

RAPPORT "FUSION 25"

Etude de faisabilité d'une fusion des 25 communes du district de la Gruyère



Source: <https://www.fr.ch/diaf/actualites/transformation-du-chateau-de-bulle-concours-de-projets-darchitecture-en-cours>

Fribourg, le 15.12.2021 (complété le 21.07.2022 et le 13.07.2023)

Association Régionale de la Gruyère ARG
Madame Nadine Gobet, Secrétaire régionale
Monsieur Vincent Bosson, Président
Rue de la Condémine 56
1630 Bulle

Fribourg, le 13 juillet 2023

Concerne: remise de l'étude de faisabilité d'une fusion des 25 communes du district de la Gruyère actualisée

Chère Madame Gobet, Cher Monsieur Bosson,

Nous avons le plaisir de vous transmettre ci après l'étude faisabilité d'une fusion des 25 communes du district de la Gruyère. Cette étude a été achevée le 15 décembre 2021 et complétée les 21 juillet 2022 et 13 juillet 2023. Les informations relatives à la population du district et la composition des modèles de gouvernance y référant ont ainsi été actualisées. L'aspect financier a également été mis à jour suite à la présentation du Service des communes lors de la séance du 29 juin 2023. Les autres éléments examinés dans la présente étude relèvent de l'état au 15 décembre 2021.

Nous restons bien évidemment à votre entière disposition à ce propos et nous vous prions de recevoir, Chère Madame Gobet, Cher Monsieur Bosson, nos salutations distinguées.

Denis Boivin

Yvan Haymoz

Condensé

Et si la Gruyère ne formait plus qu'une seule commune ? Le présent rapport vise à établir la faisabilité de la fusion des 25 communes de la Gruyère en une seule. Le mandat qui nous a été confié est ainsi de conduire une réflexion sur l'autonomie communale en dehors du cadre législatif actuel et de proposer des solutions permettant aux communes de retrouver cette autonomie. Un projet aussi complexe et innovant que l'étude de faisabilité d'une fusion des 25 communes de la Gruyère et notamment le nombre d'acteurs concernés ont nécessité une organisation et une gestion de projet rigoureuses. La démarche du projet Fusion 25 s'est articulée autour des deux principales étapes, soit l'analyse des prestations et l'analyse de la gouvernance, tout en s'appuyant sur un laboratoire d'idées.

Les communes de la Gruyère ont déjà amorcé leur vision de la société de demain à travers une réflexion et des projets autour de trois axes du développement durable : environnement, social et économie. La réflexion autour du projet de commune unique doit nécessairement veiller au respect des traditions et des identités locales tout en intégrant des concepts innovants et l'utilisation des potentiels offerts par les nouvelles technologies de l'information. Afin d'alimenter les réflexions des groupes de travail et d'obtenir l'opinion de l'ensemble des conseillers communaux sur les enjeux de la fusion, un questionnaire a été soumis aux membres des exécutifs en relation avec les aspects suivants :

- les craintes ;
- les opportunités et les attentes ;
- la proximité ;
- l'identité et les préférences locales ;
- la vision de l'autonomie communale.

Le projet de fusion permettrait de répondre aux défis majeurs auxquels seront confrontés le canton et les communes dans les 50 prochaines années. Les communes du district de la Gruyère auraient ainsi la possibilité de réfléchir en commun à la mise en place d'une organisation politique différente de celles qui ont été généralement adoptées de façon très classiques lors des fusions déjà réalisées. En fusionnant, les communes seraient en mesure de mettre en place une nouvelle gouvernance régionale forte qui aujourd'hui est insuffisante. Il s'agirait alors de procéder à une inversion du système de gouvernance actuel, du local au régional.

La première étape de la réflexion a consisté à passer en revue l'ensemble des prestations et des tâches qui reviennent aux communes, afin de déterminer lesquelles maintenir à un niveau local et lesquelles remonter au niveau "régional" d'une future commune fusionnée. La réflexion a, dans un premier temps, été menée indépendamment de toute structure administrative et politique prédéfinie. Pour chacune de ces prestations, les groupes de travail ont analysé : la situation actuelle dans les communes ; les besoins, les limites, les attentes de la population ; les enjeux de gouvernance, notamment autour du respect de l'identité et des besoins locaux, du maintien de la qualité de vie et du renforcement de l'efficacité ; le niveau de gouvernance souhaité, ainsi que les conditions particulières de mise en œuvre. Une identité ainsi qu'une culture et des traditions partagées sont considérées comme des éléments centraux et fédérateurs des communes du district de la Gruyère. Beaucoup de domaines sont déjà gérés au niveau du district, du fait des nombreuses associations et ententes intercommunales. La préoccupation majeure des exécutifs communaux concerne le maintien d'un haut niveau de la qualité de vie au sein des communes, qui se traduit par un lien social fort, la qualité des paysages et un développement maîtrisé. Cela passe également par le maintien d'un service de proximité, au plus près des préoccupations de la population et des besoins locaux, et la prise en compte du bilinguisme. La fusion est une opportunité pour les communes de la Gruyère de faire face aux enjeux futurs de développement de la région, en mutualisant les ressources, en améliorant la performance et la professionnalisation de l'administration, en bénéficiant d'économies d'échelle, en conduisant des projets de grande envergure.

La deuxième étape de la réflexion a consisté à mettre en place un groupe support, un "laboratoire d'idées". Les principaux facteurs exogènes de changement identifiés ont été regroupés en cinq catégories, soit: les changements technologiques et techniques, en particulier les nouveaux concepts de développement des villes et des communes comme le "Smart City", la gestion "intelligente" des

infrastructures à l'aide de nouvelles technologies, de l'Internet des objets (IoT), de l'analyse de données et de l'intelligence artificielle ; les changements au niveau du fonctionnement de l'économie, les nouveaux métiers et les nouvelles façons de travailler ; les changements sociétaux liés à l'évolution démographique, à la mobilité des populations, à l'évolution des valeurs, ou des tendances de fond comme le retour au local ; l'ensemble des changements environnementaux, en particulier la diminution des ressources en eau, en énergie, et la diminution de l'espace disponible ; enfin tous les changements institutionnels liés à l'évolution des attentes, et notamment au rôle de la commune. Le pouvoir politique devra s'appuyer sur une administration organisée, agile et compétente, capable d'apporter les éléments clés nécessaires aux prises de décision. La délégation de compétences pour la fourniture de prestations à un grand nombre d'associations intercommunales est un frein important. Pour mettre en œuvre une vision, le regroupement de l'ensemble des associations au sein d'une seule entité communale est utile. Cependant, pour être en mesure de préserver la qualité de vie des habitants, il est nécessaire de comprendre précisément la nature du besoin local. La proximité est donc un élément essentiel. Le paradoxe est donc de définir comment conserver le lien de proximité avec les habitants tout en renforçant les compétences du pouvoir politique et de l'administration.

La troisième étape de la réflexion a consisté à présenter la gouvernance dans une commune fusionnée sur la base du droit cantonal existant et à évoquer des pistes visant à améliorer cette gouvernance, lorsque la commune fusionnée est de grande taille et présente des caractéristiques locales particulières, ce qui est le cas du district de la Gruyère. Nous nous sommes penchés sur différents modèles et organisations choisis par d'autres communes qui ont fusionné. La commune fusionnée pourrait ainsi mettre en place, via un règlement de portée générale adopté par le conseil général, tant des cercles électoraux, que des arrondissements administratifs. Concrètement, le groupe de travail Gouvernance propose la constitution d'un conseil communal de 9 élus et d'un conseil général de 80 à 100 élus. Il souhaite en outre instaurer 7 arrondissements administratifs, soit les régions ARG actuelles et la Ville de Bulle. Ces arrondissements administratifs feraient en outre office de cercles électoraux. Les recommandations que nous formulons dans le présent rapport ne vont pas à l'encontre des réflexions en cours en lien avec le projet cantonal de réforme des institutions régionales. Bien au contraire, il semblerait que le dossier de fusion en Gruyère sert de moteur et d'alimentation du débat d'idées pour envisager cette réforme des institutions régionales.

La fusion des 25 communes du district de la Gruyère est-elle faisable ?

Une fusion des 25 communes de la Gruyère permettrait de répondre aux enjeux, aux attentes et aux craintes évoquées dans la première étape de la réflexion. Voici les grandes lignes de la faisabilité du projet:

- une simplification des structures et une amélioration de la gouvernance ;
- une administration compétente et efficiente ;
- le maintien de la proximité via la création d'arrondissements administratifs ;
- un développement équilibré entre le centre et la périphérie ;
- le renforcement de l'autonomie communale.

Sur demande du Préfet, une analyse financière d'un projet de fusion de l'ensemble des communes du district de la Gruyère a été menée par le Service des communes en 2015. Celle-ci repose sur les comptes communaux 2009 à 2013 et ne tient pas compte d'éléments prospectifs liés à la fusion. Cette analyse financière a été complétée par le Service des communes en 2022, en se fondant sur les comptes communaux 2016 à 2020, ainsi le 29 juin 2023 lors de la présentation par le Service des communes des comptes communaux 2018 à 2022. En mentionnant qu'une étude approfondie devait être réalisée et compte tenu des informations à disposition, l'analyse mise à jour en 2023 révèle qu'une fusion des 25 communes de la Gruyère serait viable financièrement. Une mise à jour s'imposera toutefois dès l'entrée en vigueur des normes MCH2 pour l'ensemble des communes du projet.

La version initiale de l'analyse a été complétée par trois chapitres traitant du bilinguisme, de l'aide à la décision et d'une synthèse des propositions de modèles de gouvernance.

Une approche fondée sur un bilinguisme pragmatique, tel qu'il est aujourd'hui pratiqué par la Préfecture de la Gruyère vis-à-vis des citoyens de la commune de Jaun, devrait perdurer dans le cadre d'une fusion des 25 communes du district.

Les avantages liés à la fusion des communes du district de la Gruyère en une seule commune dépassent les inconvénients, ceux-ci ne devant toutefois pas être traités à la légère. L'analyse de l'échec de la fusion des communes du Grand Fribourg nous montre qu'il est primordial que les conseils communaux des communes concernées par une fusion soient derrière le projet dès le départ. En effet, la réflexion sur le périmètre de départ d'un projet de fusion est un élément fort, de telle sorte que l'éviction d'une commune récalcitrante dès le lancement du projet de fusion peut parfois s'avérer salutaire pour la réalisation de celle-ci.

Enfin le chemin vers la fusion est réalisable en l'état actuel de la législation, même si certains ajustements des dispositions légales permettraient de le simplifier.

Table des matières

1.	Objectifs et contexte du mandat d'étude	8
1.1.	Introduction	8
1.2.	Structure de notre analyse	9
2.	Descriptif du projet Fusion 25	10
2.1.	Les organes du projet	10
2.2.	Les grandes étapes du projet	11
3.	Le district de la Gruyère : état des lieux	12
3.1.	Présentation du district de la Gruyère	12
3.2.	Les défis à relever	14
3.3.	Actualisation du Plan Directeur Régional (PDR) de la Gruyère	15
3.4.	Enjeux de la fusion	16
3.4.1.	Les attentes et les craintes	16
3.4.2.	La réponse apportée par une fusion	17
4.	L'attribution des tâches communales	19
4.1.	Recensement des tâches communales	19
4.2.	Organisation des groupes de travail	19
4.3.	Synthèse des résultats des groupes de travail	20
4.3.1.	Administration et gestion politique	20
4.3.2.	Développement	21
4.3.3.	Ecoles, santé et social	22
4.3.4.	Energie, infrastructures, sécurité et technique	23
4.3.5.	Société	23
4.3.6.	En conclusion	25
5.	Les facteurs de changement	26
5.1.	Le laboratoire d'idées	26
5.2.	Influence sur les communes	27
5.3.	Conséquence de ces changements	28
5.3.1.	Attentes et besoins de la population	28
5.3.2.	Attentes et besoins des élus et de l'administration	28
5.3.3.	L'évolution du rôle des communes	28
5.3.4.	L'évolution du système de milice	29
5.4.	Synthèse	30
5.4.1.	Le changement	30

5.4.2.	L'autonomie	31
5.4.3.	Ebauche de gouvernance	32
6.	La gouvernance dans une commune fusionnée	34
6.1.	Description	34
6.2.	Quelques pistes suivies par d'autres communes fusionnées	34
6.3.	Représentation politique au niveau de la commune fusionnée	39
6.4.	Représentation politique au niveau des arrondissements	40
6.5.	Propositions spécifiques	41
6.5.1.	Propositions générales	41
6.5.2.	Pistes de réflexion du GT Gouvernance	41
6.5.3.	Alternative aux réflexions du GT Gouvernance	45
6.5.4.	Autres modèles	45
6.6.	Réforme des institutions régionales	46
7.	La fusion des 25 communes du district de la Gruyère est-elle faisable ?	48
7.1.	Un projet novateur	48
7.2.	La faisabilité du projet	48
7.2.1.	Une simplification des structures et une amélioration de la gouvernance	48
7.2.2.	Une administration compétente et efficiente	49
7.2.3.	Le maintien de la proximité via la création d'arrondissements administratifs	49
7.2.4.	Un développement équilibré entre le centre et la périphérie	50
7.2.5.	Le renforcement de l'autonomie communale	50
7.3.	Les opportunités du projet	51
7.4.	Le lien avec les autorités cantonales et le district	51
7.5.	L'aspect financier	52
8.	Bilinguisme	54
9.	Aide à la décision	55
9.1.	Avantages et inconvénients	55
9.2.	Les leçons de l'échec de la fusion du Grand Fribourg	56
9.3.	Le chemin vers la fusion	57
10.	La feuille de route	58
11.	Synthèse	59

1. Objectifs et contexte du mandat d'étude

1.1. Introduction

Et si la Gruyère ne formait plus qu'une seule commune ? Nous nous référons à l'information aux élus communaux du 16 décembre 2015 rédigée par le groupe de travail de l'ARG.

Les conclusions de ce rapport sont claires : la gouvernance communale ne pourra plus longtemps fonctionner sous sa forme actuelle et les défis devant lesquels sont placées les communes gruériennes réclament des collectivités publiques plus fortes, plus professionnelles, plus autonomes.

Le groupe de travail propose une commune unique pour redynamiser la région de la Gruyère. Ce défi vaut la peine d'être tenté.

Le présent rapport vise à établir la faisabilité de la fusion des 25 communes de la Gruyère en une seule.

Le mandat qui nous a été confié est ainsi de conduire une réflexion sur l'autonomie communale en dehors du cadre législatif actuel et de proposer des solutions permettant aux communes de retrouver cette autonomie. Il représente une chance unique de réfléchir aux enjeux de l'autonomie et de la gouvernance des communes dans un périmètre concret.

Une fusion est un projet à long terme. Il est indispensable de prendre en compte cette perspective temporelle. Une commune est un organisme vivant qui doit être en mesure d'évoluer avec le besoin, afin de s'adapter à son rôle et à sa mission. Cette capacité d'évolution est un des points d'entrée de notre réflexion.

Nous avons procédé à l'analyse des collectivités publiques du district de la Gruyère, notamment s'agissant des prestations et de la gouvernance. Les résultats détaillés de l'analyse figurent dans les chapitres suivants.

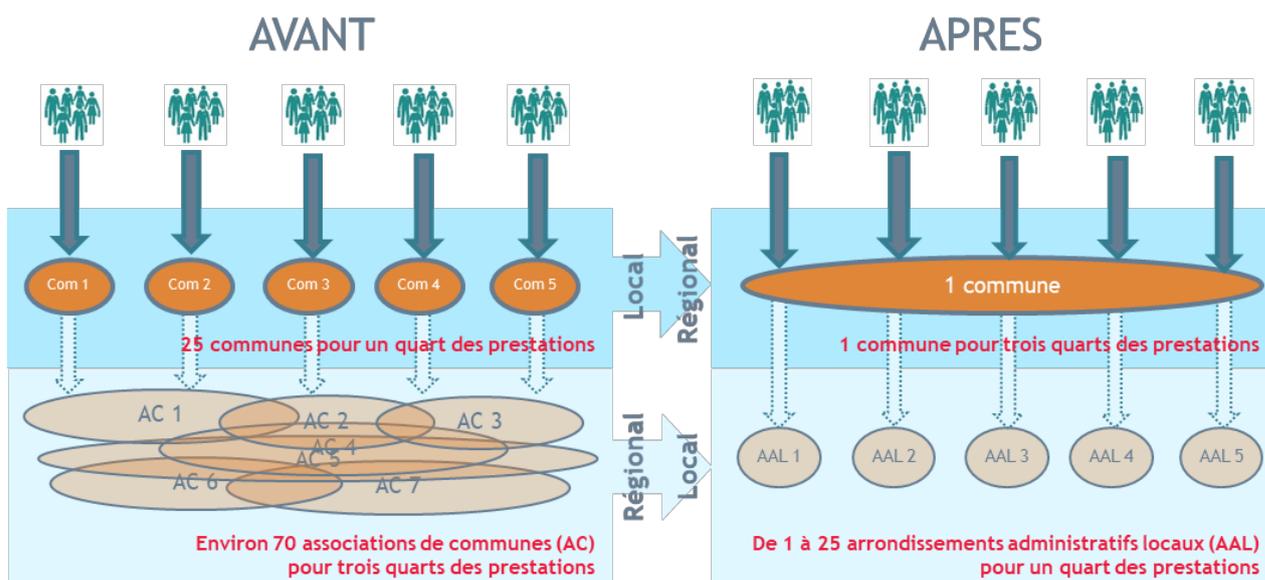
Les éléments pris en compte dans notre réflexion, base de notre approche et de notre méthodologie, sont les suivants :

- La mission des communes et l'évolution de cette mission dans le cadre des changements sociétaux actuels
- La capacité de la commune à fournir les prestations attendues par la population et en particulier les nouvelles prestations liées à l'évolution de sa mission
- L'autonomie communale
- Les enjeux liés à la préservation de cette autonomie afin que la commune soit en mesure d'offrir les prestations de proximité dont elle a la responsabilité
- La proximité des autorités politiques, la représentativité politique et la légitimité des prises de décision
- La gouvernance et l'organisation des structures politiques et administratives
- La capacité d'adaptation aux changements technologiques, sociétaux, économiques et environnementaux, ainsi que la capacité à mettre en œuvre les changements institutionnels nécessaires

Il est primordial de considérer la façon dont évolueront les notions de proximité et d'autonomie, ainsi que le cadre politique et organisationnel dans lequel fonctionneront les futures autorités politiques.

Nous devons déterminer comment redonner leur autonomie aux autorités communales dans le processus décisionnel sans péjorer la proximité, et dans ce contexte, démontrer ce qu'une fusion entre les communes de la Gruyère pourrait apporter.

Notre approche est de définir un nouveau périmètre communal qui réponde aux besoins de proximité et d'autonomie dans la fourniture des prestations.



La partie gauche du schéma, intitulée "AVANT", présente la situation actuelle. Les 25 communes de la Gruyère délèguent des pouvoirs décisionnels et accordent des budgets aux associations et ententes régionales.

