



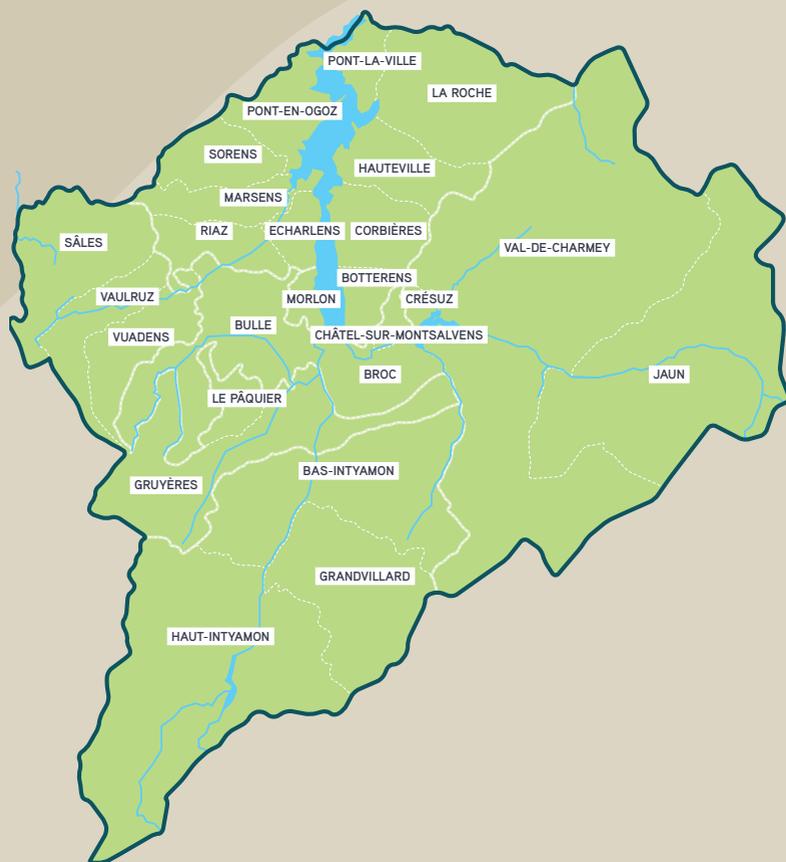
association  
régionale  
la gruyère

Vote populaire consultatif

**Poursuite des travaux  
en vue d'une commune  
unique en Gruyère**

9 juin 2024

[www.regiongruyere.ch/votation](http://www.regiongruyere.ch/votation)



## Sommaire

Question posée	3
Chronologie des travaux	4
Commune unique	5
Finances	6
Risques	7
Opportunités	8

# Question posée

Depuis 1848, la Suisse fédérale s'organise en trois niveaux : les communes, les cantons et la Confédération. Selon le principe de subsidiarité, la responsabilité d'une action publique est confiée à la plus petite entité capable de l'assumer complètement. C'est ainsi que la Confédération s'acquitte des tâches que les cantons ne peuvent assumer seuls et que les cantons s'acquittent des tâches que les communes ne peuvent assumer seules. A la base du système, la commune est actuellement mise au défi. Elle doit avec ses élu-es assumer et financer plus de tâches et de prestations, répondre à des exigences légales toujours plus nombreuses et faire face à la complexité des différents domaines d'action. Sur la base de ce constat, l'Etat de Fribourg a décidé en 2010 de se doter d'une loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), visant à favoriser le regroupement des forces communales.

En Gruyère comme ailleurs, l'une des réponses apportées durant les cinquante dernières années aux défis de la gouvernance communale a consisté à créer des associations de communes pour accomplir les tâches que les communes ne parvenaient plus à assumer seules. Ces associations ont permis de relever de nombreux défis, comme le développement des infrastructures scolaires, sportives, sociales, économiques et touristiques.

Mais elles ont aussi créé un niveau intermédiaire entre la commune et le canton, et réduit l'autonomie communale. Il résulte de cette situation que les communes n'ont aujourd'hui plus une emprise directe sur ces tâches et s'éloignent ainsi du principe « qui paie commande » pour une part significative de leur budget.

