

Rapport relatif à la poursuite de la politique d'agglomération dans le canton de Fribourg

1. Introduction

Le canton de Fribourg s'interroge sur la poursuite de sa politique des agglomérations. Par l'intermédiaire de sa cheffe du Département des institutions, de l'agriculture et des forêts, Mme la Conseillère d'Etat Marie Garnier, il a demandé un rapport au soussigné.

Actuellement, la situation peut être caractérisée comme suit :

- Pionnier en Suisse avec sa loi sur les agglomérations de 1995, le canton envisage une révision de cette loi, dont la mise en œuvre se heurte à un certain nombre de difficultés
- Les agglomérations de Fribourg (dès 2012) et de Bulle (dès 2007) ont pu faire accepter par la Confédération leurs projets d'agglomération
- Le périmètre de l'agglomération institutionnelle de Fribourg (celle définie par les statuts de 2008), et qui constitue le périmètre du projet d'agglomération, ne correspond pas au périmètre de l'agglomération selon l'OFS. Il est possible sinon probable que la Confédération exigea à terme un périmètre élargi (pour le projet d'agglomération de 3^{ème} génération, voire ultérieurement)
- Toutes les communes ne voient pas un intérêt à faire partie de l'agglomération. Elles ne souhaitent en particulier pas participer au financement de cette dernière
- Les processus de fusion de communes pourraient être entravés en cas de projet de fusion de communes membres de l'agglomération avec des communes non membres de l'agglomération
- Les Autorités de l'agglomération ne sont pas élues par le peuple
- Les statuts de l'agglomération restreignent fortement les possibilités d'élection des « simples » citoyens
- Une commune (Guin) souhaite se retirer de l'agglomération.

2. Evaluation des problèmes

Les problèmes susmentionnés ne sont pas propres au canton et à l'agglomération de Fribourg. Ils découlent de l'histoire de la politique des agglomérations en Suisse, née en 2001 avec un rapport du Conseil fédéral. La priorité a alors été donnée à la prise en compte des agglomérations dans la politique fédérale et à l'aide au trafic d'agglomération, cette dernière étant conditionnée à l'élaboration d'un projet d'agglomération visant à la coordination des politiques des transports (largement fédérale) et de l'urbanisation (du ressort des cantons).

La politique des agglomérations de la Confédération ne devait pas être unique. Elle devait être complétée par des politiques cantonales. Près de 15 ans après le lancement de la politique fédérale des agglomérations, force est de constater que peu de cantons se sont attelés à cette tâche, hormis le canton de Berne avec ses Conférences régionales et le canton de Fribourg avec sa loi sur les agglomérations, qui en fait est antérieure à la politique fédérale.

3. Base théorique

La question de l'organisation des agglomérations a été traitée par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) dans deux rapports élaborés par un Groupe de travail technique (ci-après GTT) : le premier, de 2004, traite de la collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations¹. Le deuxième, de 2006, traite du renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantonales². C'est le rapport de 2004 qui peut intéresser ici. Le GTT y présente différents modèles d'organisation des agglomérations (voir schéma ci-dessous).

	Solution maximale	Approche moins radicale
à structure horizontale	Création d'une grande commune	Collaboration intercommunale facultative <ul style="list-style-type: none">– politique sectorielle– politique transsectorielle
à structure verticale	Création d'un niveau institutionnel supplémentaire (quatrième, voire cinquième)	Autres modèles («sans quatrième niveau») <ul style="list-style-type: none">– politique sectorielle– politique transsectorielle