La partie droite, intitulée "APRES", présente la situation telle que nous l'imaginons après une éventuelle fusion. Dans cette configuration, une seule commune englobe l'ensemble des associations actuelles. Cette commune délègue, de façon coordonnée et réglementée, des pouvoirs décisionnels au niveau local, afin de préserver la proximité attendue dans la fourniture des prestations.

1.2. Structure de notre analyse

Afin de démontrer la faisabilité d'une fusion, nous avons organisé notre analyse autour des étapes suivantes, qui font chacune l'objet d'un chapitre de ce rapport :

- Chapitre 2: descriptif du projet Fusion 25 décrivant les organes du projet et les différentes étapes du projet
- Chapitre 3 : état des lieux du district de la Gruyère, les enjeux, les craintes et les attentes ; les données démographiques de la présentation du district ont été actualisées en juillet 2023 basées sur les chiffres actualisés de la population du district
- Chapitre 4 : revue de l'ensemble des prestations fournies par les communes, selon la législation fribourgeoise et, pour chacune d'entre elles, détermination du niveau de la proximité avec laquelle elle doit être offerte
- Chapitre 5 : analyse des facteurs exogènes de changement ayant un impact à moyen et long terme sur le rôle et la mission des communes
- Chapitre 6 : analyse et proposition d'une structure de gouvernance d'une éventuelle future commune, analyse des possibilités de créer une représentation locale ainsi que ses prérogatives ; un des enjeux est le maintien de la proximité avec les citoyens ; la composition de la structure de gouvernance a été mise à jour en juillet 2023 basée sur les chiffres actualisés de la population du district

Les chapitres 8, 9 et 11 ont été ajoutés dans le cadre des analyses complémentaires effectuées au printemps 2022 et en juillet 2023. Mais les informations factuelles (statistiques, feuille de route, etc.) n'ont pas été mises à jour.

2. Descriptif du projet Fusion 25

Un projet aussi complexe et innovant que l'étude de faisabilité d'une fusion des 25 communes de la Gruyère et notamment le nombre d'acteurs concernés ont nécessité une organisation et une gestion de projet rigoureuses, dont les principaux éléments sont présentés ci-dessous.

2.1. Les organes du projet

Organes	Rôles	Composition
	<p><u>Le comité de pilotage (COPIL)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Initiateur du projet ✓ Mandant ✓ Destinataire du rapport final <hr/> <p><u>Le bureau du COPIL (Bureau)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Coordonne et organise les séances des GT et du COPIL ✓ Valide l'organisation du projet ✓ Valide les livrables de l'EP ✓ Propose toute mesure garantissant le succès de la démarche ✓ Communique sur l'avancement de la démarche au COPIL <hr/> <p><u>L'équipe de projet BDO (EP)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gère la démarche ✓ Conduit les analyses ✓ Produit les livrables ✓ Prépare et anime les séances <hr/> <p><u>Les groupes de travail (GT)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fournissent les informations requises ✓ Contribuent aux réflexions <hr/> <p><u>Laboratoire d'idées (Lab)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Apporte une expertise spécifique ✓ Représente la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les 25 syndics et le Préfet (Président) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 7 membres nommés par les six sous-régions, le Centre disposant de 2 représentants (Commune de Bulle et Communes périphériques), et le Préfet (Président) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Conseillers BDO <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Membres des exécutifs communaux ✓ Préfet ✓ Animés par BDO <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Experts externes ✓ Représentants société civile ✓ Préfet ✓ Animé par BDO
<p><u>Centres de compétences BDO</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Conseil au COPIL Expert juridique et financier Récolte et synthèse des informations Modération des GTs Production des livrables 		

2.2. Les grandes étapes du projet

La démarche du projet Fusion 25 s'est articulée autour des deux principales étapes, soit l'analyse des prestations et l'analyse de la gouvernance, détaillées dans le tableau ci-dessous.

Phases	Description	Communes					Période
		COPIL	Bureau	Préfet	BDO		
Naissance du projet	Attribution du mandat à BDO	✓					02/18
Lancement du projet	Organisation des travaux, détermination des rôles et des responsabilités et validation des étapes de la démarche et du calendrier		✓	✓	✓		03/18
1^{ère} étape : analyse des prestations au regard des attentes et préoccupations communales							
Recueil des informations	Identification des prestations et de l'organisation des communes et associations de communes Fourniture de documents et informations par les communes	✓		✓	✓		03/18 - 04/18
Questionnaire "Prestations" (Q1)	Envoi d'un questionnaire individuel et confidentiel à l'ensemble des membres des exécutifs communaux, afin d'identifier leurs préoccupations et attentes particulières en cas de fusion des communes du district	✓	✓		✓		04/18 - 05/18
GT "Prestations" (GT1)	Réflexion en groupes de travail thématiques sur la répartition et l'organisation des prestations et tâches communales et intercommunales	✓			✓		05/18 - 10/18
2^{ème} étape : analyse de la gouvernance aux niveaux régional et local							
Questionnaire "Gouvernance" (Q2)	Envoi d'un questionnaire individuel et confidentiel à l'ensemble des participants au GT1, afin d'identifier leur vision personnelle de la gouvernance et de l'organisation politique et administrative de la future commune	✓	✓		✓		01/19 - 02/19
GT "Gouvernance" (GT2)	Réflexion en groupes de travail sur la gouvernance et l'organisation politique et administrative de la future commune et propositions de variantes		✓	✓	✓		02/19 - 09/19
Laboratoire d'idées	Animation d'un groupe de réflexion composé de représentants de la société civile et d'experts, générateur d'idées et de considérations innovantes sur les thèmes de la <i>démocratie</i> et des nouvelles technologies			✓	✓		03/19 - 08/19
Rédaction du rapport de faisabilité	Rédaction d'un rapport de faisabilité permettant aux communes de décider si elles souhaitent s'engager dans un processus de fusion Modification du projet suite au retour du Bureau de l'ARG		✓	✓	✓		12/19 - 02/20
	Communication	✓	✓		✓		07.21 11/21
					✓		12/21

3. Le district de la Gruyère : état des lieux

3.1. Présentation du district de la Gruyère

Le district de la Gruyère connaît depuis 40 ans une croissance démographique importante et régulière. Cette tendance s'est encore renforcée ces dernières années. Au 31 décembre 2021, les 25 communes représentent une population légale de 58'788 habitants. Le district de la Gruyère couvre une superficie de 48'938 ha. La Gruyère a connu un fort développement suite à l'ouverture de l'autoroute A12 en 1981 et est devenue en 2002 le deuxième district le plus peuplé du canton. L'autoroute A12 qui relie Fribourg à Vevey et Lausanne contribue à faire de la région un lieu de vie privilégié pour de nombreux travailleurs issus du canton ou de l'Arc lémanique : prix des logements compétitifs, proximité à la fois des services et de la nature, accès à l'autoroute ainsi qu'aux transports publics, etc.

Le district de la Gruyère se distingue par :

- Un projet d'agglomération et un pôle de développement stratégique bullois,
- Des pôles touristiques d'importance cantonale et régionale,
- Un parc naturel régional (Gruyère-Pays d'Enhaut),
- Un territoire comptant 48 % de zones agricoles et 38 % de zones boisées,
- Un patrimoine alpestre (plus de 60 % des chalets d'alpage du canton),
- 4 communes avec un taux de résidence secondaire supérieur à 20 % et 4 entre 15% et 20 %,
- Un potentiel d'urbanisation (besoins supérieurs aux réserves à l'horizon 2032),
- Le 2^{ème} district le plus peuplé du Canton de Fribourg et un pôle économique fort,
- Une forte croissance de la population et des emplois (52 % pour le canton de Fribourg contre 32 % pour toute la Suisse) à l'horizon 2045.

Sur la base de ces constats, nous présentons ci-dessous quelques aspects importants et actuels du district.

Une très grande diversité des communes gruériennes

De 1850 à 2014, le nombre des communes de la Gruyère est passé de 41 à 25. Neuf fusions se sont déroulées entre 2001 et 2014, dans le cadre de la campagne d'encouragement soutenue par le Conseil d'Etat. Notons que le plan de fusion de communes présenté en juillet 2012 par le Préfet du district de la Gruyère et approuvé par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013 prévoyait 6 communes. Mais aucune suite n'a été donnée à ce jour à ces plans de fusion.

Le district de la Gruyère est donc composé de 25 communes, dont les caractéristiques démographiques et structurelles sont cependant très variées. A fin 2021, la ville de Bulle regroupe à elle seule 25'070 habitants, soit 42.64% de la population totale du district. A l'opposé, la commune la moins peuplée est la commune de Châtel-sur-Montsalvens, qui abrite 328 habitants, soit 0.56% de la population totale du district. Parmi les 25 communes, hormis Bulle, 14 d'entre elles ont une population comprise entre 1'000 et 3'000 habitants. Prises ensemble, elles abritent 26'943 habitants, soit 45.83% de la population du district. Les 10 communes restantes sont quant à elles composées de moins de 1'000 habitants et représentent ensemble 11.52% de la population totale du district. L'agglomération de Bulle regroupe même 54% de la population ainsi que plus de 20'000 emplois, dont 62% dans le secteur tertiaire. En résumé, en fonction de leur proximité avec les différents réseaux de transport, deux secteurs peuvent être distingués : l'agglomération de Bulle regroupant outre Bulle des communes comme Riaz, Morlon, Broc, Vuadens et Le Pâquier et les communes d'essence plus rurale.

Créée en 1975, l'Association Régionale la Gruyère (ARG) est une association de communes à buts multiples. Elle a d'abord été chargée de la la gestion des crédits LIM. Un nouveau programme de développement a été élaboré en 1996. Elle joue un rôle important actuellement dans les domaines de l'aménagement du territoire et des transports et de l'énergie. Elle porte également divers projets d'envergure comme le Centre sportif de la Gruyère, l'avenir touristique ou encore les projets de fusion de communes. D'autres associations régionales ou intercommunales jouent un rôle majeur dans le développement de la Gruyère. Le Réseau Santé et social de la Gruyère (RSSG) regroupe en association de communes les prestations d'aide et de soin à domicile, le Service social et le domaine des EMS. A cela

s'ajoutent également les Ambulances du Sud Fribourgeois qui assurent aux habitants des prestations de médecine d'urgence, l'Association des communes de la Gruyère pour l'école du cycle d'orientation, l'Association intercommunale sport en Gruyère (AISG), Option Gruyère (dès 2021) ou encore MOBUL.

L'aménagement du territoire en lien avec le développement économique régional

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée (LAT) met l'accent sur une urbanisation vers l'intérieur, avec des axes de développement autour de six centres régionaux, à proximité des transports publics, dont Bulle. Cela pose le principe de coordination supracommunale, dans la prise en compte des besoins pour les différents types de zones à bâtir pour les 25 prochaines années, via notamment le projet de plan directeur régional dont le projet est exposé sous chiffre 3.3.

Les enjeux touristiques

La Gruyère compte plusieurs pôles touristiques d'importance cantonale et régionale:

- Le périmètre urbain de Bulle,
- Le site de Charmey,
- La cité historique de Gruyères,
- Le site de Moléson-sur-Gruyères,
- Le Lac de la Gruyère,
- La vallée de l'Intyamon,
- La commune et le col de Jaun avec le site des Gastlosen.

Les attraits de la région en termes de tourisme et de loisirs sont variés : Maison Cailler et Maison du Gruyère, ville de Bulle, Château de Gruyères, musées, installations sportives, Bains de la Gruyère, Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut, ainsi que les stations de Jaun, Moléson, Charmey et La Berra. Cette offre est complétée par les nombreuses possibilités de randonnées et de sports à pratiquer toute l'année.

Le district de la Gruyère réalise 125'000 nuitées (hôtellerie) en 2019, soit 26 % des nuitées cantonales (1^{er} district du canton), ce qui induit des retombées économiques importantes pour la région.

Les offices du tourisme de Gruyères et de Bulle depuis 2005 et Charmey depuis 2019 sont regroupés au sein de l'Association Touristique de la Gruyère (ATG). Son organe exécutif, La Gruyère Tourisme (18 employés), réalise de nombreuses actions de promotion et de développement et exploite le site internet dédié à « La Gruyère, un pays de cœur ». La région dispose d'une dimension identitaire forte autour de ce concept.

Le développement des infrastructures

Pour faire face au développement démographique, économique et touristique de la région, celle-ci doit maintenir et développer des infrastructures modernes et supportables économiquement. Le district s'est ainsi fortement développé en matière d'accessibilité routière (autoroute A12, route de contournement H189), ferroviaire (RER fribourgeois) et de mobilité douce.

D'autres infrastructures, comme les remontées mécaniques, ou les EMS sont portées avec de plus en plus de difficultés par des communes. Or, les prestations offertes par ces infrastructures débordent largement le territoire communal et des solutions doivent être proposées pour faire coïncider davantage les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires.

Les stations d'épuration, les écoles et les infrastructures sportives font déjà l'objet de gestion supra-communale. Gruyère Energie SA, détenue par 9 communes de la Gruyère, favorise la production énergétique d'origine durable (photovoltaïque et bois).

L'intégration et la qualité de vie

Répondre aux enjeux économiques, touristiques, infrastructurels et d'aménagement du territoire vise en définitive à anticiper les besoins des citoyens et à améliorer leur qualité de vie.

Ainsi, les communes de la Gruyère ont déjà amorcé leur vision de la société de demain à travers une réflexion et des projets autour de trois axes du développement durable : environnement, social et économie (Etats généraux de la Gruyère, Ateliers du futur). La réflexion autour du projet de commune unique doit nécessairement veiller au respect des traditions et des identités locales tout en intégrant

des concepts innovants et l'utilisation des potentiels offerts par les nouvelles technologies de l'information

3.2. Les défis à relever

Nombreux sont les défis auxquels vont être confrontées les communes à court et à moyen terme. Dans ce monde en mutation, les notions d'autonomie communale et de proximité changent. Les habitants travaillent, achètent, consomment et ont des loisirs qui dépassent les seules frontières communales, voire cantonales ou nationales. La complexité des tâches communales, les besoins en infrastructures, le manque de ressources ou la difficulté à pérenniser un système de milice conduisent les communes à se regrouper pour continuer à offrir des prestations de qualité à leurs citoyens (voir en particulier le chapitre 5.4 relatif à l'adéquation entre "les structures spatiales institutionnelles et les espaces fonctionnels" ainsi qu'à la préservation du système du milice).

Les communes de la Gruyère ne font pas exception à cette évolution. Le *Rapport d'information aux élus communaux - Fusion des communes de la Gruyère* du 16 décembre 2015 fait état des éléments qui ont conduit à lancer une réflexion sur une fusion des communes du district. Parmi ceux-ci, il convient de relever les éléments suivants.

La taille critique des communes

Sans remettre en question les compétences des personnes engagées au sein des administrations, il est aisé de comprendre que les administrations des petites communes n'ont pas la même capacité que les grandes à fournir les prestations exigées par la loi et attendues par la population, ni les informations nécessaires à la prise de décision du Conseil Communal.

Les administrations se doivent de devenir de plus en plus performantes. La mise en place d'un système de contrôle interne, la réalisation d'une planification financière qui soutient le programme de législation et la maîtrise des processus de travail sont autant de bonnes pratiques visant à rendre les administrations plus efficaces et plus transparentes. Ils constituent des outils de gestion qui donnent aux communes les moyens de rendre compte de leur gestion et d'objectiver leurs décisions politiques.

Le système de milice en question

Dans les petites communes, il devient difficile de trouver des volontaires pour assumer la charge de l'exécutif, face à une fonction aux exigences croissantes. De très nombreuses démissions en cours de législature émaillent la vie des petites communes, entraînant beaucoup de blocages et de complications. A titre illustratif, et selon les informations fournies par la Préfecture de la Gruyère, sur les 171 membres des exécutifs communaux présents lors de la législature 2016-2021, seul 1/3 de ces membres est encore présent dans la législature en cours (2021-2026). Ce qui signifie que 2/3 des exécutifs communaux sont composés de nouveaux élus. Sur 25 communes, il y a 13 nouveaux syndiques ou syndics. Cette situation entraîne une instabilité importante, une perte de connaissance énorme et une incertitude dans l'efficacité des prestations. **L'éclatement et la dilution du pouvoir entre toutes ces personnes anciennement et nouvellement élues peut conduire à un déficit démocratique.**

Afin de fournir les prestations qui dépassent la capacité financière individuelle ou les compétences des administrations respectives, les communes se sont organisées en associations, groupements, ententes intercommunales diverses. Selon les informations recueillies auprès des communes, le district de la Gruyère compte une centaine d'associations et ententes intercommunales, dont notamment 35 dans le domaine technique (déchets, eaux, protection de la population), 29 dans le domaine du territoire (forêts, syndicats, sociétés de développement et tourisme) ou encore 24 dans le domaine de la santé, du social et des écoles.

Chacune des communes qui sont membres de ces associations délègue un représentant pour la gestion de ces entités, dont les budgets sont naturellement alimentés par les communes elles-mêmes. Ces délégations de compétences et de budget soulèvent de nombreuses questions relatives à la gouvernance, à l'indépendance décisionnelle des représentants des communes, à la représentativité politique, ainsi qu'à l'efficacité du système, du fait notamment du nombre de personnes impliquées.

Ces associations mettent en question les notions même d'autonomie communale et de proximité car elles disposent d'une autonomie propre sans la représentativité politique associée.

Cette organisation en associations et autres ententes présente enfin un problème majeur: l'absence d'une évolution concertée et claire par rapport à toutes les communes.

En effet, du fait de leur autonomie décisionnelle et budgétaire, ces associations évoluent de façon plus ou moins indépendante des communes.

La fonction première des autorités politiques, et en particulier de l'exécutif, est de définir une "stratégie" de développement de la commune basée sur la préservation et le développement de la qualité de vie des habitants. Dans le contexte des changements décrit au chapitre 5, une stratégie du développement devient indispensable. Cependant, ces associations, déconnectées du tissu social local, n'ont pas la possibilité d'élaborer une vision stratégique du besoin. Elles développent une approche beaucoup plus technique, basée sur la fourniture de prestations décidées souvent en dehors du périmètre de compétence des communes.

Cette situation n'est pas durable.

3.3. Actualisation du Plan Directeur Régional (PDR) de la Gruyère

L'Association Régionale la Gruyère (ARG) a mis le projet de Plan Directeur Régional (PDR) de la Gruyère en consultation publique du 30 avril au 30 juin 2021.

Nous avons pris connaissance de la présentation du schéma directeur (La Gruyère verte et urbaine), du plan directeur régional et du rapport explicatif.

Parmi les enjeux régionaux mentionnés dans le rapport explicatif, figure en première place la cohésion régionale, au vu du défi posé par la diversité des 25 communes de la Gruyère en termes d'aménagement du territoire, notamment lorsque les réflexions y relatives sont menées à une échelle régionale et non plus seulement communale. Le caractère "avant-gardiste et visionnaire" du projet de fusion ambitieux souligne l'esprit de solidarité des communes et témoigne de la force d'une identité propre à la région. Même si cette idée de fusion élargie n'est encore qu'au stade d'une étude de faisabilité, celle-ci nourrit les réflexions et encourage les communes à collaborer plus étroitement encore.