En 2017, le Préfet de la Gruyère a constitué une Conférence régionale regroupant les 25 communes de la Gruyère. Le Comité de pilotage est composé de tous les Syndics/Syndiques du district et l'Association Régionale la Gruyère (ARG) se charge de l'opérationnel. Sur mandat du Comité de pilotage, l'ARG a ainsi lancé une étude portant sur l'idée de créer une commune unique en Gruyère. Accompagné d'une analyse financière et publié en 2023, ce rapport conclut à la faisabilité de cette idée et esquisse différentes pistes de réflexion pour l'organisation politique et fonctionnelle de la commune unique.

Avant de poursuivre les travaux et de développer un projet concret, le Comité de pilotage sollicite l'avis de la population gruérienne lors du vote consultatif du 9 juin 2024. La création d'une commune unique est synonyme d'opportunités et de risques, dont il convient de tenir compte. Ainsi, l'ARG, sur mandat du Comité de pilotage regroupant les 25 Syndics/Syndiques de la Gruyère, invite les citoyennes et citoyens à répondre à la question suivante :

*Acceptez-vous que les communes du district de la Gruyère poursuivent les travaux en vue d'une commune unique en Gruyère ?*

Le vote consultatif permet de connaître l'avis de principe de la population gruérienne, à savoir si elle entre en matière sur ce processus de fusion, sans toutefois l'engager sur un projet concret. En effet, si un tel projet doit être rédigé à l'avenir, il fera l'objet d'un débat public et d'une votation populaire supplémentaire lors de laquelle le oui de toutes les communes serait requis pour permettre la réussite d'une fusion.

# Chronologie des travaux

Le thème de la gouvernance communale occupe l'ARG depuis de nombreuses années. Il existe un large consensus pour dire que le système actuel a atteint ses limites. D'une part, l'autonomie des communes est fortement affaiblie par les associations intercommunales, des structures favorisant peu le débat démocratique. D'autre part, il faut constater un problème de relève dans le personnel politique, indépendamment de la taille des communes. C'est dans ce contexte qu'a émergé l'idée de la commune unique.

L'ARG a conduit l'étude de faisabilité relative à la commune unique en Gruyère avec le soutien de la société BDO. Les membres des exécutifs communaux ont été pleinement intégrés dans les travaux. Les réflexions ont permis de passer en revue l'ensemble des tâches communales, d'identifier les défis que les communes devront relever à l'avenir et d'esquisser des formes possibles de gouvernance.

En parallèle, le Service des communes de l'Etat de Fribourg (SCom) a mené l'analyse purement financière du modèle de commune unique, selon sa méthodologie. Il a agrégé les résultats financiers des exercices 2018 à 2022 des 25 communes. L'étude de faisabilité et l'analyse financière concluent à la faisabilité de la commune unique.

L'ARG a présenté les résultats de ses travaux en juin 2023 aux membres des exécutifs communaux. Ces derniers ont été invités à

se prononcer sur la poursuite des réflexions, en tenant compte de l'étude et de l'analyse financière. A la question «Est-ce que le district de la Gruyère doit poursuivre les réflexions de la gouvernance communale sur la voie de la commune unique selon le Rapport de l'Etude de faisabilité d'un processus de fusion des communes?»

- Les Conseils communaux de Bas-Intyamou, Broc, Grandvillard, Gruyères, Haut-Intyamou, Jaun, La Roche, Le Pâquier, Marsens, Morlon, Riaz, Sâles, Sorens et Val-de-Charmey ont répondu OUI (14).
- Les Conseils communaux de Botterens, Châtel-sur-Montsalvens, Corbières, Crésuz, Echarlens, Hauteville, Pont-en-Ogoz, Pont-la-Ville, Vaulruz et Vuadens ont répondu NON (10).
- Le Conseil communal de Bulle s'est abstenu (1).

Le Comité de pilotage estime que le rapport n'est pas pleinement satisfaisant, notamment en matière d'organisation et de gouvernance. En cas de poursuite des travaux en vue d'une commune unique, il est de l'avis unanime qu'un certain nombre de points devraient être revus. Pour cette raison, il souhaite poser une question plus générale à la population, afin de savoir si elle souhaite que les travaux en vue d'une commune unique se poursuivent ou non. Le vote consultatif du 9 juin 2024 permet ainsi d'ouvrir la discussion et d'inclure l'ensemble de la population gruérienne.

