

RAPPORT
de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
au Conseil d'Etat concernant un projet de réforme des
institutions régionales

4 octobre 2021

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants :

1	Introduction	2
1.1	<i>Historique du projet</i>	2
1.2	<i>Organisation de projet</i>	2
2	Evolution de l'organisation institutionnelle fribourgeoise	3
2.1	<i>Rappel historique</i>	3
2.2	<i>Elections des préfets par le peuple</i>	3
2.3	<i>Fusions de communes</i>	4
2.4	<i>Evolution du cadre légal de la collaboration entre les communes</i>	4
2.5	<i>Essor du recours aux collaborations intercommunales</i>	5
2.6	<i>Conclusion</i>	6
3	Limites de l'organisation actuelle	6
3.1	<i>Visibilité de l'action publique</i>	6
3.2	<i>Charge des élu-e-s des communes</i>	6
3.3	<i>Contrôle démocratique</i>	7
3.4	<i>Difficultés de gouvernance et d'efficience</i>	7
3.5	<i>Manque de vision globale</i>	8
3.6	<i>Perte d'autonomie communale</i>	8
3.7	<i>Rôle du préfet</i>	9
3.8	<i>Conclusion</i>	9
4	Travaux réalisés	10
4.1	<i>Rapport 225 concernant les Structures territoriales du canton de Fribourg (2010)</i>	10
4.2	<i>Rapport 2014-DIAF-99 Point de situation sur l'Agglomération – Avantages et coûts (2014)</i>	10
4.3	<i>Rapport 2016-DIAF-33 sur l'Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles (2018)</i>	10
4.4	<i>Réformes des tâches des régions dans le Canton de Fribourg: présentation de quelques modèles et d'un concept de base (2019)</i>	11
5	Concept de base en vue d'une réforme des régions	11
5.1	<i>Poursuite des fusions progressives</i>	12

5.2	<i>Modèle « Associations de communes »</i>	12
5.3	<i>Modèle « Fusions de communes »</i>	13
5.4	<i>Modèle mixte</i>	14
6	Conclusion	14

1 INTRODUCTION

1.1 Historique du projet

Depuis plus d'une décennie, la question de l'organisation institutionnelle du canton de Fribourg fait l'objet de nombreuses réflexions et interpellations. Plusieurs instruments parlementaires ont été déposés sur le sujet, et plusieurs rapports établis afin de moderniser les structures territoriales actuelles et les adapter aux besoins de la population. Fin 2017, le Grand Conseil a approuvé une motion demandant au Conseil d'Etat de finaliser ses réflexions en matière de structures territoriales et relatives au rôle des préfets au travers de modifications concrètes de la législation spéciale. La mise en œuvre de cette motion a abouti à un projet de toilettage des tâches des préfets, dont l'avant-projet a été mis en consultation durant l'été 2021. En parallèle, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a indiqué au Conseil d'Etat souhaiter compléter ce toilettage par une réflexion de fond sur les structures territoriales actuelles et leurs lacunes, et proposer les grandes lignes d'une réforme en profondeur, en particulier concernant la notion de région.

Fin 2018, la DIAF a décidé de confier un mandat aux professeurs Pascal Mahon et Valérie Défago Gaudin, de l'Université de Neuchâtel. Il s'agissait de reprendre les réflexions menées depuis 2017 au sujet des structures territoriales du canton de Fribourg, en particulier celles ayant abouti au rapport 2016-DIAF-33 « Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles » de 2018. Sur la base de ce rapport, la DIAF a décidé de développer plusieurs modèles de gouvernance régionale, modèles qu'elle a successivement présentés au Conseil d'Etat, à au Comité de l'ACF, à la Conférence des préfets et à l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg entre mai et septembre 2020. Sur la base des premiers retours dans le cadre de ces présentations, et avec l'aval du Conseil d'Etat, la DIAF a décidé de formaliser et d'enrichir ces réflexions sous la forme d'un rapport élaboré avec l'aide des principaux partenaires directement touchés par la question, soit les communes et les préfets.

En parallèle, la DIAF a donné un mandat à une société spécialisée dans l'accompagnement des politiques publiques et leur représentation graphique, afin d'enrichir les réflexions et préparer une représentation claire de la situation et des enjeux de la réforme à venir, en particulier en vue d'un débat public. Les illustrations proposées dans ce cadre ont également été utilisées et adaptées pour le présent rapport.