Le plan directeur régional énonce une vision et des stratégies comme ceci:

En 2040, la population de la Gruyère bénéficie d'une excellente qualité de vie et d'un environnement durable et attractif. Elle cumule les avantages d'un cadre de vie moderne et convivial et d'un écriin d'une beauté fragile, empreint de traditions vivantes. Elle repose sur la complémentarité des différents espaces, reliés par un réseau de mobilité efficace, coordonnés par une solide et pragmatique entité institutionnelle. Les services sont disponibles pour l'ensemble des secteurs aux points stratégiques de la région: commerces, éducation et santé, diversité des offres culturelles, sportives, événementielles et de loisirs. Une croissance modérée et régulière de la population permet de maintenir vivantes l'ensemble des localités et de renforcer le dynamisme des principales centralités. Les emplois sont répartis de manière stratégique entre les différents espaces et ont augmenté proportionnellement à la croissance de la population. Les différents acteurs publics, mais aussi privés, bénéficient et contribuent ensemble à une Gruyère verte et dynamique.

Ce PDR définit une structure régionale, la région disposant de professionnels qualifiés pour appuyer les élus, assurer le suivi du plan directeur régional et mettre en œuvre les mesures prévues à tous les échelons. La mesure 13, ARG+ : Gouvernance et mise à jour du PDR, envisage une évolution de l'ARG (ARG+) afin de mettre en œuvre le PDR, mais aussi pour promouvoir et accompagner les projets futurs qui valorisent un développement régional de qualité. Il s'agit d'une évolution en douceur sur la base d'une structure qui a fait ses preuves. Un poste de "coordinateur PDR" est prévu dans l'organigramme et la collaboration entre l'agglomération et la région est renforcée, tant sur le plan technique que décisionnel. Les tâches attribuées aux régions, spécialisées et complexes, sont concrètement traitées par des commissions de l'ARG, soit les commissions Aménagement du territoire, Tourisme et patrimoine et Transports et énergie.

Toutes les communes de la Gruyère participent ainsi de manière indirecte à la gestion et au développement en commun de leur aménagement du territoire.

Les conclusions du présent rapport ne vont ainsi pas à l'encontre du futur PDR de la Gruyère. Tout au plus, en cas de fusion des 25 communes et d'intégration de l'ARG dans la structure politique de la nouvelle commune, la gouvernance dite ARG+ pourrait être simplifiée, tout en intégrant les différentes sensibilités régionales au sein de celle-ci.

3.4. Enjeux de la fusion

3.4.1. Les attentes et les craintes

Afin d'alimenter les réflexions des groupes de travail et d'obtenir l'opinion de l'ensemble des conseillers communaux sur les enjeux de la fusion, un questionnaire a été soumis aux membres des exécutifs en relation avec les aspects suivants :

- les craintes ;
- les opportunités et les attentes ;
- la proximité ;
- l'identité et les préférences locales ;
- la vision de l'autonomie communale.

Les résultats ont mis en évidence que les enjeux du développement des communes sur le long terme sont complexes et les attentes y relatives nombreuses. Dans l'aménagement d'un processus de fusion, il convient donc de trouver un équilibre entre ces enjeux et ces attentes parfois contradictoires. Il appartient notamment aux groupes de travail de pondérer l'importance de ces enjeux et d'apporter une réponse à ces préoccupations.

Le questionnaire a été complété par 126 conseillères et conseillers communaux sur les 171 personnes consultées, soit un taux de réponse de 73,68 %. L'ensemble des questions n'a pas été traité de manière exhaustive mais chacune obtient un taux de réponse compris entre 82 % et 89 %. Les 25 communes de la Gruyère sont représentées dans l'échantillon et de ce fait, toutes les régions de l'ARG sont également représentées.

Les attentes

Parmi les attentes, un haut niveau de qualité de vie est souhaité au sein des communes. Cette dernière est définie par un lien social fort, une vie associative active ainsi qu'une vie locale dynamique. En particulier, il ressort que l'unique communauté germanophone a comme attente le maintien et la prise en compte de son dialecte, aussi bien au niveau administratif qu'au sein des écoles. Enfin, parmi les attentes en matière de changement, une amélioration des possibilités de développement des communes pour faire face aux enjeux futurs, une professionnalisation de l'administration ainsi que la création d'infrastructures de mobilité publiques sont souhaitées.

Ce que vous souhaitez préserver dans votre commune...



Les craintes

Parmi les craintes relatives à l'avenir, le développement des communes est au centre des préoccupations. Élément intimement lié au développement, la capacité financière des communes génère elle aussi des craintes. En cas de fusion, c'est la perte d'autonomie au niveau des autorités politiques qui génère des inquiétudes, notamment pour ce qui est de la proximité et de l'adéquation des décisions politiques par rapport aux besoins locaux.

Les opportunités d'une fusion pour les communes

Au niveau des prestations, un renforcement quantitatif et qualitatif des services administratifs est évoqué. Pour ce qui est des investissements, des travaux d'amélioration et de rénovation des infrastructures sont envisagés. En ce qui concerne l'inclusion des nouvelles technologies au sein des administrations, elles sont globalement perçues comme positives à partir du moment où le maintien des accès traditionnels aux administrations est assuré, notamment pour les aînés (éviter la "fracture numérique").

Les avantages et inconvénients de la collaboration intercommunale

Les collaborations intercommunales actuelles sont globalement considérées comme satisfaisantes (nette majorité des réponses) puisqu'elles permettent de dépasser les clivages communaux et de "penser Gruyère", malgré leur trop grande complexité relevée, ainsi que ses lacunes au niveau de la représentation démocratique.

L'autonomie communale

Les personnes interviewées estiment que la marge de manœuvre des communes risque de diminuer à moyen et long termes. Dans ce contexte, une fusion à 25 est perçue comme une solution potentielle. Suite aux nouvelles contraintes législatives, la marge de manœuvre s'est notamment réduite dans des domaines techniques tels que l'aménagement du territoire, la santé, etc. Selon les sondés, elle tend en revanche à se maintenir pour les tâches purement locales (voirie, édilité, soutien vie associative, etc.).

La proximité et les préférences locales

Il ressort du questionnaire que les services de proximité tels que les services administratifs, l'entretien des routes et le déneigement, l'accueil extra-scolaire, ainsi que les écoles enfantines et primaires devraient être maintenus au niveau local. A contrario, les politiques publiques plus "techniques", requérant un savoir-faire spécialisé, devraient quant à elles être centralisées (aménagement du territoire, santé, etc).

L'identité communale

Parmi les points communs cités entre les communes gruériennes, le caractère rural de la Gruyère est souligné. Une identité ainsi qu'une culture et des traditions partagées sont considérées comme des éléments centraux et fédérateurs des communes du district de la Gruyère. L'expression "fier d'être gruérien" est en effet ressortie très souvent.

3.4.2. La réponse apportée par une fusion

Le projet de fusion permettrait de répondre aux défis majeurs auxquels seront confrontés le canton et les communes dans les 50 prochaines années. Les communes du district de la Gruyère auraient ainsi la possibilité de réfléchir en commun à la mise en place d'une organisation politique différente de celles qui ont été généralement adoptées de façon très classiques lors des fusions déjà réalisées. Elles pourraient être ainsi pionnières, dans le canton de Fribourg, mais également en Suisse, dans la mise en place d'une nouvelle démarche démocratique, et proposer des solutions innovantes permettant de traiter des craintes et de répondre à des attentes qui jusqu'à présent n'ont pas été satisfaites par les fusions dites "conventionnelles". La région renforcerait ainsi sa position sur le plan cantonal, voire fédéral, en devenant un pôle démographique et économique pour le canton de Fribourg.

D'une gouvernance locale à une gouvernance régionale

En fusionnant, les communes seraient en mesure de mettre en place une nouvelle gouvernance régionale forte qui aujourd'hui est insuffisante. Il s'agirait alors de procéder à une inversion du système de

gouvernance actuel, du local au régional. Ainsi, il serait possible d'institutionnaliser une gouvernance "locale":

- en la rattachant à une structure politique régionale forte de type communal (commune résultant de la fusion) qui permettra de garantir son fonctionnement sur le long terme sans le recours aux associations de communes ;
- mais tout en maintenant une représentation locale (selon le modèle de fusion choisi, voir chapitre 6 ci-après) à laquelle un certain nombre de compétences seraient déléguées (selon les tâches définies dans le chapitre 5 ci-après).

Cette approche permettrait à la fois de créer une gouvernance régionale forte et de pérenniser les notions d'autonomie et de proximité communales, en ancrant dans la loi et la réglementation les décisions qui devraient être prises et les tâches qui devraient être maintenues au niveau des communes actuelles. Ainsi, la nouvelle structure sera en mesure de dégager les moyens administratifs et financiers suffisants pour garantir la pérennité de la réalisation des tâches communales au plus près des souhaits des citoyens.

4. L'attribution des tâches communales

La première étape de la réflexion a consisté à passer en revue l'ensemble des prestations et des tâches qui reviennent aux communes, afin de déterminer lesquelles maintenir à un niveau local et lesquelles remonter au niveau "régional" d'une future commune fusionnée. La réflexion a, dans un premier temps, été menée indépendamment de toute structure administrative et politique prédéfinie.

Les résultats de ces réflexions sont importants pour la suite du projet et devront être pris en compte lors de l'élaboration d'un projet de fusion. En effet, ces résultats correspondent réellement aux attentes et aux besoins exprimés par les participants aux groupes de travail. Comme vous le verrez ci-après, la composition des groupes et le choix des participants ont été soigneusement étudiés, afin de garantir une représentation de toutes les communes et de toutes les régions de l'ARG.

4.1. Recensement des tâches communales

Selon la Constitution du canton de Fribourg, la loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir (art. 53 Cst.).

Les tâches exécutées par les administrations communales sont de différents types :

- Les tâches déléguées : par un mandat d'exécution du Canton ou de la Confédération (droit fédéral sur la protection des eaux, police des denrées alimentaires, protection civile, etc.) ;
- Les tâches propres, pour lesquelles la réglementation relève de la sphère de compétence de la commune, qui sont :
 - des tâches obligatoires (plan d'aménagement local, règlement des constructions, etc.) ;
 - des tâches librement décidées (sport et culture, halle polyvalente, aménagement de la place du village, etc.).

Une analyse systématique des lois cantonales fribourgeoises a été réalisée afin de réaliser une liste exhaustive des domaines d'activités relevant de la compétences des communes.

4.2. Organisation des groupes de travail

Cinq groupes de travail "Prestations" ont réuni des membres des exécutifs des 25 communes. La constitution des groupes a répondu aux critères suivants :

- un représentant de chaque région/secteur de l'ARG par groupe de travail, soit sept personnes par groupe ;
- une seule participation par personne (pas de participation parallèle à plusieurs groupes) ;
- représentation au moins une fois de chaque commune sur l'ensemble des cinq groupes de travail ;
- répartition dans les groupes de travail prioritairement en fonction des domaines de compétences de chacun ;
- dans la mesure du possible, recherche d'un équilibre des âges et des sexes.

L'inscription dans les groupes de travail a été réalisée sur une base volontaire. La langue de travail était le français.

Les thèmes suivants ont été discutés dans les groupes de travail :

- GT 1 Administration et gestion politique
- GT 2 Aménagement du territoire

- GT 3 Social, santé et écoles
- GT 4 Infrastructures techniques et prestations liées
- GT 5 Société

Les groupes avaient pour but de synthétiser, pour chacun des thèmes proposés, les visions des communes sur leur organisation actuelle et future, leurs préoccupations et attentes, ainsi que de définir le niveau auquel les prestations doivent être fournies, cas échéant sous quelles conditions.

4.3. Synthèse des résultats des groupes de travail

Après une séance collective de présentation de la méthodologie, les groupes de travail se sont réunis 4 à 5 fois chacun entre les mois de mai et d'octobre 2018. Ils ont travaillé sur la base de la liste des prestations (voir point 5.1). Pour chacune d'entre elles, ils ont analysé :

- La situation actuelle dans les communes ;
- Les besoins, les limites, les attentes de la population ;
- Les enjeux de gouvernance, notamment autour du respect de l'identité et des besoins locaux, du maintien de la qualité de vie et du renforcement de l'efficacité ;
- Le niveau de gouvernance souhaité, ainsi que les conditions particulières de mise en œuvre.

Dans les tableaux ci-dessous et pour chaque prestation figurent, selon les groupes de travail, le niveau de gouvernance et le niveau de proximité auxquels la prestation devrait être rendue.

La gouvernance fait référence au pouvoir de décision et de réglementation lié à la prestation, tandis que l'exécution se rapporte à la fourniture de la prestation et donc à la notion de service de proximité. Le niveau défini peut être soit global (au niveau de la commune fusionnée), soit local (au niveau "d'arrondissements administratifs", dont la définition fera l'objet des réflexions du chapitre 6).

4.3.1. Administration et gestion politique

Pour des raisons évidentes d'efficacité, les services administratifs devraient, selon les discussions du groupe de travail, être assumés par la commune fusionnée. Toutefois, un service de proximité doit être maintenu pour les prestations nécessitant un contact avec la population, par exemple le contrôle des habitants ou la délivrance d'autorisations.

Tous les emplois devront être maintenus, les gains d'efficacité se réalisant d'une part avec la rationalisation de l'organisation et des processus, d'autre part avec la réaffectation de certains postes au fur et à mesure des départs naturels, mais également des nouveaux besoins qui apparaissent.

Tâches communales	Gouvernance	Exécution
GESTION DE LA COMMUNE		
Statistiques, citoyenneté, archives	Global	Global (origine à préserver)
Contrôle des habitants, attestation de domicile, de départ, etc.	Global	Service de proximité
Protection des données, cyberadministration	Global	Global
Concessions et autorisations	Global	Service de proximité, sites protégés et particularités touristiques à intégrer

Communication	Global	Global, avec intégration des spécificités locales
Service juridique	Global	Service interne global
Règlement du personnel	Global	Global
Postes et emplois communaux	Global et local	Global avec maintien des emplois
Assurances diverses	Global	Global
Impôts et taxes	Global	Global
PATRIMOINE COMMUNAL		
Propriétés de la commune	Global et local	Global, mais origine des terres à préserver
Parchets communaux	Global et local	Global, mais origine à préserver
Chalets d'alpage et pâturage	Global et local	Global, mais origine à préserver
Bourgeoisie communale Riaz	Local	Gestion locale séparée

4.3.2. Développement

Les enjeux liés au développement et à l'aménagement du territoire ne s'arrêtent pas aux frontières communales, c'est pourquoi la gouvernance doit être globale. Toutefois, les communes souhaitent maintenir des compétences locales au niveau de l'exécution des prestations liées, par exemple l'attribution de mandats de gestion de l'eau et de l'énergie, les mesures de protection de la nature, la gestion des dangers naturels, les forêts, la planification et l'entretien des routes, le tourisme.

Tâches communales	Gouvernance	Exécution
TERRITOIRE, NATURE ET BIODIVERSITE, FORÊTS		
Location des alpages et pâturages	Global	Par une commission locale
Approvisionnement en eau et énergie	Global	Attribution de mandats de gestion locale
Protection de la nature et du paysage	Base de règlement globale	Surveillance, entretien et mise en application locale
Utilisation et développement des énergies renouvelables	Global	Approvisionnement global, gestion du CAD locale
Forêt	Global	Partage du travail par secteurs
Dangers naturels	Global	Des équipes locales assurent le suivi
ROUTES ET TRANSPORTS		
Planification du réseau routier	Global	Commission locale qui détermine les besoins
Entretien des ouvrages, neige	Global	Gestion et exécution locale

Plan des transports	Global	Global
ECONOMIE ET TOURISME		
Economie en général	Global	Global (sauf emplacements de réclame)
Tourisme	Global pour la planification et développement	Mise en application régionale/locale selon les domaines (tourisme, image, animation, etc.)

4.3.3. Ecoles, santé et social

Ces domaines sont déjà largement organisés à un niveau supra-communal. Toutefois, les prestations sont délivrées et doivent être maintenues à un niveau local. Des gains d'efficacité peuvent être réalisés en fusionnant l'organisation de ces services et les prestations pourront être étendues et améliorées, par exemple dans le domaine de l'accueil pré-scolaire et des activités para-scolaires.

Tâches communales	Gouvernance	Exécution
ECOLES		
Organisation de l'année scolaire et règlement	Global	Global
Répartition des élèves	Global	Global
Administration et RH	Global	Secrétariat courant dans les établissements
Gestion et entretien des infrastructures	Global	Concierges locaux
Matériel scolaire	Global	Global
Accueil extra-scolaire	Global	Services de proximité
Autres activités (santé scolaire, services psy, sports fac, etc.)	Global	Services de proximité
Bibliothèques	Global	Services de proximité (idée d'un biblio-bus)
SANTE ET SOCIAL		
Gestion des cimetières	Global	Global (sauf entretien voir GT2 technique)
Hygiène générale	Global	Global
Curatelles	Global	Global
Prestations médico-sociales	Global	Service de proximité
Crèches	Global	Service de proximité

Subsides au logement	Global	Global
----------------------	--------	--------

4.3.4. Energie, infrastructures, sécurité et technique

Ces domaines sont également déjà organisés à un niveau supra-communal. La fusion est une opportunité de mettre en œuvre une politique et des mesures de durabilité, en profitant d'un territoire plus large et d'une administration plus performante, capable de gérer des projets d'envergure.

Tâches communales	Gouvernance	Exécution
Traitement des déchets	Global	Gestion centralisée mais avec des points de collecte et des déchetteries locaux
Politique énergétique	Global	Global en améliorant l'efficacité énergétique ou l'empreinte climatique
Réseau d'eau et épuration	Global	Global en veillant au prix de l'eau et à sa qualité; gestion centralisée des investissements
Sécurité (feu, ORCOC, PC, police)	Global	Tenir compte des projets de réorganisation en cours
Militaire	Global	Limiter le nombre d'installations de tir mais maintenir les sociétés locales

4.3.5. Société

Le maintien de la qualité de vie est une préoccupation majeure mise en évidence, tant dans les réponses au questionnaire 1 que dans les discussions des groupes de travail. Ainsi, le thème "Société" est celui pour lequel le maintien d'une autonomie locale prend le plus d'importance. C'est également dans ce domaine que réside la vraie marge de manœuvre des communes, puisqu'il s'agit pour la plupart du temps de tâches décidées librement au sein des communes.

Le soutien aux sociétés et aux manifestations locales fait partie des prestations que les communes souhaitent continuer à gérer au niveau local. La fusion amène également des opportunités de développer davantage la culture et le sport, en bénéficiant d'économies d'échelles et de davantage de forces vives.