# La commune unique

Avec une population d'environ 60'000 personnes, la Gruyère est l'une des régions les plus dynamiques de Suisse. Son développement économique et démographique est appelé à rester l'un des plus importants du pays dans les décennies à venir. La commune unique est une stratégie possible pour adapter la gouvernance locale à cette évolution et garantir la qualité de vie sur l'ensemble du territoire, de la verte Gruyère à la Gruyère urbaine.

La commune unique renforce le «Penser Gruyère». Elle permet de planifier l'aménagement du territoire en tenant compte de la réalité sociale, culturelle et économique, qui dépasse les frontières communales. Elle permet de mutualiser les tâches les plus complexes et les plus coûteuses, d'offrir les mêmes prestations à toute la population et de préserver un service de proximité délocalisé. Elle garantit l'autonomie communale selon le principe de qui paie, commande.

Concrètement, la loi fribourgeoise permet de passer des 25 communes actuelles à une commune unique. Dans cette hypothèse, la nouvelle entité serait gérée par un organe exécutif, le Conseil communal, et un organe législatif, le Conseil général. Leurs membres seraient élus selon un régime transitoire à définir dans le cadre d'une convention, qui permettrait d'assurer la représentation des différents territoires dans la nouvelle entité pour une période donnée. Ce régime transitoire pourrait être ensuite reconduit ou adapté.

L'étude de faisabilité propose pour ce régime transitoire la création de sept régions (les chiffres reposent sur le recensement de la population légale au 31 décembre 2022) :

- **La Sionge** (population 5'105)
- **Bulle** (population 25'722)
- **Centre** (population 6'963)
- **Intyamon** (population 4'133)
- **La Jogne** (population 4'052)
- **Rive droite** (population 4'915)
- **Rive gauche** (population 8'862)

Chaque région aurait le droit à un nombre défini de sièges au Conseil général et au Conseil communal, fixé en fonction de sa population légale. Aucune région ne détiendrait de majorité, ni à l'Exécutif, ni au Législatif. Le Conseil communal et le Conseil général auraient la responsabilité de gérer les grands projets de la commune. Les prestations de proximité comme par exemple le déneigement, les subventions aux sociétés locales ou la location d'alpages et de pâturages seraient quant à elles gérées au niveau régional.

En cas de poursuite des travaux, le modèle proposé sera encore affiné et adapté pour tenter de considérer au mieux les différentes préoccupations locales.

# Finances

Le passage de 25 communes à une seule entité signifie une forte diminution des charges de transfert. Selon le Service des communes de l'Etat de Fribourg (SCom), le budget d'une commune moyenne gruérienne dépend à hauteur de 23% des charges de transfert régionales (année de référence 2022). Avec une commune unique, cette part du budget ne serait plus déléguée aux associations de communes et reviendrait dans l'autonomie décisionnelle de la nouvelle entité.

Par ailleurs, le modèle de la commune unique permet de répartir équitablement les profits et les charges sur l'ensemble du territoire. Il améliore également la capacité financière globale avec des économies d'échelle et permet d'appréhender plus sereinement les situations d'urgence.

Le SCom a réalisé une analyse financière pour la commune unique en Gruyère. Pour

son calcul, le service a agrégé les résultats financiers des exercices 2018 à 2022 des 25 communes. Les bilans des communes, des associations de communes et des établissements communaux ont également été pris en compte.

Le résultat de l'analyse financière donne les indicateurs suivants :

- Le coefficient d'impôt de la commune unique devrait osciller entre 75% et 78% pour les personnes physiques et morales.
- La contribution immobilière serait comprise entre 1,5 et 2‰.
- La capacité d'investissement totale de la commune unique se situerait entre 371 et 460 millions de francs.

L'Etat verserait une aide au démarrage de 34 millions de francs à la commune unique.

Un projet d'une telle ampleur présente nécessairement des risques et des opportunités. Le Comité de pilotage a identifié les principaux éléments qui peuvent plaider en faveur (opportunités) ou en défaveur (risques) du modèle de la commune unique.