1.2 Organisation de projet

En automne 2020, la DIAF a donc créé un groupe de travail réunissant des représentant-e-s du Service des communes (SCom)¹, de l'Association des communes fribourgeoises (ACF)², de la Conférence

¹ M. Gérald Mutrux, Chef de service

² MM. David Fattebert, Syndic du Châtelard et Président de l'ACF et Eric Chassot, Syndic d'Estavayer

des préfets³, de l'Assemblée constitutive du Grand Fribourg⁴ et du projet de fusion de la Gruyère⁵. Ce groupe était présidé par le secrétaire général de la DIAF Samuel Russier, secondé par la conseillère scientifique Daniela Schellenberg. Ce groupe s'est réuni à sept reprises entre le 9 octobre 2020 et le 14 septembre 2021. Il avait pour mandat d'élaborer le présent rapport, dressant un état des lieux de la question de l'organisation territoriale fribourgeoise et présentant des modèles de réformes afin de permettre un large débat public puis une décision de principe du Conseil d'Etat et du Grand Conseil sur les orientations de la réforme à venir.

2 EVOLUTION DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE FRIBOURGEOISE

2.1 Rappel historique

Les institutions du canton de Fribourg datent toutes ou presque du XIXe siècle, avec la Constitution cantonale de 1848, qui a institué la structure que nous connaissons aujourd'hui. Les constitutions de 1857 et de 2004 n'ont finalement apporté que très peu de nouveautés.

Les communes modernes datent de la République helvétique (1798) et, pour la plupart, ont été instituées sur le territoire des anciennes paroisses. Quant aux districts, les sept actuels (Sarine, Singine, Gruyère, Lac, Glâne, Broye et Veveyse) ont été fixés par la Constitution de 1848 et leur territoire n'a pas changé depuis⁶.

Descendants des « sous-préfets » instaurés par la République helvétique (1798) pour seconder dans les « arrondissements » le préfet national nommé à la tête de chaque canton, puis des « lieutenants du gouvernement » de l'Acte de Médiation (1803), les préfets sont apparus dans le canton de Fribourg avec la Constitution cantonale de 1814 comme représentants du Gouvernement dans les districts, fonction qu'ils ont conservée depuis, leur nombre étant simplement adapté au nombre des districts (13 jusqu'en 1848). Ils étaient alors nommés par le Gouvernement⁷.

Ainsi, depuis plus de 170 ans, les institutions cantonales comptent donc un Etat, divisé en sept districts administratifs à la tête desquels se trouve un préfet, et des communes réparties par districts.

Dans cette structure traditionnelle, la répartition des tâches est claire: tout ce qui relève du niveau cantonal revient à l'Etat, qui accomplit ses tâches au niveau central ou, le cas échéant, au niveau des districts par les préfets. Et tout ce qui relève du niveau local relève des communes.

Cette organisation a toutefois connu plusieurs modifications notables en 170 ans. Ces modifications, motivées par les circonstances et l'évolution de la société, ont troublé la répartition traditionnelle héritée du milieu du XIXe siècle.

2.2 Elections des préfets par le peuple

La première de ces réformes a concerné les préfets, à la tête des districts. Jusqu'en 1976, les préfets, représentants dans les districts du Conseil d'Etat, étaient nommés par ce dernier. Depuis, les préfets du canton de Fribourg sont élus par le peuple. Cette élection, demandée par voie d'initiative en 1968,

³ M. le Préfet de la Singine Manfred Raemy

⁴ M. le Préfet de la Sarine Carl-Alex Ridoré, Président de l'assemblée

⁵ Mme Nadine Gobet, secrétaire régionale de l'Association Régionale la Gruyère

⁶ Le nombre de districts a varié à plusieurs reprises auparavant, passant de 12 en 1798 (Fribourg, Schmitten, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches et Morat, puis Fribourg, Gruyères, Bulle, Corbières, Farvagny, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Montagny, Surpierre et Morat en 1814) à 13 avec celle de 1831 (avec notamment la division du district de Fribourg en deux districts, l'un francophone, l'autre alémanique).

⁷ A l'exception de la période de 1816 à 1830 où les préfets étaient désignés par le Parlement.

a été largement accepté par le peuple en 1970 (décision de principe) et 1972 (modification de la Constitution cantonale).

