur pied. En termes techniques, plusieurs options sont envisageables avec (1) la mise à disposition par la Préfecture d'un espace disque sur ses serveurs, avec droits d'accès, (2) l'utilisation d'une solution de type Dropbox® ou encore d'une plateforme de type Sharepoint®. Il s'agit ici d'opter pour la variante la plus accessible pour les membres de l'Assemblée constitutive et la plus facile à utiliser/maintenir.

Architecture. La Figure 4 propose une architecture générique pour le projet, à affiner en fonction des besoins concrets. Cette architecture est évidemment susceptible d'évoluer de manière organique en fonction de l'avancement du projet. Toutefois, elle devrait en conserver une base similaire au schéma ci-dessous.

Figure 4 Architecture de la plateforme collaborative



Source : IDHEAP et Compas

Les différentes rubriques contiennent les éléments suivants :

1. **Accueil.** Information générale, identification.
2. **Séances.** Ordres du jour et procès-verbaux accompagnés des éventuels documents joints, ceci pour chaque instance.
3. **Documents de travail.** Tous les documents relatifs aux travaux (textes, feuilles de calcul, documentation, etc.), ceci pour chaque instance.
4. **Rapports** (partiels). Résultats des travaux, sous la forme d'une contribution aux rapports, au concept de fusion ou à la convention de fusion, ceci pour chaque instance.
5. **Concept et convention de fusion.** Les deux textes, avec éventuellement des compléments.
6. **Matériel de vote.** Brochure d'information à la population, etc.
7. **Groupes de travail.** Pour chaque groupe de travail, les sous-rubriques séances, documents de travail, etc. sont également utiles (non illustrées dans la figure).
8. **Actions de communication.** Conférences de presse, séances d'information, communiqués de presse, etc.
9. **Documents** (communication). Document de base servant à la communication (ex. document de présentation de type PowerPoint® présentant la mise sur pied du projet) et pouvant être utilisé lors de différentes actions de communication.
10. **Experts + Secrétariat.** Espace réservé à disposition de ces deux soutiens.
11. **Agenda.** Indication par mois ou sous forme de liste de l'ensemble des séances, actions, etc. liées au projet.
12. **Documents de base.** Tous les documents de mise sur pied du projet, les bases légales, etc.
13. **Contact.** Formulaire de contact pour le Comité de pilotage (ou une autre instance).
14. **Impressum.**

Fonctionnalités. Les fonctionnalités de la plateforme collaborative dépendent en partie de l'outil à disposition (notifications, etc.).

Droits d'accès. Les droits d'accès doivent concilier plusieurs contraintes parfois antagonistes. Le projet doit être transparent : il importe d'informer largement sur l'avancement des travaux. Mais pour être constructifs, les travaux doivent aussi pouvoir compter sur une certaine confidentialité : des idées nouvelles doivent pouvoir émerger sans (auto-)censure. Comme **règle de base**, chaque personne devrait avoir accès aux informations concernant les instances dont elle fait partie (Assemblée constitutive, Comité de pilotage, bureau, groupes de travail, communication, soutiens), ainsi qu'aux onglets génériques (accueil, documents de base, contact, Impressum). Selon les besoins, cette règle pourra être modulée.

5 Budget

La loi du 13 mai 2016 modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes, ainsi que deux autres lois (fusion du Grand Fribourg et prolongation de la LEFC), prévoit à son art. 17d al. 2 que l'Assemblée constitutive s'organise elle-même, se donne un règlement et fixe une clé de répartition des frais de constitution du Grand Fribourg. Tels sont les éléments figurant ci-après.

Frais. Le budget des frais du projet de fusion est consigné dans le Tableau 1. Il s'appuie sur une prévision du nombre de séances, telle que présentée dans le Tableau 2. Le budget s'appuie également sur l'estimation des jetons de présence et des défraiements, telle qu'elle apparaît dans le Tableau 3. L'estimation pourra être amendée en fonction des décisions de l'Assemblée constitutive. Elle pourra également évoluer en fonction des mandataires finalement retenus. Le budget est séquencé en fonction des phases du projet (travaux préalables, phase stratégique, phase opérationnelle et phase décisionnelle finale). Les phases correspondent globalement aux années 2018, 2019 et 2020.