# Risques

## **IDENTITÉ**

Le projet de commune unique peut signifier un sentiment de perte d'identité pour la population, notamment au niveau linguistique pour la minorité germanophone résidant à Jaun.

## **PROXIMITÉ**

La commune est à la base du système fédéraliste. Elle garantit à la population une forte proximité avec les représentant-es de l'autorité politique, surtout dans les petites communes. Avec une commune unique, cette proximité serait remise en cause.

## **PERSONNEL POLITIQUE**

Les élu-es communaux connaissent leur territoire et donnent de leur temps à la population. Avec une commune unique, il y aurait moins d'élu-es et il faudrait sans doute pallier leur engagement par du personnel professionnel. Les organes de la commune unique seraient par ailleurs en principe politisés, alors que certaines communes gruériennes sont aujourd'hui apolitiques.

## **FINANCES**

Les 25 communes gruériennes ont des finances saines. Néanmoins, on observe une grande variété entre les coefficients et taux d'impôts des différentes communes. Pour certaines communes, le passage au modèle de la commune unique signifierait une augmentation de coefficients et/ou taux d'imposition.

## **CENTRALISATION**

Une commune unique implique la mutualisation des tâches, en particulier les plus complexes. Elle peut induire une centralisation des prestations, des investissements ou des réglementations (par exemple en matière de cercles scolaires). Bulle et les autres communes de l'agglomération pourraient en profiter au détriment des régions périphériques.

## **COÛTS DE FONCTIONNEMENT**

La commune unique permettrait des économies d'échelle dans certains domaines comme l'informatique par exemple, mais ses besoins en termes de personnel seraient plus grands, afin de garantir les mêmes prestations sur l'ensemble du territoire. Au final, le fonctionnement pourrait être tout autant coûteux.

## **VIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE**

Les sociétés locales et les PME constituent la base de la vie sociale et économique. Les 25 communes gruériennes entretiennent des relations étroites avec elles et cherchent à les privilégier. Avec la commune unique, les autorités risquent d'être trop éloignées des sociétés locales et des PME.

# Opportunités

## **IDENTITÉ**

La Gruyère serait la plus grande commune du canton de Fribourg, avec une population d'environ 60'000 personnes rassemblées autour d'une identité déjà forte aujourd'hui. Elle gagnerait en influence vis-à-vis des autorités cantonales et fédérales. Elle appliquerait un bilinguisme pragmatique pour respecter la minorité germanophone.

## **PRESTATIONS ÉQUITABLES**

Actuellement, les Gruériennes et les Gruériens ne jouissent pas des mêmes prestations, en fonction de leur lieu de résidence. La commune unique permet de garantir une équité des prestations.

## **QUALITÉ DES INFRASTRUCTURES**

Chaque commune est responsable de ses infrastructures, comme les routes ou l'adduction d'eau. La commune unique permettrait de garantir à terme la même qualité des infrastructures sur tout le territoire, ce qui n'est pas le cas actuellement.

## **AUTONOMIE**

La commune unique reprendrait à son compte les activités des associations intercommunales. Elle retrouverait le contrôle sur les dépenses engendrées, tant du point de vue du fonctionnement que des investissements. La population pourrait saisir le référendum

communal pour donner son avis sur ces grandes dépenses.

## **ECONOMIES D'ÉCHELLE**

La commune unique permettrait des économies d'échelle. Ainsi, elle pourrait par exemple passer un seul contrat avec un prestataire de services informatiques au lieu des 25 contrats actuels. Ces économies permettrait de financer l'exécution des prestations sur l'ensemble du territoire, grâce au personnel communal décentralisé.

## **PROFESSIONNALISME**

Aujourd'hui, les petites communes n'ont pas de service technique. Par ailleurs, les 25 communes font face à une complexification croissante des exigences juridiques et techniques. La commune unique permettrait de professionnaliser les services.

## **FINANCES**

La commune unique permettrait aux régions périphériques de bénéficier pleinement des rentrées financières des zones les plus développées. L'installation d'une entreprise sur le territoire de la commune unique profiterait à tous les contribuables ; les conséquences du départ d'une entreprise ou d'un contribuable seraient partagées par l'ensemble de la population.