Tâches communales	Gouvernance	Exécution
CULTURE		
Entretien et gestion des bibliothèques (Organisation centralisée, avec des sites décentralisés)	Global	Global et proximité
Entretien et gestion des musées	Local	Comités régionaux

Soutien à des événements / projets de grande envergure	Global	Global, par un délégué culturel
Soutien aux manifestations locales	Local	Comités régionaux
Promotion de la culture	Global	Global, par un délégué culturel
Protéger, inventorier et mettre en valeur le patrimoine culturel	Global	Global, par un service adhoc
Développer un tourisme de qualité	Global	Global, par un comité représentant les régions
SOCIETES LOCALES		
Subventions et soutiens aux sociétés locales (culturelles, sportives...)	Local	Comités régionaux
Manifestations de grande ampleur (Francomanias, Gordon Bennett, Corrida, Désalpe...)	Global	Global, par un Comité Central
Mise à disposition de locaux / matériel aux sociétés locales pour leurs activités	Local	Comités régionaux
SPORT		
Mise à disposition d'installations sportives complètes et accessibles (centres omnisports)	Global	Global
Création d'une piscine régionale d'importance	Global	Global
BILINGUISME		
Journal local bilingue	Global	Global
Promouvoir l'allemand dans la culture et le tourisme	Global	Global
Services de l'administration bilingues	Global	Global
Classes germanophones au sein des CO de la Gruyère	Global	Demande au Canton
ENFANCE ET JEUNESSE		
Développer des activités pour les enfants et les jeunes	Global	Global, par la mise en place d'un service de la jeunesse
Mettre à disposition des lieux de rencontre	Global	Global, par la mise en place d'un service de la jeunesse

4.3.6. En conclusion

La synthèse des travaux des groupes de travail aboutit aux conclusions suivantes :

- Selon les groupes de travail, la majorité des prestations devrait relever de la compétence de la grande commune, en tout cas pour ce qui est de la réglementation, de l'organisation, de l'administration;
- Un pouvoir décisionnel à maintenir au niveau local dans les domaines suivants :
 - Location des alpages et des pâturages
 - Attribution de mandats de gestion pour l'approvisionnement en eau et en énergie
 - Soutien aux manifestations locales
 - Subventions et soutien aux sociétés locales
- Une volonté de disposer d'un pouvoir consultatif, afin de garantir la prise en compte des besoins locaux, notamment dans les domaines suivants :
 - Planification du réseau routier
 - Tourisme
 - Protection de la nature et du paysage
- Une volonté de maintenir une proximité dans la fourniture de certaines prestations :
 - Surveillance et entretien des espaces naturels et des forêts
 - Entretien des ouvrages et déblaiement de la neige
 - Mise en application locale de la planification et du développement touristique
 - Gestion des chauffages à distance
 - Prestations médico-sociales fournies aux communes
 - Crèches
 - Accueil extra-scolaire
 - Autres activités liées à l'école (santé scolaire, services de psychologie, logopédie, sports facultatifs, etc.)
 - Bibliothèques (idée d'un bibliobus)
 - Déchetteries et points de collecte des ordures
- Une identité ainsi qu'une culture et des traditions partagées sont considérées comme des éléments centraux et fédérateurs des communes du district de la Gruyère. Beaucoup de domaines sont déjà gérés au niveau du district, du fait des nombreuses associations et ententes intercommunales.
- La préoccupation majeure des exécutifs communaux concerne le maintien d'un haut niveau de la qualité de vie au sein des communes, qui se traduit par un lien social fort, la qualité des paysages et un développement maîtrisé. Cela passe également par le maintien d'un service de proximité, au plus près des préoccupations de la population et des besoins locaux, et la prise en compte du bilinguisme.
- La fusion est une opportunité pour les communes de la Gruyère de faire face aux enjeux futurs de développement de la région, en mutualisant les ressources, en améliorant la performance et la professionnalisation de l'administration, en bénéficiant d'économies d'échelle, en conduisant des projets de grande envergure.

Pour rappel, la réflexion sur les prestations s'est effectuée indépendamment de toute structure administrative et politique prédéfinie. La forme, l'organisation et la composition des commissions locales, ainsi que la manière dont elles vont interagir avec la commune fusionnée, font l'objet de la troisième étape de réflexions, menées au sein du groupe de travail Gouvernance.

5. Les facteurs de changement

Le monde change, de plus en plus vite. Le développement frénétique de nouvelles technologies bouleverse notre quotidien. Les prestations des communes ne seront pas épargnées par l'évolution rapide de la demande et des besoins des citoyens et des habitants, en particulier des jeunes générations, imprégnées par ces nouvelles technologies.

Les possibilités numériques de communication vont à elles seules redéfinir le sens des notions de proximité, d'autonomie, et même de démocratie.

Ainsi, il ne s'agit pas de reproduire l'organisation politique et administrative actuelle par un « copier-coller » vers un échelon supra-communal. Il est nécessaire d'imaginer un nouveau système plus flexible que la somme des systèmes actuels.

Pour être pertinente, une fusion doit nécessairement prendre en compte ces facteurs de changement. Ainsi, cette analyse constitue la première étape de notre démarche.

Pour ces différentes raisons, dans le but d'alimenter les réflexions des groupes de travail, nous avons constitué un groupe support, un "laboratoire d'idées", auquel ont participé des représentants régionaux, mais également des personnes amenant un regard externe spécifique. Par cette réflexion, nous avons ainsi établi une liste de facteurs exogènes de changement, ainsi que leur impact sur l'organisation et le fonctionnement des communes de demain.

5.1. Le laboratoire d'idées

Les réflexions du groupe de travail "Laboratoire d'idées" constituent la deuxième étape de la réflexion.

Le groupe a rassemblé huit personnes représentant le district de la Gruyère, le Service des communes et le Service informatique du canton, l'Association des communes fribourgeoises, la Fédération Patronale, Inno Suisse, ainsi que le secteur privé. Le Préfet de la Gruyère était également membre du groupe.

Les réflexions, réparties sur cinq séances de deux heures, ont été conduites en trois phases :

1. Analyse des facteurs exogènes de changement ayant un impact sur la gestion d'une commune;
2. Analyse des conséquences de ces facteurs de changement pour les communes, notamment en terme
 - D'attentes et de besoins de la population,
 - D'attentes et de besoins des élus et de l'administration;
3. Analyse des conséquences de ces facteurs de changement sur
 - Le rôle et la mission d'une commune,
 - Les infrastructures, les ressources et les compétences d'une commune,
 - L'organisation de la commune,
 - Les prestations à fournir,
 - Les décisions politiques;

5.2. Influence sur les communes

Les principaux facteurs exogènes de changement identifiés ont été regroupés en cinq catégories, selon le schéma suivant :



Ces cinq catégories sont:

- Les changements technologiques et techniques, en particulier les nouveaux concepts de développement des villes et des communes comme le "Smart City", la gestion "intelligente" des infrastructures à l'aide de nouvelles technologies, de l'Internet des objets (IoT), de l'analyse de données et de l'intelligence artificielle;
- Les changements au niveau du fonctionnement de l'économie, les nouveaux métiers et les nouvelles façons de travailler;
- Les changements sociétaux liés à l'évolution démographique, à la mobilité des populations, à l'évolutions des valeurs, ou des tendances de fond comme le retour au local;
- L'ensemble des changements environnementaux, en particulier la diminution des ressources en eau, en énergie, et la diminution de l'espace disponible;
- Enfin tous les changements institutionnels liés à l'évolution des attentes, et notamment au rôle de la commune.

5.3. Conséquence de ces changements

L'ensemble de ces changements induisent, comme nous l'avons dit, de nouvelles attentes et de nouveaux besoins, non seulement de la part de la population, mais également de la part des communes elles mêmes.

5.3.1. Attentes et besoins de la population

Naturellement, de façon non exhaustive :

- La mise à disposition de nouveaux outils de communication et de nouvelles technologies qui facilitent la transmission d'information et des demandes, redéfinissent la notion de proximité avec les élus et avec l'administration. La population attend également plus de réactivité;
- L'intégration, la communication intergénérationnelle, la sécurité et l'assistance aux personnes dépendantes, une nouvelle approche des soins à domicile;
- La simplification des démarches administratives, l'automatisation de la fourniture des prestations, mais également, une attention particulière à la protection de la sphère privée;
- L'intégration de la durabilité dans la gestion de la commune, des mesures incitatives permettant de diminuer la consommation des ressources, et en particulier des ressources en eau, la préservation des possibilités d'approvisionnement et de distribution;
- La gestion intelligente des infrastructures, la diminution de l'impact de celles-ci sur l'environnement, par exemple une nouvelle approche de la gestion des bâtiments et de leur consommation énergétique, la maintenance préventive, le développement des infrastructures de mobilité, le développement de l'offre, la promotion de la mobilité douce, etc.;
- La commune en tant que facilitateur pour le partage de biens et de services, l'échange de savoir, la gestion et la valorisation des déchets;
- Des mesures de sécurité qui ont pour objectif de protéger les habitants des conséquences des changements climatiques;

5.3.2. Attentes et besoins des élus et de l'administration

Parmi elles :

- Plus de proximité par le développement des capacités de communication avec la population, afin de mieux comprendre les besoins, notamment la compréhension multiculturelle;
- Développement d'outils de gestion et de contrôle plus efficaces, une gestion globale des besoins;
- Plus d'agilité, de flexibilité et d'efficacité de l'organisation, mise en place de nouvelles façons de travailler, adaptation des processus, simplification des procédures administratives;
- Interopérabilité des systèmes d'information, capacité de traitement et d'analyse de données;
- Formation du personnel, développement des compétences, identification des compétences clés et du besoin en compétences nouvelles;
- Développement de collaborations avec le secteur privé, nouvelles formes de contrats, nouvelles formes de financement des prestations et des infrastructures.

5.3.3. L'évolution du rôle des communes

Les communes représentent le niveau politique le plus proche des citoyens et des habitants. Elles ont joué un rôle crucial dans le développement de toutes les démocraties, notamment par le fait qu'elles sont chargées de développer les infrastructures et les services qui conditionnent grandement la qualité de vie de la population, notion centrale dans notre réflexion.

Responsables de plus de 60% des investissements publics, ces structures politiques ont une responsabilité directe dans l'élaboration des conditions cadre qui déterminent la capacité d'innovation sociale, économique et technologique d'un pays.

Plus que jamais, nous considérons que les communes doivent conserver ce rôle. Cependant, pour toutes les raisons évoquées ci-avant, ainsi que du fait de la complexité des exigences qui en découlent, elles devront se réorganiser, adapter leurs services, revoir la façon dont elles les financent et les produisent.

Naturellement, il n'est pas possible aujourd'hui de déterminer précisément les prestations que les communes devront offrir dans 20 ou 30 ans. Du fait de leur complexité croissante et, pour certaines d'entre elles, de la nécessité de prendre en compte les aspects territoriaux à grande échelle, quelques-unes de ces prestations devront être fournies, ou tout au moins coordonnées au niveau cantonal. Cependant, la nécessité de connaître la population et ses besoins spécifiques, la proximité, la compréhension du tissu social local justifieront largement l'existence des communes. Celles-ci devront développer leur rôle de relais entre le canton et la population, ainsi que leur rôle social d'intégration.

Une de leurs activités essentielles sera donc la communication et l'animation, afin de créer des liens entre groupes, associations, communautés, centres d'intérêts. Communication, animation, création de liens sont autant de domaines dans lesquels le champ du possible est vierge. Dans ces domaines, les communes ont la possibilité de reprendre leur pouvoir de décision, les dirigeants politiques de mettre en valeur leur imagination et leur inventivité, et les citoyens la possibilité de redevenir des acteurs de la vie politique et de renouer avec la fonction publique.

En résumé, nous sommes convaincus que le rôle essentiel des communes sera de préserver et de valoriser la qualité de vie, de préserver la cohésion du tissu social, ainsi que l'identité et les traditions locales.

Dans ce contexte, la compréhension des possibilités offertes par les technologies deviendra indispensable.

Cependant, l'utilisation des technologies ne sera jamais une fin en soi, mais tout au plus un moyen à disposition des autorités leur permettant d'interagir plus étroitement avec les habitants et de répondre à leurs besoins.

De ce fait, il n'est pas attendu que les dirigeants politiques disposent de connaissances technologiques. Par contre, il est indispensable qu'ils soient en mesure d'élaborer une vision du développement de leur commune, s'appuyant sur une parfaite connaissance de la population et de ses besoins, intégrant la qualité de vie, la durabilité, la préservation des ressources locales, les dimensions sociales, ainsi que les besoins au niveau de l'économie.

Cette vision doit servir de filtre, afin de sélectionner et de prioriser les projets, puis les mesures à prendre. Elle servira également de base de communication avec la population, afin de mettre en lumière les intentions des autorités.

5.3.4. L'évolution du système de milice

Un vrai système de milice doit permettre une diversité de compétences, de formations, de cultures et d'horizons sociaux au sein d'un organe politique. Cette diversité est garante de créativité, de bon sens et de cohérence des décisions politiques. C'est sur cette base que l'exécutif sera en mesure d'endosser pleinement ce rôle d'animateur, de visionnaire et de garant de la qualité de vie locale.

Par contre, afin d'affronter les défis et les changements majeurs abordés ci-avant, le pouvoir politique devra plus que jamais s'appuyer sur une administration très compétente. Les questions relatives aux besoins de compétences, ainsi que les questions relatives aux responsabilités respectives, à la gouvernance, à l'organisation, aux processus de gestion et de prise de décision aussi bien au niveau politique qu'au niveau de l'administration, deviennent de plus en plus cruciales.

Sans vision stratégique, les décisions politiques sont prises au jour le jour et risquent dès lors de dépendre de la vision de l'administration. Il est donc nécessaire que dans son organisation même et dans sa façon de fonctionner, l'exécutif se donne les moyens de développer ce rôle stratégique indispensable qui lui revient.

Pour que les communes puissent assumer leur rôle futur, il y a donc deux conditions clés :

- La capacité du pouvoir exécutif à développer une vision stratégique du développement de la commune et de ses besoins.
- La capacité de l'administration à mettre en place une organisation performante et à développer les compétences nécessaires, afin de supporter le pouvoir politique.

En Gruyère, la mutualisation et la régionalisation de certains services et de certaines tâches a permis, jusqu'à aujourd'hui, de répondre efficacement à l'évolution des exigences. Cette régionalisation a permis à de nombreuses communes de maintenir la qualité des prestations attendues par la population. Cependant, la régionalisation présente indéniablement certaines limites, notamment en terme de représentativité, de proximité et de gouvernance. Ces limites ont deux causes principales:

- Les budgets gérés par les associations intercommunales sont certes importants, mais les communes ne peuvent exercer qu'un contrôle indirect de ceux-ci,
- La multiplication de ces associations participe de façon non négligeable à l'augmentation de la complexité de la gestion des affaires publiques, et de ce fait, péjore la capacité d'adaptation des communes à l'évolution de plus en plus rapide de leur environnement.

Si, avec l'organisation actuelle, une commune voulait élaborer et mettre en œuvre une vision de son développement, elle devrait convaincre autant d'associations intercommunales. Aujourd'hui, une telle vision ne pourrait donc être élaborée qu'au niveau régional de l'ARG, du réseau santé, de l'AISG/Centre sportif, de l'association Option Gruyère/Gestion des crèches, de la culture et de la jeunesse et des autres associations intercommunales regroupant l'ensemble de la région. Cette réalité montre, une fois de plus, la perte d'autonomie réelle de la plupart des communes actuelles.

5.4. Synthèse

5.4.1. Le changement

Notre société subit une profonde transformation qui n'est pas seulement digitale. Aujourd'hui, tout évolue très rapidement, en particulier les comportements, les structures sociales, l'accès au savoir et la valeur de la connaissance, le sens et la valeur du travail, tout comme les structures et organisations politiques, sans compter le climat.

Les communes, en particulier, sont confrontées à de multiples facteurs de changement, parmi lesquels :

- L'évolution démographique et le vieillissement de la population;
- La mobilité des personnes et le brassage de population;
- La diminution des ressources et les enjeux y relatifs, notamment la distribution d'eau et d'énergie, la gestion des surfaces et des terrains disponibles, la gestion des déchets et le traitement des eaux usées;
- Les enjeux liés aux changements climatiques et leurs conséquences sur la gestion du territoire : phénomènes climatiques extrêmes, crues, éboulements, gestion de l'eau, sécurité, problèmes phytosanitaires, etc.;
- Les enjeux techniques, éthiques et légaux relatifs à l'utilisation des données pour la gestion de la commune, notamment les interactions avec la population, la gestion des infrastructures, la sécurité, la fourniture de prestations digitales, etc.

Ces facteurs de changement induisent de nouveaux comportements, génèrent de nouvelles attentes et créent de nouveaux besoins. Les conséquences pour les communes sont nombreuses et importantes. Elles devront adapter leurs services et leurs prestations, réorganiser les structures administratives qui permettent de les fournir, disposer de nouvelles compétences internes. Elles devront être en mesure de répondre à de nouvelles questions d'ordre éthique, financières, réglementaires, elles devront également envisager de nouvelles formes de relations et de contrats avec le secteur privé.

Dans ce contexte, la mission des communes évolue et en cas de fusion, pour la population, les questions suivantes sont légitimes :

- En quoi une fusion aura une influence sur ma qualité de vie ?
- Dans la configuration actuelle, notre commune est-elle en mesure de préserver son autonomie décisionnelle et financière sur le long terme - dans le sens de "gérer en fonction du besoin local" ? En cas de fusion, y a-t-il un risque de perte d'autonomie ou, au contraire, de regagner en autonomie en permettant à la nouvelle commune d'évoluer selon les besoins de sa mission ?
- Quels sont les enjeux relatifs à la "proximité", en quoi une fusion serait-elle une menace pour cette proximité ?

Ces questions sont naturellement à mettre en lien avec la capacité de la commune à réaliser des tâches de plus en plus complexes et à fournir les prestations attendues par les habitants.

5.4.2. L'autonomie

Les communes expriment un fort sentiment de perte d'autonomie. Cette perte d'autonomie et de compétences décisionnelles est effective dans un grand nombre de domaines traditionnels comme la gestion et l'aménagement du territoire, les prestations médico-sociales, l'épuration. Dans ces domaines, la complexification des prestations nécessite une mutualisation des compétences, une approche territoriale plus globale et un traitement de plus en plus régional ou cantonal.

Lukas Rühli, Avenir Suisse, l'a ainsi formulé (autonomie communale entre illusion et réalité, Avenir Suisse, Zurich, 2012) :

"L'autonomie communale, conjuguée à la démocratie directe, est un facteur de succès décisif du modèle « Suisse ». Elle joue un rôle significatif pour l'offre de prestations étatiques proches des citoyens, en adéquation avec leurs besoins, et pour la sobriété relative de l'appareil étatique suisse. Or, cette autonomie ne cesse de s'émietter. Pourquoi ? D'une part en raison du décalage croissant entre les structures spatiales institutionnelles et les espaces fonctionnels et d'autre part en raison des exigences croissantes de la Confédération, des cantons et- ne l'oublions pas - des citoyens. Les conséquences en sont la centralisation larvée des tâches et surtout des compétences de décision, ainsi que le transfert d'une partie toujours plus importante des tâches communales à des groupements de coopérations intercommunales au sein desquels les citoyens ont généralement moins de possibilités de participation que dans les communes. Elles ont pour effet de diminuer l'importance des instances communales et de réduire l'offre de prestations proches des citoyens."

L'adéquation entre "les structures spatiales institutionnelles et les espaces fonctionnels" est naturellement un point clé, et sur ce point, une fusion peut apporter une réponse précise. Cependant, il est indispensable de considérer que la mission même des communes évolue, non seulement du fait du transfert d'une partie de leurs prestations vers des instances "supérieures", mais également de tous les nouveaux défis sociétaux auxquels elles sont confrontées. De ce fait, comme nous l'avons dit, tout un champ de nouvelles prestations s'offre à elle, notamment en termes de connaissance du tissu social, de contact avec les habitants et de communication, dans le domaine de la promotion de l'engagement citoyen, du bénévolat, de la mise en relation des générations, etc.