Tableau 1 Frais du projet de fusion de communes dans le périmètre du Grand Fribourg, en francs

	Travaux préalables 2018	Phase stratégique 2018	Phase opérationnelle 2019	Phase décisionnelle 2020 *
- Mise sur pied du projet	45 000			
- Analyse relative aux marchés publics	18 000			
- Expert en fusion de communes				
Phase stratégique		130 000		
Phase opérationnelle			110 000	40 000
Phase décisionnelle finale				60 000
Aspects financiers		20 000	40 000	
- Jetons de présence et défraiements		67 700	67 700	36 200
- Frais généraux du Comité de pilotage		10 000	10 000	10 000
- Secrétariat en soutien aux groupes de travail		15 000	15 000	10 000
- Communication		30 000	70 000	80 000
- Héraldique		10 000		
- Aspects juridiques		10 000	10 000	
- Autres soutiens (réserve)		5 000	10 000	10 000
- Manifestations, séances d'information		20 000	30 000	40 000
- Réserve générale		15 000	30 000	30 000
Total	63 000	332 700	392 700	316 200

* Phase décisionnelle finale (y compris vote sur une convention de fusion)

A l'issue de chaque phase, une décision formelle de validation de phase doit être prise par l'Assemblée constitutive. Cette décision fonde les travaux de la phase suivante et en détermine l'ampleur.

Les estimations n'intègrent pas la mise à disposition des salles de travail, les frais divers (photocopies, etc.) ou les frais liés à l'organisation de la votation (impression du matériel, etc.). En principe, ces éléments ne sont pas facturés.

Dans cette estimation, les frais liés à chaque phase et à chaque année sont compatibles avec l'enveloppe financière fixée par la loi du 13 mai 2016 modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes. Cette loi prévoit une aide financière de l'Etat s'élevant à 50% des frais de l'Assemblée constitutive, mais au maximum 200'000 francs par année.

Nombre des séances. Le Tableau 2 présente une estimation du nombre de séances et du temps de travail des différents organes du projet, cela pour chaque phase. L'estimation est donnée en heures et par personne afin de pouvoir estimer la charge de travail de chacun. Ces estimations sont susceptibles d'évoluer en fonction des travaux effectués et des décisions de l'Assemblée constitutive.

Tableau 2 Nombre de séances et temps à investir

Organes	Phase	Phase	Phase	Remarques
	stratégique	opérationnelle	décisionnelle	
	2018	2019	2020*	
Assemblée constitutive (heures)	32	32	16	37 membres
Séances (nb)	4	4	2	Séances plénières de 4 heures
Temps de réflexion (h)	16	16	8	Identique au temps de séance
Comité de pilotage (heures)	45	45	20	10 membres
Séances (nb)	9	9	4	Séances de 2.5 heures
Temps de réflexion (h)	23	23	10	Identique au temps de séance
Bureau (heures)	27	27	12	3 membres
Séances (nb)	9	9	4	Séances de 1.5 heures
Temps de réflexion (h)	14	14	6	Identique au temps de séance
Groupe de travail (heures)	35	35	14	7 groupes, 9 membres/groupe
Séances (nb)	5	5	2	Séances de 3 heures
Temps de réflexion (h)	15	15	6	Identique au temps de séance
Secrétariat (heures)	387	387	174	AC, Copil et bureau, 1 pers.
Séances (nb)	22	22	10	
Temps de soutien (h)	335	335	150	5 × temps de séance
Total heures	4 307	4 307	1 884	

* Phase décisionnelle finale (y compris vote sur une convention de fusion)

Jetons de présence et autres défraiements. Le Tableau 3 présente, pour chaque phase, une proposition d'indemnisation des membres de l'Assemblée constitutive, du Comité de pilotage et des groupes de travail. L'estimation s'inspire des dispositions envisagées pour l'Agglomération fribourgeoise. Ainsi, elle se fonde sur le nombre de séances tel que prévu au Tableau 2, sur le nombre de membres des divers organes, ainsi que sur l'indemnité prévue par séance (soit 100 francs) ou prévue forfaitairement par année pour les personnes assumant une présidence ou une vice-présidence. Ces éléments sont précisés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3 Jetons de présence et défraiements forfaitaires annuels