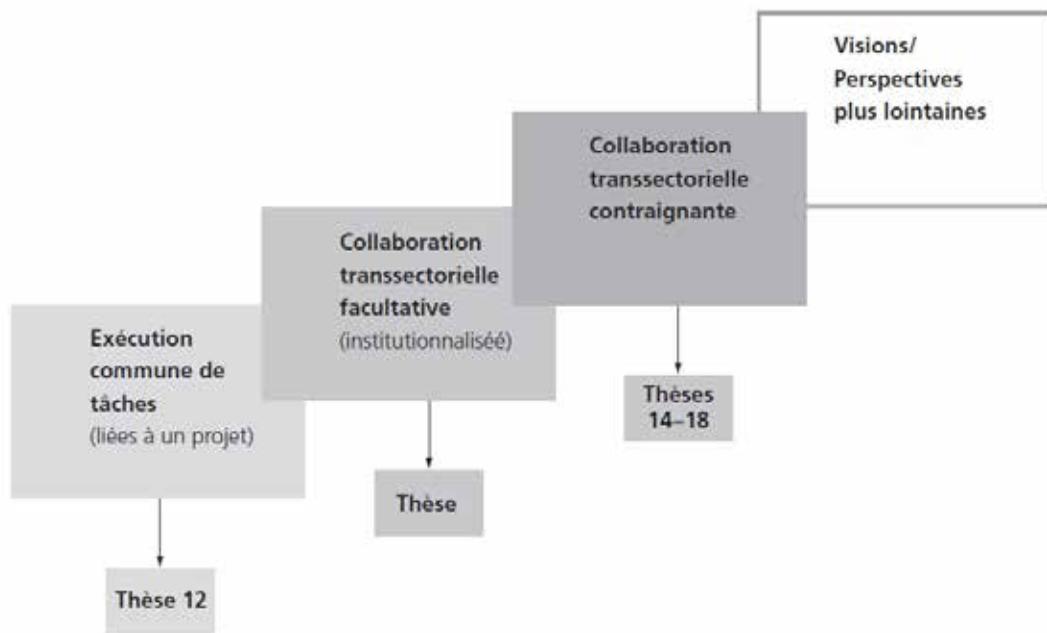
Source : Rapport 2004, page 43

Le GTT différencie ainsi les modèles conçus horizontalement et verticalement de même que différentes intensités de collaboration. Pour le GTT, « il ne faut plus s'attendre à ce que la collaboration horizontale, c'est-à-dire facultative, puisse encore contribuer grandement à résoudre les problèmes » (p. 43 du rapport susmentionné) même si la création d'une grande commune permettrait certes de régler la plupart des problèmes. Cette solution est toutefois difficile à mettre en œuvre politiquement, a fortiori sur un grand périmètre.

« Les modèles à structure verticale présentent en revanche le grand avantage d'être contraignants pour toutes les communes et les villes sises dans le périmètre défini, parce qu'elles sont ancrées dans le droit de rang supérieur » (page 44 du rapport susmentionné). Comme le quatrième niveau est difficile à réaliser pour des raisons politiques, le GTT s'est donc concentré sur les autres modèles à structure verticale, en différenciant différentes étapes d'intégration (voir schéma p.3).

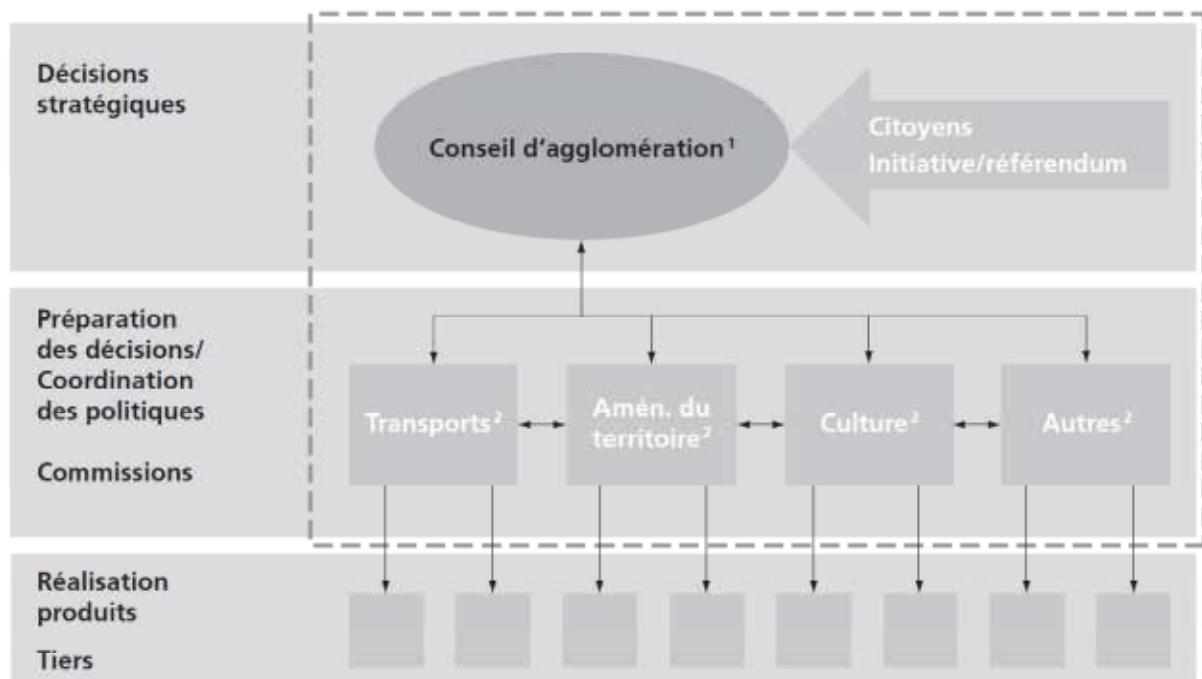
¹ Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) : Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004

² Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) : Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantonales, Berne 2006



Source : Rapport 2004, page 45

Enfin, le GTT a élaboré un modèle de structure (voir schéma ci-dessous), qui se rapproche du modèle bernois des Conférences régionales. Le Conseil d'agglomération est formé des présidents des communes membres de l'agglomération.



Source : Rapport 2004, page 48

On retiendra des recommandations de la CTA les éléments suivants :

- Le modèle d'une grande commune, à l'image de ce qui s'est fait à Lugano, est un bon modèle, mais sa réalisation se heurte à des difficultés politiques. Il n'est pas envisagé pour Fribourg une fusion de toutes les communes de l'agglomération institutionnelle. Par contre (projet du préfet), il est envisagé la fusion des 5 communes de l'agglomération compacte (Fribourg, Marly, Villars-sur-Glâne, Givisiez et Granges-Paccot)
- Différents modèles d'organisation existent mais il faut éviter les modèles dans lesquels les décisions sont facultatives (soit qui dépendent de décisions de toutes les communes)
- Fribourg connaît déjà, pour une partie de son agglomération au sens de l'OFS, une structure verticale appropriée. Il convient de prendre appui sur ce qui existe.

4. Questions diverses

4.1. Vue d'ensemble de la situation dans les autres cantons

Il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation dans les différents cantons. Renseignements pris à l'ARE, à part Fribourg et sa loi sur les agglomérations, il n'existe des dispositions que dans le canton de Berne avec ses Conférences régionales, déjà mentionnées. L'agglomération de Delémont, pour sa part, est organisée sous la forme d'une Association de communes.

Les décisions relatives aux projets d'agglomération, qui constituent aujourd'hui les seules décisions des agglomérations, nécessitent en principe l'accord de toutes les communes et du canton.

4.2. La question du périmètre de l'agglomération

L'agglomération de Fribourg connaît plusieurs périmètres, en particulier :

- Celui de l'agglomération institutionnelle, qui comprend les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne. Ce périmètre est également celui du projet d'agglomération.
- Celui de l'OFS, sensiblement plus étendu (36 communes aujourd'hui, 42 avant les dernières fusions).

Le fait de travailler sur plusieurs périmètres complique évidemment la situation. D'un autre côté, il n'est certainement pas possible politiquement d'étendre l'agglomération institutionnelle à toute l'agglomération au sens de l'OFS. Il serait de toute façon nécessaire d'examiner en détail la pertinence de ce dernier périmètre.

La situation à Fribourg est encore compliquée par le fait que des fusions de communes (projet du préfet) sont prévues entre des communes membres de l'agglo et des communes qui n'en sont pas membres. Il importe que la fusion des communes ne soit pas rendue plus difficile en raison de l'agglo.

Il paraîtrait raisonnable de :

- Conserver dans son périmètre actuel l'agglo institutionnelle (sous réserve de la situation de Guin ; voir ci-dessous) tout en poursuivant les processus de fusion de communes
- Réexaminer la situation de Guin qui souhaite quitter l'agglo institutionnelle. Il serait pensable d'accepter, à certaines conditions (par exemple la poursuite de sa participation financière à la mise en œuvre du projet d'agglo ou/et un engagement politique en faveur du développement régional de la Singine, coordonné avec le projet d'agglomération), sa

- démission. Une autre stratégie consisterait à essayer de motiver cette commune à rester dans l'agglo. Les mesures susceptibles d'être prises ne sont toutefois pas faciles à esquisser
- Etendre le plus possible dans le sens du périmètre OFS le périmètre du projet d'agglomération. En effet, le périmètre OFS reflète les relations fonctionnelles, donc les interdépendances entre les communes. C'est bien à cette échelle qu'il faut aborder les questions d'aménagement du territoire et de transport (entre autres)
 - Le périmètre de l'agglo institutionnelle devrait de toute façon être élargi dans l'hypothèse où toutes les communes du centre cantonal devaient fusionner. Dans le cas contraire, cela pourrait poser des problèmes de reconnaissance dans le cadre du soutien fédéral aux projets d'agglomération.