Dans tous ces domaines, l'imagination, l'innovation, l'agilité, mais également l'implication des habitants permettent de regagner en autonomie. Dans ce contexte, les communes deviennent un relais entre la population et les autorités supérieures, et notamment du fait de la mobilité de la population, du vieillissement, des changements de paradigmes sociétaux, ce rôle de relais devient indispensable.

Cependant, pour être en mesure d'assumer ces nouvelles missions, d'une part, les autorités politiques doivent travailler et réfléchir de façon plus "stratégique" et concertée entre responsables de dicastères; d'autre part, l'administration doit se réorganiser pour plus d'agilité, afin de porter des projets plus transversaux. Dans cette nouvelle administration, les silos n'existent plus, la communication est plus fluide, les compétences évoluent. La rémunération des collaborateurs n'est plus fonction du niveau hiérarchique, mais bien fonction des compétences, de nouvelles fonctions sont créées telle que la fonction de responsable de projet.

5.4.3. Ebauche de gouvernance

Comme nous l'avons dit, la mission des communes évolue vers plus de proximité avec les habitants, la gestion vers une approche plus participative et la prise en compte des besoins de manière plus proactive.

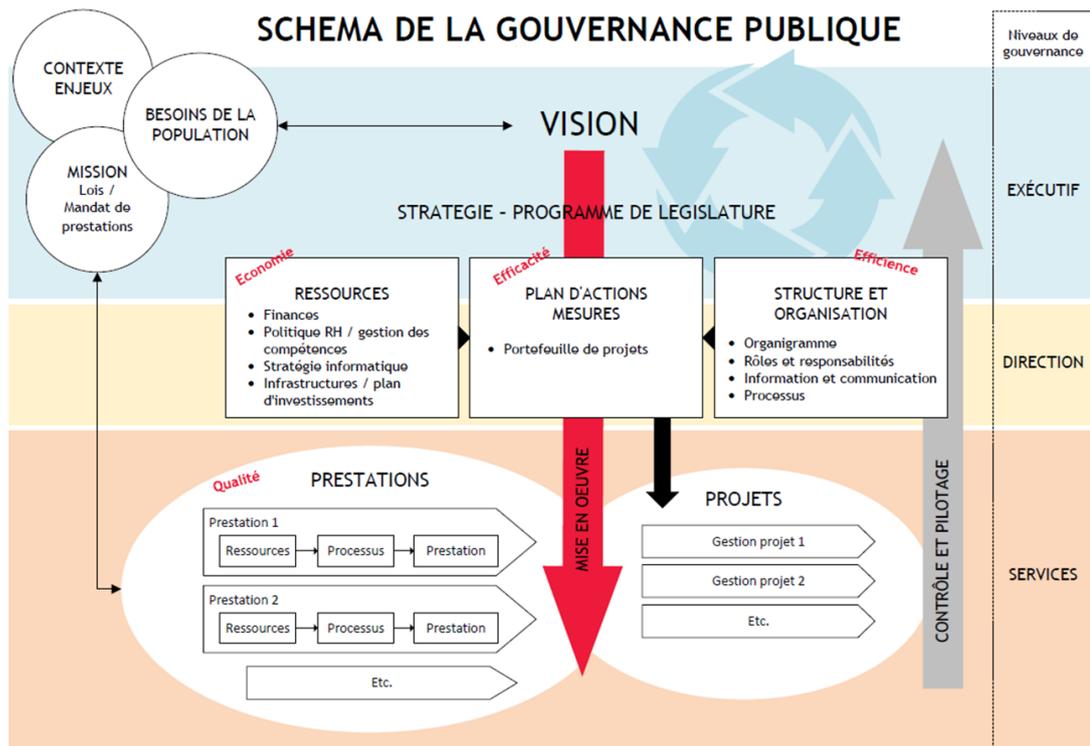
La question clé est de savoir comment, dans le contexte de l'évolution actuel des besoins, préserver l'autonomie de la commune et le système de milice, en partant du postulat qu'un projet de fusion est une solution intéressante.

La mission d'une commune s'inscrit dans toute l'évolution sociétale dont nous avons parlé précédemment et que nous pouvons résumer dans le schéma suivant :



L'élément central es l'élaboration d'une Vision du futur de la commune.

Sans entrer dans les détails à ce stade, nous présentons ci-après de façon très conceptuelle le principe de l'organisation d'une commune efficiente :



Le point d'entrée de ce schéma est la vision dont nous parlons. Il appartient en effet au conseil communal de l'élaborer et le fonctionnement du conseil doit s'organiser autour. C'est en effet, dans la vision que s'inscrivent les prestations offertes par la commune, en particulier par son administration, en charge de la mise en œuvre.

De ce fait, afin de fonctionner conformément à sa mission, le conseil communal doit pouvoir s'appuyer sur les compétences de l'administration qui lui vient en support. Dans ce contexte, l'étage "direction" est essentiel, car c'est bien la "direction" de la commune qui assure l'interface entre le conseil et les services.

Afin de faciliter la mise en œuvre, la réflexion portera sur l'organisation des services autour des prestations et non plus autour des métiers. Les tâches communales et les projets seront organisés de manière transversale, respectivement selon des processus ou une organisation par projet qui peuvent concerner plusieurs services. Ces derniers devront apprendre à collaborer et à communiquer pour plus d'efficacité et de fluidité. Cette approche permet une plus grande agilité, une meilleure transversalité, elle permet également de mettre en valeur les compétences des collaborateurs en leur apportant un environnement de travail propice à leur développement.

En résumé, le pouvoir politique devra s'appuyer sur une administration organisée, agile et compétente, capable d'apporter les éléments clés nécessaires aux prises de décision.

La délégation de compétences pour la fourniture de prestations à un grand nombre d'associations intercommunales est un frein important. Pour mettre en œuvre une vision, le regroupement de l'ensemble des associations au sein d'une seule entité communale est utile.

Cependant, pour être en mesure de préserver la qualité de vie des habitants, il est nécessaire de comprendre précisément la nature du besoin local. La proximité est donc un élément essentiel.

Le paradoxe est donc de définir comment conserver le lien de proximité avec les habitants tout en renforçant les compétences du pouvoir politique et de l'administration.

La réponse à cette question clé fait l'objet de l'étape suivante de notre analyse.

6. La gouvernance dans une commune fusionnée

Ce chapitre constitue la troisième étape de la réflexion. Il présente la gouvernance dans une commune fusionnée sur la base du droit cantonal existant et évoque des pistes visant à améliorer cette gouvernance, lorsque la commune fusionnée est de grande taille et présente des caractéristiques locales particulières, ce qui est le cas du district de la Gruyère. Ces pistes sont notamment celles esquissées par le GT Gouvernance lors de ses six séances.

6.1. Description

Conformément à la Constitution du canton de Fribourg (Cst.), les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique, dont l'autonomie est garantie dans les limites du droit cantonal. Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent. Elles veillent au bien-être de la population, lui assurent une qualité de vie durable et disposent de services de proximité. Chaque commune a une assemblée communale ou un conseil général ainsi qu'un conseil communal. Elles disposent d'autonomie dans la fixation et le prélèvement des taxes et impôts communaux dans les limites de la législation et établissent un plan financier (art. 129 ss. Cst.).

La loi sur les communes (LCo) traite dans le détail des organes de la commune, qui sont le corps électoral, l'assemblée communale ou le conseil général et le conseil communal. Cette loi traite également du personnel communal et de l'administration de la commune.

La loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) traite notamment des votations et des élections populaires en matière communale. La commune constitue un seul cercle électoral. Toutefois, les communes dotées d'un conseil général peuvent, par un règlement de portée générale, diviser leur territoire en plusieurs cercles électoraux.

Le conseil communal gère les affaires de la commune de manière centralisée. Toutefois, les communes dotées d'un conseil général, peuvent, par un règlement de portée générale, diviser leur territoire en arrondissements administratifs (art. 82 LCo).

L'Etat encourage et favorise les fusions de communes (art. 135 Cst.). Les dispositions d'exécution relatives aux fusions de communes sont réglées dans la loi sur les communes et, s'agissant de la fusion des communes du Grand Fribourg, dans la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC).

6.2. Quelques pistes suivies par d'autres communes fusionnées

Afin de préparer les discussions autour de la future gouvernance des communes du projet du district de la Gruyère, nous nous sommes penchés sur différents modèles et organisations choisies par d'autres communes qui ont fusionné. Nous avons ainsi présenté au GT Gouvernance plusieurs modèles et options choisis par différents projets de fusion. Nous les présentons ci-dessous en mettant en exergue des éléments de gouvernance que nous avons jugés comme intéressants en terme de réflexion pour le modèle de la Gruyère:

Projet de Lucerne:

- Les quartiers sont un des moteurs de l'intégration et de l'identification de la population;
- La vie sociale des quartiers est portée par la vie associative; plus un habitant est satisfait de son environnement, plus il parvient à s'identifier et plus augmente son envie de participer à la vie du quartier;
- Vision proposée:
 - Augmenter la qualité de vie dans les quartiers;
 - Résoudre les problèmes avant qu'ils ne prennent de l'ampleur;

- Ne pas préteriter de futurs projets de fusions avec un signal fort : une fusion avec la ville de Lucerne ne remet pas en question la notion de « proximité ».
- Plusieurs domaines d'actions:
 - Echange d'information et communication: inclure les quartiers suffisamment tôt dans les projets de la ville;
 - Aménagement et utilisation des espaces de vie et des espaces récréatifs;
 - Développement des infrastructures qui ne portent pas atteinte à la qualité de vie;
 - Mise en place d'un catalogue de 10 mesures pour soutenir les quartiers.

Fusion de Lugano:

Le projet de Lugano s'articule autour de 2 axes en terme de proximité:

- Bureau des quartiers : ce dernier reconnaît, traite et résout les problématiques des quartiers de la ville et notamment:
 - Coordonne le travail des Commissions de quartiers pour permettre à la Municipalité et à ses services de prendre des décisions visant à améliorer la qualité de la vie;
 - Sert de point de contact entre l'Administration et les citoyens en collectant et en gérant les signalisations/propositions de la population;
 - Détecte les besoins des quartiers et active, dans la mesure du possible, des réponses avec des volontaires locaux, en collaboration avec des organisations et associations à but non lucratif;
 - Promeut les initiatives qui encouragent la participation de la population;
 - Soutient l'activité des entreprises et des associations;
 - Génère et favorise des synergies dynamiques entre les différentes composantes des quartiers de la Ville.
- Commissions de quartiers: ces dernières jouent un rôle d'antenne sur le territoire en tant qu'outil de contact entre les quartiers et la municipalité:
 - La Municipalité a ratifié la composition des Commissions de quartiers pour la période 2016-2020;
 - Sur la base du règlement des Commissions de Quartiers, 4 membres sont nommés par les partis représentés à la Municipalité et 4 autres par les Assemblées de Quartiers. Lors de la première session des 20 Commissions, les présidents sont désignés.
- Les tâches des Commissions de quartiers sont les suivantes:
 - S'assurer que le Bureau des quartiers dispose des informations appropriées sur les initiatives locales, en collaboration avec les associations;
 - Fournir des signalisations/propositions quant aux besoins de la population (approche bottom-up) ;
 - Développer des initiatives pour la population du Quartier;
 - Exprimer son opinion sur les projets de la Municipalité qui affectent les différents Quartiers (approche top-down).

Canton de Glaris:

Les citoyens du canton de Glaris, réunis pour la Landsgemeinde du 7 mai 2006, ont décidé à une majorité serrée de réduire le nombre des communes de 25 à 3, soit Glarus Süd, Glarus et Glarus Nord. Les 18 communes scolaires, les 16 communes d'aide sociale et les 9 bourgeries étaient également incluses dans cette fusion, les affaires sociales étant transmises au canton. Le projet initial de ce petit canton d'environ 30'000 habitants visait à réduire le nombre de communes de 25 à 10!

C'est le Gouvernement cantonal qui a pris la direction stratégique de la réforme structurelle des communes, qui devait entrer en vigueur en 2011. Deux groupes de projets ont travaillé en parallèle. Le groupe Canton était chargé de la cantonalisation des affaires sociales, de même que de la mise en place des conditions cadres pour les nouvelles communes, de la coordination des travaux de mise en œuvre et du controlling. Les groupes de projet Glarus Süd, Glarus et Glarus Nord étaient responsables de la mise en œuvre concrète de leur commune. Le 25 novembre 2007, une Landsgemeinde extraordinaire s'est à nouveau prononcée sur cette fusion de communes et a confirmé avec une majorité nette la décision prise une année auparavant. La Landsgemeinde avait accordé un crédit maximum de CHF 18 millions pour la mise en place de la réforme des structures communales.

Nous avons consulté des articles de presse et lu des interviews en lien avec cette fusion. Parmi les points positifs, il semblerait que les communes aient plus de marge de manœuvre décisionnelle depuis la fusion et qu'elles soient plus stables financièrement. Parmi les points négatifs, il semblerait que les citoyens participent moins à la vie politique de leur commune, les assemblées étant moins fréquentées qu'initialement espéré.

Le canton de Glaris ne s'est basé sur aucun modèle préexistant pour mettre en place sa réforme des structures communales. Les responsables de l'époque sont également d'avis que le modèle glaronais ne pourrait pas être repris tel quel pour d'autres projets de fusion de communes en Suisse. Il n'existe en effet pas une seule voie royale pour les fusions de communes.

La Haute Ecole des Grisons (Fachhochschule Graubünden, FHGR) a développé un outil permettant de vérifier, pour n'importe quelle fusion de communes en Suisse, les effets et les développements des fusions de communes (Fusions-Check). La FHGR a effectué un Fusions-Check suite à la fusion des communes dans le canton de Glaris, entre avril 2013 et janvier 2016, à la demande du canton de Glaris et des 3 communes glaronaises. Ce Fusions-Check se base sur un choix d'indicateurs permettant d'appréhender les arguments économiques, la qualité de la démocratie et les facteurs sociétaux. L'évaluation démontre un développement positif pour les 3 communes depuis la fusion. De plus, chacune de ces 3 communes s'est développée positivement de manière presque égale, quand bien même la situation de départ et d'arrivée était ou pouvait être différente. Ainsi, les prestations financières des communes ont pu s'améliorer durablement. Un sondage effectué auprès de la population à l'automne 2015 a en outre démontré la satisfaction des citoyens avec leurs autorités politiques et l'amélioration de la qualité des services publics par rapport à 2008.

Val-de-Ruz:

Une délégation du bureau ainsi que les mandataires ont rencontré en décembre 2019 des représentants de la commune du Val-de-Ruz. Il nous apparaissait important de rencontrer cette commune car elle présente selon nous plusieurs similitudes dans les constats ante-fusion avec le projet de la Gruyère:

- 15 communes dans le projet;
- Beaucoup d'associations communales avant la fusion et beaucoup de tâches liées;
- Peu de force et de poids au niveau cantonal avant la fusion;
- Aménagement du territoire peu concerté;
- Difficulté de trouver des conseillers communaux dans les petites communes;
- Projet de société comme moteur de la fusion: faire rêver en expliquant les avantages de la fusion.

Le projet a été un succès grâce à une très grande union politique qui a défendu fermement le projet devant les citoyens. Le processus suivi se rapproche de plus avec celui initié en Gruyère, puisqu'un comité de pilotage a lancé le projet avant un vote consultatif positif. Le projet a ensuite été présenté aux différentes assemblées communales et conseils généraux, ce qui a conduit au retrait d'une commune (Valangin). Dès le lancement du projet de fusion, les conseils communaux en place étaient donc tous favorables à la fusion, ce qui a été très engageant et très positifs pour les citoyens. Les travaux préparatoires au projet de fusion ont inclus les aspects financiers.

Le projet de fusion avait fixé dès le lancement 8 objectifs clairs:

- Atteindre une taille suffisante permettant de gérer les affaires communales de manière plus efficiente et plus professionnelle;
- Améliorer la gouvernance pour être proactif et non seulement réactif;
- Renforcer le poids de la région du Val-de-Ruz sur la scène politique cantonale;
- Raffermer l'autonomie communale en reprenant les tâches effectuées dans les syndicats intercommunaux (l'équivalent de nos associations intercommunales dans le canton de Fribourg);
- Assumer de nouvelles compétences qui peuvent être déléguées par le Canton;
- Réussir des économies d'échelle en raison des coûts de fonctionnement réduits;
- Améliorer les prestations communales;
- Préserver l'attractivité de la région en terme de qualité d'habitat et de développement territorial.

Les enjeux de proximité ont été un thème très important et les éléments suivants ont été créés pour y répondre:

- Création d'un réseau d'acteurs au moment de la nouvelle commune pour assurer la proximité avec la population, autour de 5 thèmes : culture société, agriculture nature, habiter, entreprendre et vivre.
- Ce réseau d'acteurs composés de bénévoles a été créé pour faire remonter les intérêts de la population. Très chronophage dans la durée, cela a été un relais avec la population.
- Au niveau des autorités politiques, il a été décidé les aspects suivants:
 - Conseil communal : 5 professionnels à 100%, élus pour le cercle électoral
 - 1 siège garanti par commune au Conseil général pendant 2 législatures (41 membres)

Les autorités communales font les constats suivants 5 ans après la fusion:

- Une baisse d'impôts pour la majorité des citoyens de Val-de-Ruz a été constatée;
- L'attractivité de la Commune pour les familles a été renforcée, tout comme une augmentation de la population;
- Une amélioration des prestations suivantes:
 - Transports publics
 - Accueil pré et parascolaire
 - Prestations administratives
 - Sécurité (police de proximité, service du feu)
 - Subventions aux sociétés locales
- Une gestion du territoire harmonisée ;
- La suppression des syndicats intercommunaux;
- Plus de poids au niveau cantonal et intercommunal;
- Une meilleure mise en œuvre de projets d'importance (extinction nocturne, chauffages à distance, PDR, etc.).

Les autorités politique actuelles ont insisté sur les points suivants qui, de leur point de vue, sont des éléments essentiels de la réussite d'un projet de fusion:

- La communication est un des grands enjeux de la réussite d'un projet de fusion;
- Les grands principes de la dimension sociétale du projet doivent être un fil rouge;
- Les attentes des citoyens sont à mettre en relation avec la taille future de la commune;
- Il faut maintenir à moyen terme la vie des réseaux d'acteur et de proximité créés au travers du projet de fusion.

Fusion du Grand Fribourg:

Nous avons été mandatés par l'Assemblée constitutive pour accompagner le projet de fusion du Grand Fribourg. Nous reprenons ici les principaux points du concept de fusion soumis au vote consultatif des citoyens des neuf communes du périmètre provisoire le 26 septembre 2021. Les leçons de l'échec de la fusion du Grand Fribourg sont étayées au point 9.2. du présent rapport.