		Phase stratégique 2018	Phase opérationnelle 2019	Phase décisionnelle 2020*
Jetons de présence	Fr.	55 700	55 700	24 200
Membres de l'Assemblée constitutive	Fr.	15 200	15 200	7 600
Nombre de séances		4	4	2
Nombre de membres		38		
Indemnité par séance	Fr.	100		
Membres du Comité de pilotage	Fr.	9 000	9 000	4 000
Nombre de séances		9	9	4
Nombre de membres		10		
Indemnité par séance	Fr.	100		
Membres des groupes de travail	Fr.	31 500	31 500	12 600
Nombre de séances		5	5	2
Nombre de membres		63		
Indemnité par séance	Fr.	100		
Défraiements forfaitaires annuels	Fr.	12 000	12 000	12 000
Présidence de l'Assemblée constitutive	Fr.	2 000	2 000	2 000
Vice-présidence de l'Assemblée constitutive	Fr.	1 000	1 000	1 000
Présidence du Comité de pilotage	Fr.	1 000	1 000	1 000
Vice-présidence du Comité de pilotage	Fr.	1 000	1 000	1 000
Présidences des 7 groupes de travail	Fr.	7 000	7 000	7 000
Jetons de présence et défraiements	Fr.	67 700	67 700	36 200

* Phase décisionnelle finale (y compris vote sur une convention de fusion)

Financement. Le Tableau 4 propose de répartir l'effort de financement des frais sur la base du nombre d'habitants de chaque commune impliquée dans le projet. Les charges liées à la participation à l'Assemblée constitutive ainsi qu'aux différents organes du projet (Comité de pilotage, groupes de travail, etc.) font partie intégrante des frais.

Concernant la clé de répartition des frais, il faut tenir compte de la part que les communes ont légalement à financer (i.e. le 50%) et des différences de taille importantes prévalant entre communes. La clé de répartition la plus réaliste semble dès lors être celle du prorata de la population légale de chaque commune. La répartition présentée dans le tableau est basée sur la dernière population légale connue, c'est-à-dire celle pour 2016.

Compte tenu de ces éléments, pour l'année 2018, comprenant les travaux préalables et la phase stratégique, les frais représentent pour les communes moins de trois francs par par habitant (2 fr. 63 pour être tout-à-fait précis). Pour 2019 et la phase opérationnelle les frais s'élèvent au même montant (2 fr. 61). Enfin pour l'année 2020 et la phase décisionnelle finale, les frais sont de 2 francs (2 fr. 10). Au total, les frais par habitant devraient s'élever à moins de 8 francs par habitant (7 fr. 35) pour les années 2018 à 2020.

Tableau 4 Répartition du financement des frais du projet

	Population résidente permanente 2016	Travaux préalables 2018 Fr.	Phase stratégique 2018 Fr.	Phase opérationnelle 2019 Fr.	Phase décisionnelle 2020 * Fr.	Total Fr.
Total à répartir		63 000	332 700	392 700	316 200	1 104 600
Etat de Fribourg		31 500	166 350	196 350	158 100	552 300
Communes	75 125	31 500	166 350	196 350	158 100	552 300
Avry	1 864	782	4 127	4 872	3 923	13 704
Belfaux	3 348	1 404	7 414	8 750	7 046	24 614
Corminboeuf	2 454	1 029	5 434	6 414	5 164	18 041
Fribourg	38 829	16 281	85 979	101 485	81 715	285 461
Givisiez	3 178	1 333	7 037	8 306	6 688	23 364
Granges-Paccot	3 606	1 512	7 985	9 425	7 589	26 510
Marly	8 185	3 432	18 124	21 393	17 225	60 174
Matran	1 533	643	3 395	4 007	3 226	11 270
Villars-sur-Glâne	12 128	5 085	26 855	31 698	25 523	89 162

* Phase décisionnelle finale (y compris vote sur une convention de fusion)

Annexe
Règlement d'organisation
de l'Assemblée constitutive

Règlement d'organisation de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg

L'Assemblée constitutive du Grand Fribourg

VU :

- la Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981 (RELCo ; RSF 140.11),
- la Loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1),
- la Loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) et son règlement d'exécution du 10 juillet 2001 (REDP ; RSF 115.11),
- l'Arrêté du 27 juin 2017 relatif à la détermination du périmètre provisoire de la fusion des communes du Grand Fribourg (2017-701),

ARRÊTE * :

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Champ d'application

Article premier

Le présent règlement définit l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg, ainsi que les relations de celle-ci avec les autorités et services de l'Etat et des communes.