4.3. Organisation de l'agglomération

L'agglomération institutionnelle est formée aujourd'hui d'un législatif et d'un exécutif. Le modèle de la CTA (voir ci-dessus), qui correspond en gros au modèle des Conférences régionales bernoises, ne comprend qu'un exécutif, formé des présidents de commune en raison de leur légitimité démocratique. Les exécutifs communaux peuvent donner des instructions contraignantes à leur délégué dans la Conférence régionale, et il existe des possibilités d'initiative et de référendum pour la population.

Si le canton de Fribourg devait aller dans le sens de 2 périmètres (selon point 4.2. ci-dessus), il serait souhaitable de :

- Garder les organes existants de l'agglo institutionnelle
- Organiser l'agglomération fonctionnelle (périmètre OFS) soit sous la forme d'une Association de communes, l'agglo institutionnelle constituant une seule unité, soit sous celle du modèle de la CTA (voir ci-dessus Conseil d'agglomération). L'agglo institutionnelle et chaque commune seraient représentées dans cet exécutif, proportionnellement à leur poids démographique. Il convient toutefois de relever que les syndics fribourgeois, qui ne sont pas élus directement par le peuple, n'ont pas tout à fait la même légitimité que leurs collègues bernois. Il n'en reste pas moins que le modèle de la CTA constitue également un bon modèle pour le canton de Fribourg.

Cette méthode permettrait d'associer le plus grand nombre de communes possible à la politique d'agglomération sans les contraindre à adhérer à l'agglo institutionnelle.

4.4. La question de la légitimité démocratique

Les statuts de l'agglomération institutionnelle de Fribourg limitent l'accès à l'exécutif de l'agglomération alors qu'il serait plus judicieux d'avoir le système le plus ouvert possible.

En tout état de cause, l'agglomération et ses tâches ne seront véritablement connues et reconnues que lorsque l'agglomération sera organisée de manière démocratique.

L'idéal serait que les membres du législatif, ceux de l'exécutif de même que le président ou la présidente de l'agglo soient élus par le peuple. Des solutions intermédiaires sont évidemment possibles, ainsi une élection par le peuple des seuls membres du législatif, ou des seuls membres de l'exécutif, voire du seul président ou de la présidente. Les enjeux d'agglomération n'apparaîtront que lorsque le mode d'élection aura été adapté.

4.5. Le rôle du préfet

Le préfet aurait vocation à présider l'agglomération. Le fait qu'il soit élu par le peuple va dans le sens de la démocratisation souhaitée ci-dessus.

Il est évidemment possible que différentes considérations plaident pour un président ou une présidente qui ne soit pas le préfet (dont les tâches vont bien au-delà de celles de l'agglo) mais dans ce cas de figure, il conviendrait de bien définir les tâches du président ou de la présidente de l'agglo et celles du préfet. Dans le cas contraire, les conflits sont programmés.

4.6. La question des cercles éventuels

L'agglomération institutionnelle et l'agglomération fonctionnelle constituant deux périmètres distincts, il y a de fait deux cercles. Dans les hypothèses retenues ici :

- L'agglo institutionnelle est très intégrée et s'occupe des six tâches définies dans ses statuts
- L'agglo fonctionnelle s'occupe elle essentiellement du projet d'agglomération. Chaque commune est toutefois libre de collaborer à d'autres tâches (principe de la géométrie variable) suivant un contrat de prestations signé avec l'agglo institutionnelle.

4.7. La question du financement des tâches de l'agglomération

La question du financement découle de ce qui précède : l'agglo institutionnelle se finance elle-même en fonction de ses statuts. Le projet d'agglomération est financé par tout le périmètre concerné, la part de chaque commune étant proportionnelle à sa taille démographique. Le cas échéant, il est également possible de tenir compte de la capacité contributive voire de la distance au centre.

4.8. Réponses aux autres questions posées

1. Avantages et inconvénients de la forme fribourgeoise par rapport à l'association de communes

En fait, il est possible d'aboutir aux mêmes résultats avec les deux formes d'organisation. De toute façon, l'essentiel se trouve dans la vision (le « projet ») et non dans la forme juridique. Il est dès lors difficile de mettre en évidence des avantages et des inconvénients des deux formes, que connaît d'ailleurs le canton de Fribourg (l'agglo de Bulle en tant qu'association de communes, celle de Fribourg en tant qu'agglo institutionnelle)

2. Autres formes existantes

Il a été répondu à cette question plus haut (voir point 4.1.).