Au niveau de la gouvernance, l'Assemblée constitutive proposait d'instaurer un régime transitoire de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la fusion. Ce régime avait pour but d'assurer une bonne représentativité des anciennes communes dans les nouvelles autorités. Il revenait aux autorités en place de définir les règles pour la législature suivant ces cinq premières années. Concrètement, s'agissant de la période transitoire:

- L'Assemblée constitutive proposait un Conseil communal de 7 membres professionnels. La commune fusionnée était constituée 5 cercles électoraux pour leur élection pendant le régime transitoire. Chaque cercle électoral avait droit au minimum à 1 siège. Il s'agissait des cercles de Fribourg (3 sièges), de Villars-sur-Glâne, de Marly, du Nord (Belfaux, Givisiez et Granges-Paccot) et de l'Ouest (Avry, Corminboeuf et Matran). Cette disposition permettait de garantir une juste représentation des anciennes communes au sein de l'Exécutif.
- L'Assemblée constitutive proposait un Conseil général de 80 membres miliciens. Chaque ancienne commune constituait un cercle électoral pour cette élection pendant la période transitoire. On attribuait à chaque commune un siège par tranche entamée de 1'000 habitants. Une réserve au principe était formulée, sur le modèle des associations de communes, à savoir qu'aucune commune ne peut avoir 50% ou plus des sièges. La commune fusionnée pouvait, par un règlement de portée générale, diviser son territoire en plusieurs cercles électoraux au-delà de la période transitoire.

Au niveau des prestations de l'administration et des services techniques, l'Assemblée constitutive proposait différentes mesures pour assurer à la population la qualité, la proximité et l'efficacité:

- la mise en place d'un guichet virtuel permettant à chaque personne d'accomplir ses formalités depuis son domicile;
- l'ouverture de guichets physiques accueillants dans les anciennes communes, avec des horaires flexibles, permettant à chaque personne d'adresser ses demandes en direct et d'être renseignée dans les meilleurs délais sur les démarches à entreprendre;
- la mise en place d'un service à domicile permettant aux personnes limitées dans leur capacité de déplacement ou d'usage des nouvelles technologies de trouver un appui dans l'accomplissement de leurs démarches administratives;
- la centralisation des directions des services permettant d'harmoniser les bonnes pratiques et de gagner en efficacité, tandis que la décentralisation au niveau opérationnel permet de maintenir le niveau des prestations sur l'ensemble du territoire.

La qualité du service public passe par des conditions cadres de travail attractives. L'Assemblée constitutive a émis en 2018 une garantie de l'emploi à toutes personnes actuellement employées par les communes. Elle a proposé une harmonisation vers le haut des conditions de travail et d'assurer à l'ensemble du personnel communal l'opportunité de se former tout au long de la carrière.

C'est au niveau local que l'on ressent le mieux les besoins et préoccupations de la population. Les citoyens souhaitent en outre rester en contact avec leurs autorités politiques et leurs services administratifs, en exprimant leurs points de vue lors de la mise sur pied de projets les concernant dans leur vie quotidienne, ou en émettant des propositions pour améliorer la vie dans leur cercle de proximité. L'Assemblée constitutive a ainsi décidé de mettre en place des associations locales ou de quartier, permettant de conserver une proximité entre les personnes habitant la commune ou y travaillant et les autorités communales.

Des associations de droit privé devaient être constituées. Elles auraient être appelées association de quartier dans les parties urbaines de la commune fusionnée et association locale dans les villages périphériques.

- Leur mission et leur but auraient été notamment de défendre les intérêts de la population locale (du quartier ou de la localité), de développer la qualité de vie et la cohésion sociale et de servir de courroie de transmission entre le conseil communal et la population locale. Les associations auraient été consultées obligatoirement pour certains thèmes comme l'aménagement ou la mobilité. Elles auraient pu également transmettre des requêtes en lien avec la vie associative ou en lien avec la défense des intérêts de la population locale. Le Conseil communal aurait reconnu officiellement et de manière formelle ces associations, qui auraient été ainsi l'interlocuteur officiel privilégié de la commune au niveau du quartier ou de la localité.
- Les membres de ces associations auraient été les habitants (du quartier ou de la localité), mais également les entreprises, les associations culturelles et/ou sportives, ou les autres organismes actifs dans le quartier ou la localité. Elles auraient été pilotées par un comité (de quartier ou local), qui aurait représenté l'association. Elles auraient disposé d'une page Internet sur le site de la commune, permettant de relayer et diffuser les informations locales importantes. La commune aurait mis en place un bureau de coordination qui aurait servi de point d'entrée pour les associations auprès de l'administration communale. Afin de financer leurs activités, les associations auraient reçu une subvention annuelle.
- Ces associations de quartier et locales auraient pu mettre en place des maisons de quartier, dans des locaux appartenant à la commune. Ces maisons de quartier auraient été à la disposition de la population locale pour organiser des manifestations, que cela soit des assemblées, des fêtes, des spectacles ou des concerts. Dans le cadre de la décentralisation des services de l'administration communale, un guichet physique local aurait pu en outre être installé dans ces maisons de quartier.

6.3. Représentation politique au niveau de la commune fusionnée

La commune fusionnée est une commune, au même titre que toutes les autres communes du canton de Fribourg. Ce sont ainsi les dispositions légales applicables aux organes et aux droits politiques communaux qui s'appliquent, s'agissant de la représentation politique. Il n'existe ainsi pas de régime légal différent pour les communes, en fonction du fait qu'elles aient fusionné ou non.

Un régime de transition

La loi sur les communes prévoit toutefois un régime de transition pour la législature au début ou au cours de laquelle la fusion prend effet, pouvant être prolongé jusqu'à la fin de la législature suivant celle où la fusion prend effet. Ce régime de transition peut ainsi durer au maximum dix ans. Mais il ne concerne que le conseil communal et le conseil général (art. 135 ss. LCo). Il a été mis en place afin de garantir une représentation politique des communes concernées, avant l'application des dispositions légales ordinaires. Concrètement, les communes qui fusionnent font toujours application de ce régime de transition, en principe pour une seule législature, soit pour une durée de cinq ans. Cela permet de "mieux vendre" le projet de fusion, en garantissant un ou plusieurs sièges aux plus petites communes au sein de la nouvelle commune fusionnée.

Comment fonctionne ce régime de transition?

S'agissant du conseil communal, les sièges du conseil communal de la nouvelle commune sont répartis entre les communes qui fusionnent proportionnellement au chiffre de leur population, chaque commune ayant droit au moins à un siège. En cas d'élections, les communes forment chacune un cercle électoral. Le nombre des sièges au conseil communal peut, si la convention de fusion le prévoit, déroger à celui prévu dans le cadre du régime ordinaire. Il ne peut toutefois être supérieur à 11 ni dépasser l'effectif total des conseils communaux des communes qui fusionnent. En dérogation avec ce qui précède, la convention de fusion peut prévoir que plusieurs communes se regroupent pour avoir droit ensemble à au moins un siège au conseil communal. Ces communes forment alors ensemble un cercle électoral pour la durée du régime de transition.

S'agissant du conseil général, la convention de fusion fixe le nombre de conseillers généraux. A défaut, ce sont les dispositions ordinaires qui s'appliquent à la nouvelle commune. Pour l'élection du conseil

général, les communes forment chacune un cercle électoral. Les sièges sont répartis entre elles proportionnellement au chiffre de leur population, chaque commune ayant droit à au moins un siège. Comme pour le conseil communal, la possibilité de regroupement des cercles électoraux existe également, le cas échéant, pour la représentation des communes au conseil général.

Nous n'abordons pas ici les autres thèmes en lien avec le régime de transition, s'agissant notamment des élections générales anticipées ou reportées.

Pérennisation du régime de transition

Il est juridiquement et politiquement possible de pérenniser ce régime transitoire, une fois celui-ci terminé, comme mentionné ci-dessus. En effet, les communes dotées d'un conseil général peuvent, par un règlement de portée générale, diviser leur territoire en plusieurs cercles électoraux (art. 45a LEDP). La loi ne précise pas s'il s'agit de cercles électoraux pour l'élection du conseil général ou du conseil communal, voire pour les deux organes. Elle ne précise pas non plus quels sont les critères devant présider à la mise en place de ces cercles électoraux. La commune fusionnée dispose ainsi d'une très grande marge de manœuvre. La seule limite toutefois résulte de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits politiques, s'agissant de la représentativité en lien avec la problématique du quorum naturel. Le Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi 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) (Message 2014-DIAF-134 du 12 octobre 2015) mentionne à cet effet que, pour les cercles réduits, une solution analogue à celle des articles 75a et suivants LEDP (groupement de cercles électoraux) pourrait par exemple être prévue par le règlement communal.

La loi sur l'encouragement aux fusions de communes prévoit d'ailleurs expressément, s'agissant de la fusion des communes du Grand Fribourg, que le projet de convention peut prévoir que la nouvelle commune se dotera d'un règlement de portée générale selon lequel elle sera divisée en cercles électoraux au sens de l'article 46a LEDP (art. 17e LEFC).

Cette possibilité d'instaurer des cercles électoraux au sein de la commune fusionnée représente ainsi une opportunité intéressante pour les communes de grande voire très grande taille, qui souhaitent conserver une certaine proximité entre les élus et la population. Mais il ne faut pas non plus négliger le fait que la pérennisation de ces cercles électoraux pourrait éventuellement constituer un frein à l'intégration pleine et entière de la population dans la nouvelle commune fusionnée.

6.4. Représentation politique au niveau des arrondissements

Comme mentionné ci-dessus, les communes dotées d'un conseil général peuvent, par un règlement de portée générale, diviser leur territoire en arrondissements administratifs (art. 82a LCo).

La loi est rédigée en terme généraux et ne contient ainsi aucune précision ni s'agissant de la détermination territoriale de ces arrondissements administratifs, ni s'agissant des tâches et/ou des compétences qui pourraient leur être attribuées. Le Message du Conseil d'Etat précité mentionne uniquement que les arrondissements administratifs sont destinés notamment à garantir la présence de certains services de manière homogène sur le territoire de la commune. En l'absence de tels arrondissements, les communes sont et demeureront libres de déterminer l'emplacement de leurs services sur leur territoire. Comme pour les cercles électoraux, cette disposition doit également favoriser les fusions de grande ampleur, en garantissant à l'ensemble des communes des prestations de proximité.

La mise en place de tels arrondissements administratifs permettraient à la commune fusionnée de traiter certaines tâches de manière centralisée, soit à l'échelle du territoire global de la commune fusionnée, et d'autres tâches de manière délocalisée, soit à l'échelle du territoire des arrondissements administratifs prévus par le règlement communal. Ceci permettrait aux citoyens de la commune fusionnée de bénéficier de services de proximité, ancrés dans un règlement communal.

Nous précisons encore, qu'en l'état actuel de la législation, ces arrondissements administratifs ne jouissent d'aucune compétence propre au niveau budgétaire et/ou fiscal.

6.5. Propositions spécifiques

6.5.1. Propositions générales

La commune fusionnée pourrait ainsi mettre en place au sein de la commune fusionnée, via un règlement de portée générale adopté par le conseil général, tant des cercles électoraux, que des arrondissements administratifs.

Comme mentionné ci-dessus, ces deux institutions, qui n'ont à l'heure actuelle pas encore été mises en place dans l'une des communes du canton de Fribourg, permettent de garantir une certaine représentativité politique, de même qu'une proximité des services administratifs communaux.

Toutefois, la législation actuelle ne permet pas de doter ces arrondissements administratifs d'organes politiques élus, qu'il s'agisse de commissions, conseils ou d'assemblées d'arrondissements. En effet, les organes de la commune demeurent les organes actuels, qui sont organisés de manière centrale. Les arrondissements administratifs ne sont que de simples circonscriptions administratives, sans autorité politique.

6.5.2. Pistes de réflexion du GT Gouvernance

Le GT Gouvernance s'est réuni à six reprises afin de traiter ces thèmes, avec les trois objectifs suivants:

- Répondre à l'enjeu de la représentativité équitable des communes / secteurs actuels au sein de la future commune fusionnée:
 - Déterminer la représentativité au sein du conseil communal et du conseil général de la commune fusionnée;
 - Déterminer le périmètre des arrondissements administratifs locaux;
 - Définir les cercles électoraux et les modalités d'élection;
- Répondre à l'enjeu de l'autonomie nécessaire aux communes / secteurs actuels leur permettant d'assurer adéquatement certaines prestations au niveau local:
 - Définir la délégation de compétences et les missions / tâches attribuées au niveau local;
- Répondre à l'enjeu de proximité entre les autorités politiques et la population:
 - Définir la forme et la nature des interactions entre la commune fusionnée, les arrondissements administratifs et la population;
 - Assurer la coordination efficace des intérêts locaux et régionaux.

Concrètement, le GT Gouvernance propose la constitution d'un conseil communal de 9 élus et d'un conseil général de 80 à 100 élus.

Il souhaite en outre instaurer 7 arrondissements administratifs, soit les régions ARG actuelles et la Ville de Bulle. Ces arrondissements administratifs feraient en outre office de cercles électoraux, étant précisé que la commune fusionnée constituerait également un cercle électoral superposé.

Selon l'ordonnance indiquant les effectifs au 31 décembre 2021 de la population dite légale des communes du canton de Fribourg du 30 août 2022, voici les chiffres pour les 7 arrondissements administratifs précités:

- Bulle	25'070	42.64%
- Centre	6'970	11.86%
- Intyamou	4'118	7.00%
- La Sionge	5'018	8.54%
- Rive gauche de la basse Gruyère	8'829	15.02%
- Rive droite de la basse Gruyère	4'793	8.15%
- La Jogne	3'990	6.79%

Commune fusionnée

Nous proposons trois modèles pour la composition du conseil communal de la commune fusionnée, en tenant compte des arrondissements administratifs précités qui feraient office de cercles électoraux.

- 7 élus, soit 1 élu par arrondissement administratif

Ce modèle ne tient pas compte de la forte disparité des effectifs de la population entre les arrondissements administratifs. A titre d'exemple, Bulle devrait avoir 3 sièges, le Centre et la Rive gauche 1 siège chacun, et les 4 autres arrondissements 0.5 siège chacun. Nous ne pouvons ainsi pas recommander ce modèle;

- 9 élus, soit 1 élu par arrondissement administratif périphérique et 3 élus pour Bulle

Ce modèle tient compte de chaque arrondissement périphérique et octroie le solde des sièges disponibles à Bulle. Dans ce modèle, Bulle devrait avoir 4 sièges, le Centre et la Rive gauche 1 siège chacun, et les 4 autres arrondissements 0.7 siège chacun;

- 11 élus, soit 1 élu par arrondissement administratif périphérique et 4 élus pour Bulle, le 11^{ème} siège étant réparti entre Bulle et la Rive gauche;

Ce modèle apparaît a priori un peu plus représentatif que les deux modèles précédents, mais avec un problème majeur s'agissant de l'attribution du 11^{ème} siège.

Le conseil communal serait ainsi élu à la majoritaire dans les 7 cercles électoraux. La Ville de Bulle ayant 3, 4 ou 5 sièges selon le modèle de répartition choisi à 9 ou 11 élus, l'élection pourrait y avoir lieu au système proportionnel. Nous précisons toutefois que la législation actuelle ne permet d'avoir 11 conseillers communaux que durant la période transitoire de la fusion (art. 136a LCo).

Nous proposons ensuite deux modèles pour la composition du conseil général de la commune fusionnée, en tenant compte des arrondissements administratifs précités qui feraient office de cercles électoraux, et sans tenir compte des commissions d'arrondissement ci-après. Nous précisons toutefois que la législation actuelle ne permet pas d'aller au-delà de 80 sièges (art. 27 al. 2 LCo), sous réserve du régime de la période transitoire de la fusion (art. 136 LCo).

- 80 élus, la répartition des sièges serait la suivante:

- Bulle	32
- Centre	10
- Intyamon	6
- La Sionge	7
- Rive gauche de la basse Gruyère	12
- Rive droite de la basse Gruyère	7
- La Jogne	6

- 100 élus, la répartition des sièges serait la suivante:

- Bulle	42
- Centre	12
- Intyamon	7
- La Sionge	9
- Rive gauche de la basse Gruyère	15
- Rive droite de la basse Gruyère	8
- La Jogne	7

Arrondissements administratifs

Le GT Gouvernance propose de mettre en place, à l'échelon des sept arrondissements administratifs précités, des commissions d'arrondissement.

Les missions et les visions de ces commissions d'arrondissement seraient les suivantes:

- Pouvoir de co-décision:
 - Assister la commune dans sa mission de connaissance du tissu social et de la population;
 - Assister la commune dans sa mission de préservation de la qualité de vie;
- Pouvoir de décision:
 - Intégrer les stratégies globales (de la commune fusionnée, du Canton et de la Confédération), la commission d'arrondissement agissant comme dernier maillon de la mise en œuvre;
- Pouvoir de contrôle:
 - Répondre à l'enjeu de proximité entre les autorités politiques et la population.

Ces commissions d'arrondissement serviraient également de support aux décisions politiques prises par le conseil communal. Elles assureraient la mise en œuvre des prestations, certaines tâches étant déléguées au niveau local, donc au niveau de l'arrondissement, par le conseil communal.

Le règlement de fonctionnement de ces arrondissements administratifs serait adopté par le conseil général de la commune fusionnée, s'agissant d'un règlement de portée générale. Il décrirait notamment le pouvoir de décision, les tâches déléguées, les limites budgétaires fixées, le fonctionnement et la supervision exercée par le conseil communal.

Les commissions d'arrondissements seraient composées de 3 ou 5 personnes élues dans leur arrondissement, soit 21 personnes dans un conseil général à 80 élus ou 35 personnes dans un conseil général à 100 élus. L'un des membres serait désigné président.

Dans un conseil général à 80 élus, 21 conseillers généraux siègeraient en leur qualité de membres des commissions d'arrondissement. Les 59 autres conseillers généraux seraient élus proportionnellement dans le cercle électoral de la commune fusionnée.

Dans un conseil général à 100 élus, 35 conseillers généraux siègeraient en leur qualité de membres de commissions d'arrondissement. Les 65 autres conseillers généraux seraient élus proportionnellement dans le cercle électoral de la commune fusionnée.

Tous les conseillers généraux exercent toutefois le même mandat au sein du conseil général.

Le fait que les personnes membres de ces commissions seraient automatiquement élues au conseil général implique que ce dernier serait en fait élu selon un système hybride, certains membres y étant élus indirectement en leur qualité de membres des commissions d'arrondissement, d'autres directement dans le cadre de l'élection au conseil général.

Ce système est compliqué et nécessite une adaptation des bases légales existantes comme mentionné ci-après. Par conséquent, nous sommes d'avis que sa mise en œuvre serait difficile.

Proposition alternative:

Dès lors, nous proposons plutôt que l'élection au conseil général se fasse proportionnellement dans les 7 arrondissements/cercles électoraux, comme mentionné ci-dessus avec les modèles à 80 ou 100 élus. Il n'y aurait ainsi pas d'élection du conseil général dans un cercle électoral superposé aux arrondissements administratifs. Les arrondissements administratifs seraient ainsi des cercles électoraux pour l'élection au conseil général.