Composition

Article 2

¹ L'Assemblée constitutive est composée des délégués désignés par les conseils communaux et des délégués élus par la population des communes membres du périmètre provisoire.

² Un représentant du Service des communes est invité aux séances de l'Assemblée constitutive avec voix consultative.

³ Les communes de Grolley, La Sonnaz, Neyruz et Pierrafortscha sont invitées à assister aux séances de l'Assemblée constitutive en qualité d'observateur, avec voix consultative.

⁴ D'autres personnes, notamment les représentants des éventuels mandataires externes, peuvent également être invitées aux séances de l'Assemblée constitutive avec voix consultative.

* Dans l'ensemble du Règlement d'organisation de l'Assemblée constitutive, toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Article 3

¹ L'Assemblée constitutive exerce les compétences qui lui sont conférées par la loi.

² Elle exerce également les attributions suivantes :

- a) elle approuve le procès-verbal de ses séances ;
- b) elle élabore le projet de convention de fusion et prend l'ensemble des décisions y relatives ;
- c) elle peut modifier le périmètre provisoire déterminé par le Conseil d'Etat ;
- d) elle détermine, sur proposition du Comité de pilotage, les indemnités allouées aux membres du Comité de pilotage et des groupes de travail ;
- e) elle décide du budget, approuve les comptes et fixe le montant des indemnités prévues à l'article 33 du présent règlement ;
- f) elle décide de la répartition des tâches entre ses différents organes ;
- g) elle élit, parmi les membres du Comité de pilotage, un vice-président de l'Assemblée constitutive et un vice-président du Comité de pilotage.

Phasage des travaux

Article 4

L'Assemblée constitutive organise ses travaux en deux phases : une phase stratégique et une phase opérationnelle.

Phase stratégique

Article 5

¹ La phase stratégique a pour objectif de déterminer les contours généraux de la future commune fusionnée et de la convention de fusion. Pour ce faire, l'Assemblée constitutive fixe notamment :

- a) le nom et les armoiries de la nouvelle commune ;
- b) le taux d'impôt approximatif et, cas échéant, le taux approximatif des principales taxes causales de la nouvelle commune ;
- c) les grands traits de l'organisation politique et administrative de la nouvelle commune.

² La phase stratégique débouche sur la rédaction d'un concept de fusion.

Phase opérationnelle

Article 6

¹ La phase opérationnelle a pour objectif de concrétiser les contours de la commune fusionnée, notamment en termes politiques, institutionnels et techniques. Sur cette base, l'Assemblée constitutive élabore un plan financier pluriannuel et une proposition de budget pour le premier exercice.

² La phase opérationnelle débouche sur la rédaction d'une convention de fusion.

Consultation

Article 7

¹ A l'issue de la phase stratégique, l'Assemblée constitutive prend une décision formelle quant au passage à la phase opérationnelle.

² A l'issue de chaque phase, stratégique et opérationnelle, l'Assemblée constitutive peut organiser une consultation dont elle fixe les modalités.

Lien avec l'Etat et les communes

Article 8

¹ Une délégation de l'Assemblée constitutive, conduite par son président, rencontre en principe une fois par année une délégation du Conseil d'Etat pour évoquer l'avancement des travaux ainsi que tout autre objet jugé opportun.

² Le lien avec les communes, et en particulier avec les conseils communaux, est principalement assuré par leur représentant au sein du Comité de pilotage.

³ Une délégation de l'Assemblée constitutive, conduite par son président, rencontre en principe une fois par année une délégation du Conseil communal de chaque commune pour évoquer l'avancement des travaux ainsi que tout autre objet jugé opportun.