Avec l'élection des préfets par les citoyennes et citoyens des districts, le statut du préfet est devenu hybride : toujours représentant du Conseil d'Etat dans les districts (rôle rappelé dans l'art. 1 de l'actuelle loi sur les préfets ; RSF 122.3.1), il est également devenu, de fait, représentant du district auprès du Conseil d'Etat. Dans ce contexte, sa tâche de promoteur de la « région », déjà fortement thématifiée durant les travaux d'élaboration de l'actuelle loi sur les préfets en 1976, a pris une ampleur considérable ces dernières décennies.

Ce glissement progressif, dont ne témoigne pas explicitement la législation dans laquelle un seul alinéa (art. 15 al. 1 de la loi sur les préfets) traite de ce rôle devenu essentiel⁸ a en quelque sorte éloigné les districts de l'Etat central pour le rapprocher du niveau local, rapprochement accentué par l'engagement de la plupart des préfets dans le fonctionnement des entités intercommunales (2.4 et 2.5 ci-dessous). Les préfets sont par ailleurs les seul-e-s élu-e-s à ne pas rendre leur décision au sein d'un organe collégial ou au moins collectif. La combinaison de ces spécificités permet une grande flexibilité, de telle manière que le préfet peut s'adapter aux besoins de son district et de sa préfecture. Elle a toutefois pour corollaire une certaine marge d'interprétation quant aux tâches attendues de la part du préfet, et donc des difficultés à faire coïncider les ressources (financières et humaines) à disposition des préfets à leurs missions.

A noter une autre nouveauté, plus récente, dans la loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 : l'institutionnalisation de la Conférence des préfets qui fonctionnait de manière informelle depuis plusieurs années déjà. Composée de l'ensemble des préfets et se réunissant régulièrement, cette conférence assure la concertation entre les préfectures et formule au besoin des recommandations nécessaires à l'exercice coordonné de l'action publique dans les domaines préfectoraux.

2.3 Fusions de communes

Si la commune moderne date de la toute fin du XVIII^e siècle (2.1 ci-dessus), les communes fribourgeoises ont toutefois connu des changements essentiels quant à leur nombre. En 50 ans, le canton de Fribourg est passé de 278 communes (1971) à 128 (2021, soit moins de la moitié) par le recours à la fusion. Aujourd'hui, près de la moitié des Fribourgeoises et Fribourgeois vivent dans une commune ayant connu au moins une fusion durant ces 25 dernières années.

Cette évolution a été fortement encouragée par l'Etat, grâce à plusieurs régimes incitatifs mis en place successivement, pour finir avec l'actuelle loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1). Pour rappel, les fusions de communes dans le canton de Fribourg se sont toutes réalisées sur une base volontaire. Les seuls périmètres de fusion adoptés par le Conseil d'Etat, en 2013 sur la base de la LEFC, ne sont qu'indicatifs.

2.4 Evolution du cadre légal de la collaboration entre les communes

Les fusions de communes n'ont toutefois pas été le seul changement en matière de gouvernance au niveau infracantonal : les collaborations intercommunales ont connu un essor important ces 30 dernières années, à commencer par les associations de communes. En 1995, le chapitre consacré à la collaboration intercommunale connaît un important développement, dont les buts étaient, déjà, « d'élargir et de renforcer la collaboration intercommunale, de donner plus d'efficacité et de rapidité à l'action des associations de communes et d'améliorer la transparence et le contrôle démocratique de la collaboration intercommunale ». Cette réforme a notamment introduit la possibilité pour une association de communes d'avoir plusieurs tâches connexes. L'obligation de connexité des buts est

⁸ A rapporter aux 109 occurrences du mot « préfet » dans la législation cantonale.

ensuite abandonnée en 2006, après l'adaptation de la LCo aux dispositions de la nouvelle Constitution cantonale, permettant aux associations de communes de prendre en charge des tâches variées.

L'organisation des associations de communes n'a pas connu de modifications profondes depuis les années 1990. Les membres de l'assemblée des délégué-e-s sont désigné-e-s par les conseils communaux, en principe en leur sein et doivent se référer à l'avis du conseil communal dans l'exercice de leurs fonctions (art. 115 al. 4 LCo). Ils et elles sont révocables par le conseil communal pour de justes motifs. Les membres du comité de direction sont élu-e-s par l'assemblée des délégué-e-s (art. 118 al. 2).

L'évolution des associations de communes s'est en outre accompagné d'une augmentation des ententes intercommunales entre deux communes ou plus.