3. Taille de l'agglomération de Fribourg

L'agglomération institutionnelle a une taille adéquate : ni trop petite ni trop grande. L'agglomération selon l'OFS est par contre immense avec ses 30 communes. L'agglo institutionnelle correspond au centre cantonal (compris dans le sens d'un périmètre plus large que celui du Grand-Fribourg), pour lequel nous avons fait des propositions dans un précédent rapport.

4. Impacts en cas de fusion de communes membres et de communes non membres de l'agglo

En principe, c'est l'appartenance à l'agglo qui devrait primer, c'est-à-dire que les nouvelles communes devraient rester dans l'agglo, qu'il convient de ne pas affaiblir. La contribution financière des nouvelles communes augmenterait donc, ce qui pourrait poser quelques problèmes politiques. Pour contrer cela, il pourrait être envisagé de ne pas modifier la répartition des frais entre les

communes pendant une certaine période (une législature par exemple). Il s'agirait alors de geler les contributions des différentes communes ou/et de reporter dans le temps une réforme de fond sur la répartition des charges entre les communes.

5. Les agglomérations sont-elles en mesure de développer un projet urbain ?

Bien entendu : toute collectivité peut développer un projet. Il « suffit » d'une volonté politique et d'une organisation adéquate. Il convient de préciser qu'un projet urbain, au sens où nous l'entendons, ne correspond pas au projet d'agglomération, qui se « limite » (pour l'instant du moins) aux questions d'urbanisation et de transport. Le projet urbain va au-delà (voir ci-dessous point 6). Sans doute serait-il plus facile, dans un premier temps tout au moins, d'établir ce projet pour l'agglo institutionnelle, le cas échéant en coordination avec le projet urbain que devraient développer les communes du Grand-Fribourg en vue de leur fusion.

6. De quel projet urbain aurait besoin le centre de l'agglomération ?

Le projet urbain du centre de l'agglomération devrait répondre à la question suivante : quel Fribourg voulons-nous en 2030 ?

Cela étant, le projet ne serait pas qu'urbanistique. Il traiterait également de la culture, de l'intégration, des collaborations avec d'autres villes, etc.

Le travail devrait comprendre les phases suivantes :

- Une brève analyse de la situation actuelle (analyse SWOT)
- L'élaboration de scénarios prospectifs (avec le recours à quelques avis d'experts)
- L'élaboration de la vision (du projet).

Le travail devrait être accompagné par un processus participatif.

7. Comment peut être lancé le processus participatif ?

Le processus participatif peut être lancé soit par le préfet soit par les communes ou l'agglo, mais pas par le canton, dont le rôle devrait être un rôle d'accompagnement et d'incitation.

8. Règles pour la reprise de nouvelles tâches par l'agglomération ?

Les tâches actuellement confiées à l'agglo sont bien celles qui relèvent logiquement aujourd'hui de l'agglo. Les choses pourraient évidemment évoluer. Nous ne voyons pas de problème avec la règle de l'unanimité dès lors que l'extension des tâches porte atteinte à l'autonomie communale. Il conviendrait néanmoins de tendre, à terme, à une disparition de cette règle.

9. Possibilité de ne participer qu'à certaines tâches

Le principe de la « géométrie variable » est généralement admis. Nous avons dit plus haut que cette pratique est pensable dans l'agglomération fonctionnelle. Elle ne devrait pas être admise dans l'agglo institutionnelle.

10. Question relative à l'organisation

De manière générale, et conformément au principe de subsidiarité, le canton devrait laisser à l'agglomération le maximum de liberté possible. La seule limite devrait être la mise en péril d'intérêts cantonaux.

Un canton ne devrait pas forcément traiter toutes ses communes (et toutes ses régions) de manière parfaitement identique. Il est imaginable de tenir compte de la diversité des situations.

Le canton a un rôle important à jouer dans la politique d'agglomération. Il lui appartient de définir, en complément de la politique fédérale, sa politique d'agglomération. C'est un rôle de soutien et de présence (mais pas de présence écrasante !). C'est ainsi par exemple que les chefs de service de l'administration cantonale devraient être associés au travail de l'agglo, ce qui demanderait de leur part beaucoup de doigté.

4.9. Questions sans réponse

Il ne nous est pas possible de répondre aux autres questions, qui concernent le mode d'organisation dans les autres cantons, les tâches attribuées, le rôle du canton, etc.

Comme nous l'avons écrit plus haut, il n'existe pas de vue d'ensemble à ce sujet (la CTA est apparemment en train de le faire). Seule une enquête auprès des cantons et des agglomérations permettrait de répondre à ces questions.

Janvier 2015

Pierre-Alain Rumley