CHAPITRE 2

Organes et attributions

SECTION PREMIERE

Présidence

Attributions

Article 9

Le président a les attributions suivantes :

- a) il préside l'Assemblée constitutive et le Comité de pilotage, dispose du secrétariat et surveille les travaux des groupes de travail ;
- b) il arrête l'ordre du jour en accord avec le Comité de pilotage ;
- c) il veille au respect du présent règlement ;
- d) il dirige les délibérations et veille au maintien de l'ordre, conformément à l'article 23 de la loi sur les communes ;
- e) il désigne les scrutateurs ;
- f) il convoque le Comité de pilotage ;
- g) il représente l'Assemblée constitutive vis-à-vis de l'extérieur ;
- h) il signe tous les actes émanant de l'Assemblée constitutive ;
- i) il est en charge des relations publiques et de la communication.

Suppléance

Article 10

En cas d'absence ou d'empêchement, le président est remplacé par son vice-président.

Bureau

Article 11

¹ Le président peut s'appuyer sur un Bureau qui l'assiste dans la préparation et le suivi des travaux du Comité de pilotage et de l'Assemblée constitutive ainsi que dans l'ensemble des aspects relatifs à la communication du projet.

² Le Bureau est composé du président, du vice-président du Comité de pilotage et du vice-président de l'Assemblée constitutive. Il tranche les contestations relatives à la procédure.

SECTION 2

Comité de pilotage

Composition

Article 12

Le Comité de pilotage est composé du Préfet de la Sarine et des représentants désignés par les Conseils communaux des communes membres du périmètre provisoire.

Attributions

Article 13

¹ Le Comité de pilotage a les attributions suivantes :

- a) il conduit, coordonne et planifie les travaux relatifs à l'élaboration de la convention de fusion et en assure l'avancement conformément à la planification établie par ses soins au démarrage du projet ;
- b) il désigne les membres des groupes de travail en veillant à ce que chaque commune soit représentée dans chaque groupe ;
- c) il approuve le procès-verbal de ses séances ;
- d) il prépare les objets à traiter par l'Assemblée constitutive ;
- e) il convoque les délégués pour chaque séance plénière ;
- f) il préavise à l'intention de l'Assemblée constitutive les résultats des groupes de travail et formule toutes propositions relatives au projet de convention de fusion ;
- g) il s'acquitte des tâches qui lui sont dévolues en propre, en particulier l'élaboration de propositions relatives au nom de la commune et à ses armoiries, ainsi que de toutes les tâches qui ne sont pas dévolues à un autre organe.

² Le Comité de pilotage peut, dans les limites budgétaires, engager le personnel et attribuer les mandats externes nécessaires au bon fonctionnement de l'Assemblée constitutive.

³ Il prend ses décisions à la majorité des membres présents. En cas d'égalité des voix, le président départage.

SECTION 3

Scrutateurs

Attributions

Article 14

¹ Les scrutateurs tiennent la liste de présence.

² Ils comptent les suffrages lors des votes à main levée.

³ Ils communiquent au président le résultat des votes et des élections.

SECTION 4

Secrétariat

Désignation

Article 15

Le secrétariat de l'Assemblée constitutive et du Comité de pilotage est assuré par la préfecture du district de la Sarine.

Tâches

Article 16

Le secrétariat est notamment chargé :

- a) d'établir le procès-verbal des séances ;
- b) de fournir aux délégués la documentation et les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mandat ;
- c) d'assurer la gestion de la plateforme informatique.

Procès-verbal de séance

Article 17

¹ Le procès-verbal de séance est signé par le Président.

² Il mentionne les objets mis en délibération, les conclusions des commissions, les propositions mises aux voix, les décisions prises au sujet de ces propositions et les résultats des votes et des scrutins.

³ Pour faciliter la rédaction du procès-verbal, le secrétariat peut user de moyens techniques d'enregistrement.

⁴ Le procès-verbal est adressé aux membres de l'Assemblée constitutive au plus tard en même temps que la convocation à la séance suivante.

SECTION 5

Groupes de travail

Institution

Article 18

¹ Les groupes de travail permanents suivants sont constitués :

- a) Administration ;
- b) Technique ;
- c) Entretien ;
- d) Ecoles et société ;
- e) Finances ;
- f) Développement ;
- g) Politique.