Tous les conseillers généraux élus dans un même arrondissement administratif/cercle électoral composeraient la commission d'arrondissement concernée. Seul l'arrondissement de Bulle verrait la création de commissions de quartiers, dont le nombre devrait être défini, permettant de répartir les 32/42 conseillers généraux (selon la composition d'un conseil général à 80 ou 100 élus) au plus près de la population.

Concrètement, la composition des commissions d'arrondissement se ferait comme suit (pour un modèle à 80 élus au conseil général):

- Bulle	32
- La Tour-de-Trême	8
- Bulle Ouest	8
- Bulle Nord	8
- Bulle Centre/Est	8
- Centre	10
- Intyamon	6
- La Sionge	7
- Rive gauche de la basse Gruyère	12
- Rive droite de la basse Gruyère	7
- La Jogne	6

Ce système aurait pour avantage de traiter de la même manière tous les membres du conseil général de la commune fusionnée.

Interactions entre la commune, les arrondissements administratifs et ses commissions

La commission d'arrondissement administratif traiterait les thèmes et dossiers ne concernant qu'un seul arrondissement administratif (gouvernance locale selon le chapitre 4). Le conseil général en plénum traiterait des thèmes et dossiers concernant la commune fusionnée dans sa globalité (gouvernance globale selon le chapitre 4).

La gouvernance de la commune fusionnée ferait l'objet d'un règlement communal de portée générale, adopté par le conseil général.

Chaque commission d'arrondissement se réunirait aussi souvent que nécessaire. Les procès-verbaux de la commission d'arrondissement seraient transmis au conseil communal. Chaque séance du conseil communal traiterait un point spécifique en lien avec les commissions d'arrondissements administratifs. Le Conseil communal rencontrerait une fois par an chaque commission de manière spécifique afin de faire un bilan de l'arrondissement, définir le budget de l'année suivante, etc. La commission d'arrondissement rencontrerait la population locale au moins une à deux fois par an pour discuter des tâches locales, traiter des points spécifiques ou répondre aux questions de la population.

Impacts légaux

La proposition du GT Gouvernance relative à la mise en place d'arrondissements administratifs et de cercles électoraux, complétée par nos soins, devrait pouvoir être exécutée sur la base des dispositions légales applicables (articles 46a LEDP et 82a LCo). Par contre, la mise en place de commissions d'arrondissements constituées de conseillers généraux ne repose pas sur une base légale existante. Il s'agit là de nouveaux organes institutionnels non prévus par la Constitution du Canton de Fribourg, ni par les lois sur les communes et sur l'exercice des droits politiques. Une révision de ces lois devrait ainsi intervenir. Une telle révision pourrait faire du sens s'il devait s'avérer que la structure "gruérienne" serve de modèle pour la gouvernance des autres districts du canton de Fribourg. Nous relevons qu'en l'état des travaux du groupe de travail sur les réformes des institutions régionales, il n'est pas prévu d'introduire de telles commissions d'arrondissement.

6.5.3. Alternative aux réflexions du GT Gouvernance

Toutefois, il serait toutefois possible de mettre en place un succédané d'autorités politiques locales dans ces arrondissements administratifs, sans procéder à une adaptation de la législation cantonale. En effet, des associations locales ou de quartier pourraient être mises en place dans chaque arrondissement administratif, voire même dans une circonscription de taille inférieure à ceux-ci.

Nous nous référons à cet effet au concept d'association locale, respectivement d'association de quartier, tel que prévu par l'assemblée constitutive du Grand Fribourg (concept de fusion du Grand Fribourg) et exposé ci-dessus.

Concrètement de telles associations pourraient être mises en place dans chaque village, s'agissant des anciennes communes éloignées de l'agglomération bulloise, respectivement dans chaque quartier important de celle-ci.

6.5.4. Autres modèles

Des réflexions en lien avec la gouvernance dans le district de la Gruyère ont déjà été initiées et ont fait l'objet du *Rapport sur le projet de plan de fusions dans le district de la Gruyère*, publié en juillet 2012 et approuvé par le Conseil d'Etat en juin 2013. Le découpage des régions repose sur la théorie des noyaux forts du professeur Bernard Dafflon et les variantes proposées ont fait l'objet d'une détermination des communes dans le *Rapport du Préfet du district de la Gruyère* du 16 avril 2013.

En nous basant sur ces réflexions, il pourrait être envisageable de procéder à des fusions de communes dans le district de la Gruyère en deux temps. Ainsi, dans une première étape, ce sont les communes de chaque région ARG actuelle qui fusionneraient, soit 6 nouvelles communes, à laquelle s'ajouterait la Ville de Bulle. Dans une deuxième étape, les 7 communes fusionneraient. Ces fusions en deux temps permettraient de pallier aux problématiques de proximité relatives par le GT Gouvernance.

Il s'agirait toutefois de prévoir la collaboration intercommunale entre les 7 communes pour la phase transitoire, dont la durée devrait être déterminée. A cet effet, nous rappelons que les communes peuvent s'associer pour l'accomplissement d'une ou plusieurs tâches d'intérêt commun. Elles participent à une conférence régionale, concluent une entente intercommunale ou constituent une association de communes. Elles peuvent également se constituer en agglomération, conformément à la législation en la matière (voir chapitre 7.4 ci-après) (art. 107 LCo). Ainsi, la fusion des communes du district de la Gruyère en deux temps laisserait subsister les associations de communes existantes dans un premier temps.

Le concept de micro-régions, également développé par le professeur Bernard Dafflon, est une variante qui n'a pas été retenue dans le *Rapport d'information aux élus communaux - Fusion des communes de la Gruyère* du 16 décembre 2015.

6.6. Réforme des institutions régionales

Nous avons pris connaissance du projet de rapport de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) au Conseil d'Etat concernant un projet de réforme des institutions régionales. Nous avons pris note que Madame Nadine Gobet, Secrétaire régionale de l'Association Régionale la Gruyère, a participé aux travaux du groupe de travail créé par la DIAF, en tant que représentante du projet de fusion de la Gruyère.

Ce projet de rapport mentionne que la répartition canton-communes instaurée au XIXème siècle a perdu de sa limpidité. Le district, de stricte subdivision administrative de l'Etat, est devenu une "région" dont les autorités locales collaborent pour mener des politiques publiques communes à son échelle. Un niveau intermédiaire est ainsi apparu, le niveau régional, entre le canton et les communes. Il s'agit d'un niveau essentiellement gouverné par des associations de communes, mais qui s'appuie également sur le préfet, comme catalyseur, voire comme membre des organes desdites associations. Ce niveau est flou. Malgré cela, ce niveau est considéré par les différentes autorités cantonales et communales comme le niveau toujours plus pertinent pour gérer certaines politiques publiques.

L'organisation actuelle des institutions fribourgeoises ne permet pas de gérer de la manière la plus efficace possible ce niveau régional. Le projet de rapport mentionne qu'il *apparaît ainsi nécessaire de clarifier les missions et la gouvernance du niveau "régional", aujourd'hui incarné pêle-mêle par les associations de communes, les ententes intercommunales, les districts, les préfectures, voir des entités combinant les uns et les autres.*

Dès lors, le groupe de travail précité a approfondi plusieurs modèles d'organisations institutionnelles distincts, dont l'objectif est de structurer le débat à venir, en particulier sur la répartition des tâches.

La première des solutions envisageable consiste à laisser se poursuivre sans changement le mouvement de fusion de communes initié il y a plus d'une génération. *Les différents projets de fusion de grande ampleur en cours, que cela soit dans le Grand Fribourg ou en Gruyère, contribueront toutefois encore dans les années à venir à accroître les disparités entre les communes.*

Une autre proposition serait le modèle de la fusion de communes de grandes tailles, par exemple à l'échelle de tout un district, comme le projet gruérien. *Ces fusions permettraient de limiter le nombre d'associations de communes et donc de clarifier la gouvernance.* À l'extrême, le canton de Fribourg serait constitué de quelques grandes communes. Ce modèle pourrait cependant entraîner la disparition du niveau local. Afin de ne pas faire disparaître la proximité, il conviendrait alors de développer la notion d'arrondissement à l'intérieur des grandes communes.

Un autre modèle viserait à développer des associations de communes avec pour ambition de leur donner plus de compétences de manière à en limiter le nombre. *Le niveau régional serait ainsi assumé par les associations de communes nouvelle formule et le niveau local par les communes, comme c'est le cas actuellement.*

Enfin, il serait également envisageable de faire cohabiter les deux systèmes dans notre canton, et de laisser ainsi les communes et les régions faire usage de leur autonomie à l'intérieur d'un cadre légal clair à définir.

La DIAF prévoit de mener une large consultation et un débat public, dans le but de finaliser un rapport à l'attention du Grand Conseil. Ensuite seulement viendrait la phase d'élaboration de la législation, avec de nouvelles consultations.

En conclusion, et en l'état des travaux du groupe de travail à notre connaissance, les recommandations que nous formulons dans le présent rapport "Fusion 25" ne vont pas à l'encontre des réflexions en cours en lien avec le projet de réforme des institutions régionales. Bien au contraire, il semblerait que l'avancement des dossiers de fusion dans le Grand Fribourg et en Gruyère servent de moteur et d'alimentation du débat d'idées pour envisager cette réforme des institutions régionales.

7. La fusion des 25 communes du district de la Gruyère est-elle faisable ?

7.1. Un projet novateur

La plupart des projets de fusion dits "classiques" consistent à augmenter la taille d'une commune, son périmètre et ses capacités financières afin de lui permettre, par exemple :

- De faire coïncider ce périmètre avec l'espace de vie des habitants;
- D'élaborer des projets sociétaux de plus grande ampleur;
- De préserver son autonomie en la rendant moins dépendante d'autres communes ou du canton, notamment en renforçant ses compétences, ses capacités de décisions et ses capacités financières;
- De mieux armer la commune en la préparant aux nombreux défis à venir.

Néanmoins, pour ces projets, il s'agit, de façon un peu caricaturale, de reproduire l'existant à plus grande échelle.

Dans le cas de l'étude de faisabilité d'une fusion pour les communes de la Gruyère, nous avons considéré une approche nouvelle. Naturellement les questions de base (proximité, autonomie, qualité de vie) restent les mêmes. Cependant, ces questions ont été abordées différemment.

Le projet lui-même est différent de ce qui a été réalisé jusqu'à présent en Suisse, notamment par sa taille, mais surtout par son caractère innovant.

- Afin d'assurer la meilleure représentativité, l'ensemble des conseillers communaux ont été consultés;
- L'ensemble des régions de l'ARG ont été représentées dans les divers groupes de travail qui ont fonctionné tout au long de la réalisation du projet;
- L'ampleur du projet présente un intérêt au niveau cantonal: le Chef du Service des communes et le Secrétaire général de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) ont participé à certaines discussions, en particulier celles relatives à la gouvernance de la future organisation.

7.2. La faisabilité du projet

Une fusion des 25 communes de la Gruyère permet de répondre aux enjeux, aux attentes et aux craintes évoquées dans le chapitre 3.

7.2.1. Une simplification des structures et une amélioration de la gouvernance

Afin de répondre à l'évolution des besoins, les considérations suivantes sont essentielles :

- Les futures autorités devront être en mesure d'élaborer une vision générale et globale du développement de la commune afin d'assurer la mise en œuvre de sa mission dans un avenir de plus en plus complexe. Dans ce contexte, cette vision doit absolument répondre au besoin de préservation de la qualité de vie des habitants, en adéquation avec les ressources à disposition;
- De ce fait, la notion de durabilité, la préservation des ressources, de façon plus générale, l'influence des facteurs exogènes de changement doivent s'inscrire dans la réflexion conduisant à l'élaboration de cette vision qui permettra de définir le projet communal à long terme. Celui-ci déterminera comment les tâches communales devront évoluer.

La configuration actuelle avec une centaine d'associations et ententes intercommunales ne permet pas d'assurer la cohérence d'une vision au niveau régional. C'est d'ailleurs dans cette optique que les

communes se sont regroupées au sein de l'ARG pour ce qui est du développement du territoire. Cependant, l'ARG ne répond actuellement qu'à une partie des besoins. Regrouper davantage de prestations au sein de l'ARG ne conduirait qu'à complexifier le système. En effet, cela équivaut au concept des micro-régions qui n'a pas été retenu en 2015.

La suppression de l'ensemble des associations et ententes intercommunales par la création d'une structure communale au niveau des régions, ainsi que le maintien du système de milice dans les arrondissements administratifs locaux permettront :

- De préserver la représentativité politique au niveau de la commune;
- De permettre aux conseillers communaux de se consacrer à leur fonction stratégique centrée sur le besoin des habitants et sur l'évolution de ses besoins;
- De simplifier les structures et de réduire les coûts de coordination;
- De permettre d'aligner les politiques communales vers un objectif commun plus cohérent.

7.2.2. Une administration compétente et efficiente

Afin de réaliser sa mission, le conseil communal devra s'appuyer sur une administration compétente, agile et flexible qui doit être en mesure de s'organiser afin de fournir les prestations adaptées aux besoins futurs de la population, notamment en termes de rapidité et d'accessibilité de la prestation et de l'information.

Une taille critique suffisante permet la création de pôles de compétences au sein de la commune, capables d'attirer et de conserver à l'interne des professionnels spécifiquement qualifiés, notamment dans les domaines juridique et financier, de la police des constructions, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ou dans les domaines techniques (par exemple spécialistes pour l'infographie souterraine ou pour l'entretien des bâtiments). En particulier, l'administration devra acquérir de nouvelles compétences dans les domaines des technologies de l'information, notamment afin de gérer les infrastructures de manière plus "intelligente".

Par ailleurs, des synergies peuvent être réalisées, non seulement par la mutualisation des ressources, mais également sur l'optimisation des processus de travail et des outils informatiques, bénéficiant ainsi d'économies d'échelle importantes.

Au niveau du service à la population, les heures d'ouverture des guichets ou des structures d'accueil de l'enfance par exemple peuvent être étendues, tandis que la gestion des suppléances et des services de piquet est facilitée.

L'organisation de l'administration sur un modèle plus managérial, possible au sein d'une grande commune, permet de libérer les conseillers communaux des tâches opérationnelles, afin qu'ils puissent se concentrer sur leur rôle stratégique.

7.2.3. Le maintien de la proximité via la création d'arrondissements administratifs

La proximité est définie dans le modèle démocratique discuté et proposé par le groupe de travail gouvernance.

Afin de ne pas perdre la proximité indispensable à la compréhension du tissu social de la commune, certaines compétences sont déléguées à des commissions d'arrondissements administratifs dotés de certains pouvoirs. Ceux-ci sont chargés de préserver le lien avec la population locale aux besoins divers, du fait de la configuration particulière du territoire de la Gruyère et notamment de son étendue.

Les groupes de travail ont manifesté le souhait de remonter la majorité des prestations à un niveau de gouvernance global, moyennant un service de proximité dans l'exécution des tâches. La proximité sera ainsi préservée par la possibilité de prise de décision et par le maintien de la fourniture de ces prestations à un niveau local, via les commissions d'arrondissements administratifs.

Il faut relever que la proximité sera notamment redéfinie par l'utilisation de certains outils de communication. Les démarches participatives et citoyennes favorisées par les nouveaux médias permettent de mettre les élus en prise directe avec les habitants. Cependant, cela induit une adaptation des structures communales, l'acquisition de nouvelles compétences, ainsi qu'un changement de fonctionnement. Une démarche de ce type a déjà été menée par la préfecture autour du futur plan directeur régional (voir sous chapitre 3.3 ci-avant).

Une administration plus agile et moderne permet de mettre en place une structure de traitement des demandes plus efficace et d'apporter des réponses plus rapides dans tous les domaines de l'administration communale.

7.2.4. Un développement équilibré entre le centre et la périphérie

Nous relevons la crainte des régions périphériques de devenir des cités-dortoirs et du "tout à Bulle".

Cependant la définition des arrondissements administratifs et le modèle organisationnel proposé ont justement pour but de préserver cet équilibre.

Certes, la ville de Bulle a un rôle particulier à jouer dans ce projet. Elle dispose d'un savoir faire et d'une expérience éprouvée dans la gestion d'une grande entité. Elle est dotée d'une administration performante et de compétences clés autour desquelles il sera possible d'organiser une future grande commune. Elle pourra donc être le moteur de la mise en œuvre.

Cependant, la ville pourra également tirer profit d'un projet de fusion afin de réorganiser le fonctionnement de son administration et de prendre le tournant décrit au chapitre 4. A ce stade, le projet de Plan directeur régional décrit sous le chiffre 3.3 servira-également de ligne directrice.

7.2.5. Le renforcement de l'autonomie communale

De l'enquête soumise aux conseillers communaux, il ressort que la préoccupation majeure des élus politiques est le maintien de la qualité de vie et de l'authenticité des villages de la Gruyère.

Le modèle de gouvernance proposé permet autant à la commune fusionnée qu'aux arrondissements administratifs locaux de retrouver davantage d'autonomie :

- Avec un poids plus important dans le canton avec une commune fusionnée avec plus de 57'000 habitants qui deviendrait la plus grande commune du canton de Fribourg et un potentiel de synergies rendu possible par la simplification des structures, la commune fusionnée est en mesure de prendre en main son avenir et de répondre aux enjeux futurs;
- Les arrondissements administratifs locaux et leur commissions, libérés des tâches complexes pour lesquelles ils ne disposent pas de marge de manoeuvre, retrouvent une autonomie qui leur permet de se concentrer sur la qualité de vie et les besoins des citoyens.

Cette qualité de vie est un élément essentiel de la mission des communes du futur, à savoir la préservation et la cohésion du tissu social.

Ainsi il est primordial d'institutionnaliser les arrondissements locaux afin qu'ils disposent d'une réelle autonomie décisionnelle et budgétaire.

Aujourd'hui, un des grands enjeux de l'autonomie est lié aux compétences de l'administration communale. Il est illusoire de penser qu'une commune pourra préserver son autonomie sans une administration performante capable de répondre à l'évolution des besoins. Sans développement des compétences administratives, les communes n'auront d'autres alternatives que de déléguer de plus en plus de tâches à des associations de communes ou à d'autres communes, perdant ainsi le contrôle de leurs prestations.

7.3. Les opportunités du projet

Un projet d'une telle envergure amène des opportunités, dont la réalisation repose sur des facteurs clés spécifiques à la Gruyère.

Opportunités pour :

- Les communes périphériques de rejoindre une entité administrative performante tout en préservant leur identité culturelle locale;
- Les communes périphériques de bénéficier du développement de toute la région en y participant pleinement;
- La nouvelle commune de profiter de ce projet novateur pour mettre en place une administration à même de réaliser le tournant vers plus d'agilité et de durabilité;
- La nouvelle commune de développer le bilinguisme comme facteur d'attractivité pour toute la Gruyère, notamment dans le domaine culturel et scolaire.

Facteurs-clés de succès :

- L'identité gruérienne renforcée comme un facteur de cohésion sociale essentielle au développement de la qualité de vie;
- L'ARG et l'ensemble des associations régionales comme des associations exemplaires et réussies, véritables moteurs du projet;
- L'appui et l'intérêt du canton de Fribourg pour un projet novateur autant qu'exemplaire.

7.4. Le lien avec les autorités cantonales et le district

Les autorités cantonales sont le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.