² Des groupes de travail spéciaux peuvent être constitués par le Comité de pilotage.

Composition

Article 19

¹ Chaque groupe de travail est composé au maximum de neuf personnes membres de l'Assemblée constitutive, soit en principe un représentant par commune. Chaque groupe de travail comprend au moins un membre du Comité de pilotage. Une commune peut exceptionnellement renoncer à être représentée dans un ou plusieurs groupes de travail.

² La composition des groupes est susceptible d'être élargie aux conseillers communaux en charge des thématiques/prestations traitées par le groupe. Cette décision est de la compétence du Comité de pilotage et doit s'appliquer de manière identique à l'ensemble des groupes de travail.

³ Des cadres ou collaborateurs des communes membres du périmètre provisoire, ainsi que des représentants des associations de communes peuvent être invités à participer aux groupes de travail, avec voix consultative.

Organisation

Article 20

¹ Les groupes de travail s'organisent librement et assurent leur propre secrétariat. Ils peuvent au besoin instituer un ou plusieurs sous-groupes traitant de thématiques particulières. Ils en informent le Comité de pilotage.

² Les travaux sont conduits par un président choisi parmi les membres du groupe. Celui-ci informe régulièrement le Comité de pilotage de l'avancement des travaux, ceci directement ou via le membre du groupe de travail également membre du Comité de pilotage.

Attributions générales

Article 21

¹ Chaque groupe de travail effectue, pour les thématiques ou prestations qui lui sont attribuées, les travaux des phases stratégique et opérationnelle décrits aux articles 4, 5 et 6 du présent règlement.

² Il est chargé d'analyser en profondeur les enjeux, thématiques et prestations dont il a la charge et de

formuler des propositions concrètes relatives à la commune fusionnée.

³ Le résultat de ces analyses et ces propositions sont transmis pour préavis au Comité de pilotage et pour validation à l'Assemblée constitutive.

Groupe Administration

Article 22

Le groupe de travail Administration traite des domaines de prestations suivants : Accueil et réception, Information, Contrôle des habitants, Ressources humaines, Personnel et Soutiens divers, ainsi que de l'ensemble des thématiques relatives à ces domaines.

Groupe Technique

Article 23

Le groupe de travail Technique traite des domaines de prestations suivants : Services industriels, Déchets, Immeubles du patrimoine administratif, Infrastructures et Parc véhicules et machines, ainsi que de l'ensemble des thématiques relatives à ces domaines.

Groupe Entretien

Article 24

Le groupe de travail Entretien traite des domaines de prestations suivants : Voirie et routes, Espaces verts, Ports et rives, Forêts et agriculture, ainsi que de l'ensemble des thématiques relatives à ces domaines.

Groupe Ecoles et société

Article 25

Le groupe de travail Ecoles et société traite des domaines de prestations suivants : Ecoles et petite enfance, Accueil extrascolaire, Jeunesse, Culture, sport et loisirs, Bibliothèques et ludothèques, Affaires sociales, Santé et vieillesse, ainsi que de l'ensemble des thématiques relatives à ces domaines.

Groupe Finances

Article 26

¹ Le groupe de travail Finances traite des domaines de prestations suivants : Comptabilité et assurances, Immeubles du patrimoine financier et Informatique, ainsi que de l'ensemble des thématiques relatives à ces domaines.

² Il est également en charge de l'ensemble des travaux de nature financière, en particulier :

- a) Analyse de la comptabilité des communes en termes financiers ;
- b) Proposition d'une stratégie financière (positionnement) ;
- c) Fiscalité, avec notamment l'élaboration d'une proposition quant aux taux d'impôt et aux principales taxes causales ;
- d) Analyse des incidences financières des propositions émises par les groupes de travail, avec élaboration d'un budget prévisionnel (compte de résultats et bilan) et d'un plan financier quadriennal.

Groupe Développement

Article 27

¹ Le groupe de travail Développement traite des domaines de prestations suivants : Aménagement et urbanisme, Transports et Promotion, Mobilité, Economie et animation, ainsi que de l'ensemble des thématiques relatives à ces domaines.

² Il est également en charge de l'ensemble des travaux relatifs à la stratégie de développement de la nouvelle commune, en particulier :

- a) Proposition de l'impact d'une fusion sur les perspectives de développement et le rayonnement des communes ;
- b) Proposition d'une stratégie en termes de développement (positionnement).

Groupe politique

Article 28

¹ Le groupe de travail Politique traite des domaines de prestations suivants : Législatif, Exécutif et Soutien à la conduite politique, ainsi que de l'ensemble des thématiques relatives à ces domaines.

² Il est également en charge de l'ensemble des aspects liés à l'opinion publique, à l'identité et aux dynamiques locales, en particulier :

- a) Analyse de la comptabilité des communes en termes d'opinion publique et d'identité ;
- b) Proposition d'une stratégie en termes d'identité et de dynamique locale (positionnement).

Convocation

Article 29

¹ Les groupes de travail sont convoqués par leur président.

² Les convocations sont adressées une semaine au moins avant la séance. En cas d'urgence, le délai pourra être raccourci.

Procès-verbal

Article 30

¹ Le procès-verbal est adressé à chaque membre au plus tard en même temps que la convocation à la prochaine séance.

² Une copie du procès-verbal est adressée au Bureau.

Auditions et mandats

Article 31

¹ Les groupes de travail peuvent inviter aux séances un ou des membres du Comité de pilotage ou de l'Assemblée constitutive.

² De même, ils peuvent entendre des spécialistes ou leur confier des mandats avec l'accord du Comité de pilotage.

Rapport

Article 32

¹ A la fin de chaque phase, chaque groupe de travail conclut ses travaux par un rapport écrit au Comité de pilotage qui le distribue ensuite aux délégués avant

qu'il n'en soit délibéré en séance de l'Assemblée constitutive.

² Le rapport doit contenir au moins les propositions du groupe de travail, ainsi qu'une brève description des principaux enjeux liés aux thématiques et prestations dont il a la charge.

³ A moins que le groupe de travail n'en décide autrement, le président du groupe de travail fonctionne comme rapporteur.

⁴ Lorsque le groupe de travail n'a pas été unanime, une minorité d'au moins trois membres peut présenter ses propositions parallèlement à celles de la majorité.

CHAPITRE 3

Financement

Indemnités

Article 33

¹ Sur proposition du Comité de pilotage, l'Assemblée constitutive fixe le montant des indemnités dues à ses membres pour leur participation aux travaux des différents organes.

² Ces indemnités font partie intégrante des frais de fonctionnement de l'Assemblée constitutive.

Frais de fonctionnement

Article 34

Après déduction de la participation cantonale, les frais de fonctionnement de l'Assemblée constitutive sont répartis entre les communes en fonction de leur population légale selon les derniers chiffres publiés.

CHAPITRE 4

Séances de l'Assemblée constitutive

SECTION PREMIERE

Généralités

Convocations

Article 35

¹ Les convocations sont adressées par pli personnel à tous les délégués au moins dix jours avant la date de la séance. La convocation par voie électronique est admise.

² Les convocations indiquent le lieu, la date, l'heure et l'ordre du jour de la séance. Elles sont accompagnées des documents concernant les objets à traiter.

Quorum

Article 36

L'Assemblée constitutive ne peut prendre de décisions que si la majorité de ses membres sont présents.

Publicité des séances

Article 37

¹ Les séances de l'Assemblée constitutive sont publiques.

² Un emplacement est assigné aux invités, aux représentants de la presse ainsi qu'au public.

Langues

Article 38

¹ Le français et l'allemand sont les langues de délibération. Aucune traduction simultanée n'est prévue.

² Les textes et documents de travail sont rédigés en français. Le concept de fusion ainsi que la convention de fusion sont traduits en allemand. D'autres documents peuvent être traduits sur décision de l'Assemblée constitutive.

SECTION 2

Délibérations

Ouverture de la séance

Article 39

¹ En ouvrant la séance, le président constate la régularité de la convocation et demande aux délégués s'ils ont des remarques d'ordre formel à faire quant à l'ordre du jour.

² Le président donne la liste des délégués excusés et salue, le cas échéant, les nouveaux délégués.

Ordre du traitement des objets

Article 40

¹ Les délibérations se déroulent en suivant l'ordre des objets à traiter tel qu'il figure dans la convocation.