Le territoire cantonal est divisé en districts administratifs. Un Préfet élu par le peuple est placé à la tête de chaque district. Il accomplit les tâches que la loi lui attribue (art. 136 Cst.).

Les communes peuvent s'associer pour l'accomplissement d'une ou plusieurs tâches d'intérêt commun. A cet effet, elles participent à une conférence régionale, concluent une entente intercommunale ou constituent une association de communes. Elles peuvent également se constituer en agglomération, conformément à la législation en la matière (art. 107 LCo). A noter toutefois que le Grand Conseil a adopté une nouvelle loi sur les agglomérations en août 2020, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2021. Cette loi fait disparaître la forme institutionnelle de l'Agglomération de Fribourg. Elle sera remplacée par une association de communes active sur un périmètre plus large, qui pourrait s'étendre à tout le district de la Sarine, ainsi qu'à certaines Communes du district de la Singine et du Haut-Lac francophone. Une phase transitoire est prévue pour garantir une transition sans lacune entre l'Agglomération et la future association de communes à créer. La répartition des tâches entre les communes et les associations de communes sera rediscutée.

La fusion des 25 communes du district de la Gruyère, qu'elle ait lieu en une ou en deux étapes, n'entraînera pas la disparition du district de la Gruyère, ni celle du Préfet de ce district. Ce dernier continuerait ainsi à représenter le Conseil d'Etat et chacune de ses directions dans le district de la Gruyère.

Toutefois, dans la mesure où le Préfet a notamment pour attribution de susciter et favoriser la collaboration régionale et intercommunale de son district, la présence d'une seule commune dans le district entraînerait de facto la disparition de cette attribution confiée au Préfet en matière de collaboration régionale (art. 15 de la loi sur les préfets). En effet, une fois toutes les communes fusionnées en une seule, le district devrait alors jouer le même rôle pour le Conseil d'Etat que l'arrondissement administratif pour le conseil communal. Le Préfet ne serait alors qu'un représentant de l'Etat.

Par contre, en cas de fusions de communes en deux étapes comme mentionné au chapitre 6.5.4 ci-dessus, il s'agirait de prévoir une forme de collaboration intercommunale entre les 7 arrondissements /communes pour la phase transitoire, dont la durée devrait être déterminée. Le Préfet conserverait son rôle et sa mission pendant cette phase transitoire. La mise en place d'une agglomération institutionnelle, même dans sa nouvelle forme juridique allégée, pourrait alors être recommandée. Cela ne remettrait pas en cause l'agglomération dans son acceptation fédérale, en lien avec le financement des infrastructures de transport.

A noter qu'il est parfois question de "région". Le Conseil d'Etat, dans son message sur la révision de la loi sur les agglomérations (Message 2016-DIAF-31 du 7 janvier 2020), mentionne à ce titre que tant dans sa définition institutionnelle fribourgeoise que dans son acceptation fédérale, l'agglomération désigne une entité intermédiaire entre l'échelle communale et l'échelle cantonale. Cette situation l'insère naturellement dans les réflexions en cours sur la notion de "région", et questionne les liens entre cette entité, reposant sur une approche fonctionnelle, et, par exemple, les districts. Les réflexions en cours sur cette notion de région concernant a priori la même "échelle" territoriale, il importerait naturellement de tenir compte des agglomérations dans le débat, afin de ne pas multiplier les institutions et faire se chevaucher, sans raison, des territoires d'action publique différents.

Dans la mesure où chaque district du canton de Fribourg ne devait plus être constitué que d'une seule commune fusionnée, soit 7 ou 8 communes si l'on tient compte de la capitale, le district serait en quelque sorte superposé à une commune, de telle sorte que son existence pourrait être remise en cause.

7.5. L'aspect financier

Ce rapport aborde la faisabilité de la fusion uniquement sous l'angle de la gouvernance et de l'organisation politique. Dans tout projet de fusion, une planification financière de la future fusionnée permet de confirmer la faisabilité de la fusion en termes de budget de fonctionnement et de capacité d'investissement de la commune. Elle permet également de déterminer le taux d'impôt d'équilibre et le niveau des différentes taxes de la commune fusionnée.

Sur demande du Préfet, une analyse financière d'un projet de fusion de l'ensemble des communes du district de la Gruyère a été menée par le Service des communes (ci-après SCom) en 2015. Celle-ci repose sur les comptes communaux 2009 à 2013 et ne tient pas compte d'éléments prospectifs liés à la fusion. En mentionnant qu'une étude approfondie devait être réalisée et compte tenu des informations à disposition, l'analyse révèle qu'une fusion des 25 communes de la Gruyère serait viable financièrement.

L'ARG a demandé une actualisation de cette analyse financière au SCom le 14 avril 2022.

En date du 30 juin 2022, le SCom a remis au comité de pilotage du projet de fusion des communes de la Gruyère un rapport d'analyse financière sur les années 2016 à 2020. Lors de la présentation du projet de fusion des communes du district de la Gruyère le 29 juin 2023, le SCom a présenté une analyse financière actualisée sur les années 2018 à 2022, dont les chiffres sont repris ci-après.

En conclusion, l'analyse effectuée permet de constater les éléments suivants:

- Pour un coefficient PP et PM de 75% et une contribution immobilière à 2%, le résultat comptable effectif moyen (selon MCH1) est de 17'063'951 CHF, permettant de dégager une capacité d'emprunt théorique de 72'650'088 CHF et une capacité totale d'investissement de 371'589'994 CHF.
- Pour un coefficient PP et PM de 78% et une contribution immobilière à 1.5%, le résultat comptable effectif moyen (selon MCH1) est de 22'396'779 CHF, permettant de dégager une capacité d'emprunt théorique de 161'530'555 CHF et une capacité totale d'investissement de 460'470'461 CHF.
- Sur la base des rendements fiscaux tirés de la statistique fiscale, les coefficients et taux d'impôts moyens se situent à 78.1% pour les PP et à 76.56% pour les PM, avec une contribution immobilière de 2.00%.

Nous renvoyons également aux conclusions de la présentation du SCom du 29 juin 2023.

Lors d'un autre projet de fusion, nous avons comparé la méthodologie utilisée par le SCom et celle utilisée par BDO SA. Nous arrivions à des résultats très proches et avec des méthodes différentes. Nous pouvons donc raisonnablement estimé que l'analyse effectuée pour la période donnée est robuste et permet de constater que la fusion sous l'angle financier semble faisable.

Une mise à jour s'imposera toutefois dès l'entrée en vigueur des normes MCH2 pour l'ensemble des communes du projet.

Enfin, le SCom a également estimé le montant d'aide à la fusion selon l'art. 11 de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC). Ce montant est estimé sur la base de la population 2018 à 34'542'420 CHF. Ce montant n'a pas été intégré à ce stade dans l'analyse financière.

8. Bilinguisme

La question du bilinguisme du district de la Gruyère n'a pas été traitée de manière exhaustive par les GT. L'ARG souhaite ainsi que cette question importante fasse l'objet d'un complément dans le rapport de faisabilité de la fusion des communes du district de la Gruyère.

L'art. 6 al. 3 de la constitution du canton de Fribourg (Cst, RSF 10.1) précise que la langue officielle des communes est le français ou l'allemand. Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles. L'art. 6 al. 4 Cst. complète, en précisant que l'Etat favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Il encourage le bilinguisme.

En l'espèce, la langue officielle de la commune de Jaun est l'allemand, tandis que celle des 24 autres communes du district de la Gruyère est le français.

Diverses lois ou ordonnances règlent l'usage des langues dans les communes du canton de Fribourg. A titre d'exemple, relevons la loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS, RSF 411.0.1). L'enseignement est donné en français dans les cercles scolaires où la langue officielle est le français et en allemand dans les cercles scolaires où la langue officielle est l'allemand. Lorsqu'un cercle scolaire comprend une commune de langue officielle française et une commune de langue officielle allemande, ou une commune bilingue, les communes du cercle scolaire assurent la fréquentation gratuite de l'école publique dans les deux langues (art. 11 al. 1 et 2 LS).

Sans aller plus avant dans l'analyse, nous sommes d'avis qu'une approche fondée sur un bilinguisme pragmatique, tel qu'il est aujourd'hui pratiqué par la Préfecture de la Gruyère vis-à-vis des citoyens de la commune de Jaun, devrait perdurer dans le cadre d'une fusion des 25 communes du district. Ainsi, le territoire de l'ancienne commune de Jaun continuerait d'être un cercle scolaire pour l'école primaire et les dispositions actuellement prises au niveau du secondaire continueraient d'être appliquées pour les enfants de Jaun. Les citoyens germanophones de la commune fusionnée pourraient ainsi profiter de la mise en place de ce bilinguisme pragmatique, sans qu'il ne soit porté préjudice à la majorité francophone.

La question reste ouverte de savoir si la nouvelle commune fusionnée aura un statut de commune bilingue. Tant et aussi longtemps que la législation d'application de l'art. 6 Cst. n'a pas vu le jour, il n'est pas possible de répondre à cette question. En effet, la réponse dépendra de l'interprétation que fera le législateur fribourgeois des termes "minorité linguistique autochtone importante".

9. Aide à la décision

9.1. Avantages et inconvénients

AVANTAGES	INCONVENIENTS
Professionnalisation de la gestion communale et amélioration des prestations dans différents domaines, permettant des économies d'échelle	Sentiment de perte de proximité de la part de citoyens habitant des communes plus éloignées du centre du district
Suppression des associations intercommunales	Eventuelle hausse du coefficient d'impôt communal pour certains citoyens (à ce stade pour une minorité des communes selon analyse du SCom)
Attractivité de la région en hausse et augmentation potentielle de la population	Diminution du nombre de mandats politiques, tant à l'exécutif qu'au législatif, pouvant être ressentie comme un affaiblissement du système de milice
Concentration du conseil communal sur ses attributions de direction et d'administration de la commune, avec une vision stratégique lui permettant de prendre toutes les initiatives de nature à promouvoir le bien de la commune	Réorganisation à mettre en place (à court terme)
Soutien au conseil communal d'une administration professionnelle, compétente et proche des citoyens	
Gestion de l'aménagement du territoire et les transports publics dans un périmètre plus important, permettant de dégager des synergies plus importantes pour les citoyens	
Renforcement et stabilisation de la capacité financière de la commune fusionnée, notamment s'agissant des rentrées fiscales et des investissements	
Mise en place de 7 arrondissements administratifs, avec des commissions d'arrondissement dans lesquelles siègent des conseillers généraux et dont les compétences sont fixées selon les critères de la gouvernance locale	
Renforcement du poids de la commune à l'échelon cantonal et délégation de tâches cantonales à la commune	
Meilleure mise en œuvre de projets d'importance pour la région	
Eventuelle baisse du coefficient d'impôt communal pour certains citoyens (à ce stade pour la majorité des communes selon les analyses du SCom)	

Remarque additionnelle : En l'état actuel de la législation, le refus de la convention de fusion par une seule commune lors de la votations populaire dans toutes les communes concernées entraînerait l'arrêt du processus de fusion et le retour à la case zéro.

9.2. Les leçons de l'échec de la fusion du Grand Fribourg

La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC) a mis en place une procédure spécifiquement adaptée pour la fusion des communes du Grand Fribourg, qui consiste notamment en l'élection d'une assemblée constitutive. Ce modèle présente des avantages, du fait que les délibérations qui portent sur le projet de fusion de communes se déroulent de manière plus transparente et en présence d'un plus large nombre d'acteurs que dans le cadre d'un projet de fusion de communes classique, où souvent seuls les membres des conseils communaux concernés sont impliqués, sans publicité. Ainsi, le modèle du Grand Fribourg a indéniablement enrichi le débat d'idées, au-delà du seul cadre du Grand Fribourg. Selon nous, la vision de la commune fusionnée est plus proche de la réalité que lors des processus classiques de fusions. Le risque principal lié à l'élection d'une assemblée constitutive est toutefois que les membres des exécutifs communaux des communes concernées par la fusion du Grand Fribourg, qui n'étaient pas membre de l'assemblée constitutive, ne se sont peut-être pas suffisamment identifiés aux travaux de celle-ci. Si les représentants du conseil communal d'une commune concernée ne se sont pas identifiés au projet de fusion, ils ont ensuite de la peine à soutenir la fusion et à la promouvoir de manière active. Or, surtout dans les petites communes, le conseil communal tient toujours un rôle très important de moteur lors d'une votation sur la fusion de leur commune avec d'autres. Le parallèle ici avec le projet du Val-de-Ruz est révélateur, avec dans leur cas l'ensemble des exécutifs communaux qui soutenaient le projet et qui se sont investis pour le faire accepter par la population.

Parmi les propositions novatrices et audacieuses émises par l'assemblée constitutive, nous relevons celle de mettre en place des commissions locales ou de quartiers. À défaut d'un cadre juridique peut-être plus rigide, certains citoyens ont critiqué ces commissions, en mentionnant que celles-ci ne pourraient pas jouer le rôle de piston entre le conseil communal et la population, ou alors de manière purement symbolique.

Les membres du groupe de travail finances ont établi des planifications financières très détaillées des communes concernées, respectivement de la commune fusionnée, permettant de déterminer un coefficient de dépendance fiscale pour les plus grandes entreprises contribuables de chacune des communes concernées, indicateur très intéressant pour la vision financière des communes, de même que des fourchettes du coefficient d'impôt communal. Malgré toutes ces informations très précises et complètes, la détermination de ce coefficient d'impôt communal joue encore un rôle très important dans la formation de l'opinion des citoyennes et citoyens des communes concernées. Quelques communes pivots du Grand-Fribourg (Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne notamment) n'ont eu de cesse de marteler que les impôts allaient augmenter, et c'est essentiellement les autorités communales en place qui le disaient. La réflexion dès lors sur le périmètre de départ du projet de fusion est également un élément fort, comme l'a montré le projet de Val-de-Ruz qui n'a pas hésité à sortir une commune récalcitrante dès le lancement du projet de fusion. Une telle démarche aurait permis peut-être d'éviter l'échec du projet de fusion du Grand-Fribourg.

Enfin, le rôle des partis et autres mouvements politiques a été négligé par l'assemblée constitutive. Dès lors, certaines personnes des communes périphériques, plus proches des idées défendues par les partis de droite, ont pu avoir des craintes en lien avec la majorité de gauche en Ville de Fribourg et vice-versa.

L'Assemblée constitutive a tiré son bilan le 31 mai 2022 avec la publication de son rapport de clôture, revenant sur quatre années d'activités. Porté par un dispositif institutionnel particulier, le projet de fusion du Grand Fribourg est allé plus loin que toutes les initiatives passées. En revanche, le processus a montré des faiblesses au niveau de la détermination du périmètre et de l'implication des exécutifs communaux. Des adaptations du cadre légal semblent également nécessaires pour donner plus de chances aux grandes fusions de communes à l'avenir. Les différences structurelles marquées entre les communes du Grand Fribourg resteront un défi, que seul un dialogue continu permettra de relever. Le rapport peut être consulté ici: [Poursuivre la discussion sur la gouvernance locale | Assemblée constitutive du Grand Fribourg](#)

9.3. Le chemin vers la fusion

La procédure pour les fusions de communes est réglée par la loi sur les communes (LCo) et le règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo).

La fusion avec une ou plusieurs communes (sans aucune limitation du nombre de celles-ci) peut être demandée par l'Etat, l'assemblée communale sur l'initiative d'un citoyen, le conseil général sur l'initiative de l'un de ses membres, le conseil communal ou le dixième des citoyens actifs (art. 133a LCo). La procédure varie ensuite en fonction de l'initiative choisie pour démarrer le processus de la fusion de communes.

Concrètement, prenons l'hypothèse d'une demande de fusion des 25 communes de la Gruyère par les 25 conseils communaux. Dans ce cas, le vote dans toutes les communes concernées portera directement sur la convention de fusion passée entre celles-ci. Mais dans l'hypothèse d'une demande de fusion des 25 communes de la Gruyère par les 25 conseils généraux ou assemblées communales, il faudra d'abord une décision de tous ces organes sur le principe de la fusion, pour que les 25 conseils communaux établissent ensuite, dans un délai légal de douze mois, la convention de fusion qui sera soumise au vote dans toutes les communes concernées. Dans les deux hypothèses, la convention de fusion doit être approuvée par chacune des communes concernées, un vote négatif dans une seule commune interrompant le processus de fusion. Et c'est là le point faible de la législation actuelle lorsqu'un grand nombre de communes veulent fusionner! La loi devrait en effet à notre sens prévoir une règle subsidiaire de majorité qualifiée à l'échelle du périmètre de la fusion, permettant le cas échéant à la fusion de se réaliser même si une ou deux petites communes disent non. Par exemple, si l'ensemble des citoyennes et citoyens de toutes les communes concernées acceptent le projet avec plus de 75% des voix, la fusion est acceptée indépendamment du résultat individuel des communes.

La convention de fusion doit indiquer le nom et les armoiries de la nouvelle commune, de même que les dispositions relatives à un éventuel régime de transition en lien avec les élections des autorités communales. Des dispositions sur le droit de cité, les coefficients d'impôts et les règlements communaux viennent généralement compléter la convention.

Les travaux de réflexion effectués dans le cadre de la présente étude faisabilité constitueraient des bases permettant d'entrer dans le vif du sujet s'agissant de la convention de fusion.

La loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC, RSF 141.1.1) définit notamment les objectifs de l'encouragement aux fusions volontaires de communes ainsi que les moyens mis à disposition par l'Etat. Elle mentionne que les fusions de communes sont proposées sur la base d'un plan de fusion établi dans chaque district (art. 4 LEFC). Le nombre de communes qui fusionnent ne limite pas en soi le montant de l'aide financière accordée par l'Etat, mais les communes qui envisagent une fusion doivent présenter au Conseil d'Etat un projet de convention signé par les conseils communaux intéressés.

La LEFC contient un chapitre dédié à la fusion des communes du Grand Fribourg. Ce chapitre ne pourrait toutefois pas s'appliquer à la fusion de la Gruyère, sauf modification ou adaptation législative préalable.

Le chemin vers la fusion est certes réalisable en l'état actuel de la législation, même si certains ajustements des dispositions légales permettraient de le simplifier.

10. La feuille de route

La remise du présent projet nécessite dès lors une démarche consultative. Les différentes étapes sont décrites dans le schéma ci-dessous: [Nous n'avons pas mis à jour la feuille de route]

	Timing
Remise d'un projet de rapport au bureau	Février 2020
Séance de discussion du projet*	Juillet 2021
Remise d'un projet modifié au bureau	Octobre 2021
Consultation des communes	Mars 2022
Adaptation du projet	Juin 2022
Débat public	Automne 2022
Votation consultative	2023

*En raison du COVID-19, le projet a été décalé dans le temps.

11. Synthèse

Si les 25 communes du district de la Gruyère fusionnaient, voici les changements de gouvernance principaux :

- Fusion des 25 communes du district de la Gruyère
- Constitution d'un conseil communal composé de 9 élus
- Constitution d'un conseil général composé de 80 ou 100 membres
- Instauration de 7 cercles électoraux qui sont également des arrondissements administratifs, soit les régions ARG actuelles et la Ville de Bulle
- Constitution de 7 commissions d'arrondissement, composées de membres élus proportionnellement dans leur cercle électoral