² Les propositions touchant l'ordre des objets à traiter sont à faire immédiatement après l'annonce de ceux-là et à traiter immédiatement.

³ Chaque délégué peut, par une motion d'ordre, proposer à l'Assemblée constitutive de modifier la marche des débats.

Entrée en matière

Article 41

¹ Le président introduit le point à l'ordre du jour en donnant la parole au président ou au rapporteur du groupe de travail. Il ouvre ensuite le débat d'entrée en matière.

² Dans le cadre du débat d'entrée en matière, les délégués peuvent intervenir, notamment pour proposer la non-entrée en matière de l'objet ou son renvoi.

³ S'il s'agit du budget et des comptes, le président du Comité de pilotage s'exprime en premier.

Vote d'entrée en matière
ou de renvoi

Article 42

¹ S'il y a une proposition de non-entrée en matière ou de renvoi, un vote a lieu à l'issue du débat d'entrée en matière.

² Au terme du débat d'entrée en matière, le président ou le rapporteur du groupe de travail prennent position brièvement et répondent, le cas échéant, aux autres interventions.

Discussion de détail

Article 43

¹ L'entrée en matière acquise, la discussion se poursuit, le cas échéant, sur chaque article ou paragraphe d'un texte mis en délibération, sur chaque rubrique du budget et des comptes.

² Les délégués peuvent intervenir notamment en présentant des propositions principales ou des amendements relatifs au texte mis en délibération, à une rubrique du budget ou des comptes.

³ La discussion de chaque chapitre, respectivement de chaque rubrique close, les présidents ou les rapporteurs des groupes de travail concernés sont invités à répondre aux interventions et à se déterminer à leur sujet. Au cours de l'examen du budget, il n'est pas possible de revenir sur des rubriques déjà adoptées.

⁴ L'Assemblée constitutive peut décider en tout temps le renvoi d'un texte à un groupe de travail.

SECTION 3

Votes

Ordre des votes

Article 44

¹ Le président fixe l'ordre des votes. L'Assemblée constitutive se prononce d'abord sur les amendements puis sur les propositions principales.

² Lorsqu'il y a une seule proposition principale ou un seul amendement face au projet en délibération, ils sont opposés l'un à l'autre, le vote portant en premier lieu sur le projet en délibération et en second lieu sur la proposition principale ou l'amendement.

³ Lorsqu'il y a plusieurs amendements portant sur le même objet ou plusieurs propositions principales, ils sont mis aux voix deux par deux dans l'ordre fixé par le président, chaque délégué ne pouvant voter que pour l'une des propositions. La proposition qui l'a emporté est opposée à la proposition suivante.

⁴ Le projet en délibération est obligatoirement opposé en dernier lieu à la proposition qui l'a précédemment emporté.

⁵ Si aucune proposition principale ou aucun amendement n'est présenté, le vote est tacite, sous réserve du vote final.

Procédure de vote

Article 45

¹ L'Assemblée constitutive vote à main levée.

² Elle prend ses décisions à la majorité des membres présents. En cas d'égalité des voix, le président départage. Les dispositions de la loi du 13 mai 2016 modifiant la loi relative à l'encouragement aux fusions

de communes ainsi que deux autres lois demeurent réservées (modification du périmètre provisoire).

CHAPITRE 5

Séances du Comité de pilotage, du Bureau et des groupes de travail

Généralités

Article 46

¹ Les dispositions relatives aux séances de l'Assemblée constitutive s'appliquent par analogie aux séances du Comité de pilotage, du Bureau et des groupes de travail ainsi qu'aux autres séances.

² Demeurent réservées les dispositions prévues aux articles 47 et 48.

Convocation

Article 47

Les convocations sont adressées par voie électronique une semaine au moins avant la date de la séance. En cas d'urgence, le délai peut être raccourci.

Publicité des séances

Article 48

Les séances du Comité de pilotage et des groupes de travail ne sont pas publiques.

CHAPITRE 6

Disposition finale

Entrée en vigueur

Article 49

Le présent règlement entre en vigueur dès son adoption par l'Assemblée constitutive.

Fribourg, le ...

Le Secrétaire

Le Président

... ..

Carl-Alex Ridoré