2.5 Essor du recours aux collaborations intercommunales

Les collaborations intercommunales ont également connu un essor important dans la législation. Plusieurs dispositions récentes imposent en effet aux communes de s'associer pour accomplir ensemble certaines tâches. C'est le cas, de manière non-exhaustive, pour :

- 1) Un cercle scolaire primaire (art. 61 al. 1 LS)
- 2) Un cercle scolaire du cycle d'orientation (art. 61 al. 2 LS)
- 3) La prise en charge médico-sociale fournie à domicile ou en EMS (art. 11 LPMS)
- 4) L'aménagement régional (art. 25 al. 1 LATeC)
- 5) La gestion des eaux (art. 9 al. 2 LCEaux)
- 6) L'aide sociale (art. 16 LASoc)
- 7) La défense incendie (art. 13 al. 2 LDIS)
- 8) ...

Ce recours accru de la législation aux collaborations intercommunales s'ajoute à celui voulu par les communes elles-mêmes pour prendre en charge certaines tâches qu'elles estiment plus pertinentes à une échelle supérieure à la seule commune. Cette double évolution entraîne une forte augmentation du nombre d'associations de communes ces dernières années⁹, alors que la diminution du nombre de communes aurait dû logiquement contribuer à faire disparaître quelques associations de communes et quelques ententes intercommunales. La plupart des fusions ont effectivement entraîné la disparition d'associations (soit que la fusion portait sur l'ensemble du territoire de l'ancienne association, soit que celle-ci soit remplacée par une entente intercommunale entre la commune fusionnée et ses voisines) ; cette évolution n'a toutefois pas permis d'éviter une augmentation nette du nombre d'association de communes : en 2021, notre canton compte 86 associations de communes (y compris l'Agglomération de Fribourg), pour 128 communes. En 2010, il y avait 72 associations pour 168 communes, et en 2000, 58 associations pour 242 communes. Il y a 20 ans, le canton comptait 1 association pour 4 communes, aujourd'hui, une association pour 1,5 commune. Il n'est ainsi pas exclu que le canton de Fribourg compte, dans quelques années, plus d'associations de communes que de communes.

A noter que cet essor a également été encouragé par la politique régionale de la Confédération (LIM) dès les années 1970, politique qui prévoyait notamment l'institution dans chaque région de montagne¹⁰ d'un organisme de développement régional. Cette politique fédérale a provoqué la création ou le développement d'importantes associations de communes, en particulier dans les quatre

⁹ Il en est de même pour les autres formes de collaboration intercommunales, en particulier pour les ententes intercommunales, dont il n'existe aucun recensement exhaustif.

¹⁰ En 1997, le canton de Fribourg comptait alors quatre régions de montagne : Sense, Gruyère, Glâne-Veveyse et Haute-Sarine, soit 115 des 247 communes du canton à l'époque.

districts dont l'ensemble des communes étaient comprises dans le recensement fédéral (Region Sense, Association Régionale la Gruyère, Région Glâne-Veveysse, toujours en activité, ainsi que l'Association pour le développement de la Haute-Sarine, dissoute depuis).

2.6 Conclusion

Au fil du temps, la répartition canton-communes instaurée au XIXe 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.

L'évolution des institutions fribourgeoises a progressivement fait apparaître un niveau intermédiaire, le niveau régional, entre le canton et les communes, 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.

Il s'agit d'un niveau indéterminé, mais qui existe bel et bien. Il est mentionné sept fois dans la Constitution cantonale de 2004 (plus deux autres, au sens de niveau intercantonal). Seul l'art. 134 al. 4 Cst. donne un début de définition, en prévoyant que les communes peuvent créer des structures administratives régionales. La législation cantonale mentionne quant à elle plus de 160 fois le mot « région », sans jamais lui donner une définition précise. Seule la LATeC en donne une définition sectorielle : « *La région d'aménagement est un territoire qui présente une certaine unité géographique, économique ou culturelle. Elle réunit des communes ayant des intérêts communs et comprend au moins un centre régional ou cantonal* » (art. 24 al. 1 LATeC).

On constate pourtant que ce niveau est considéré par les différentes autorités cantonales et communales comme le niveau toujours plus pertinent pour gérer certaines politiques publiques, comme en témoignent l'imposition d'associations de communes par la loi ou le réflexe croissant des communes à créer et développer spontanément de telles structures. Les motifs invoqués pour cette « régionalisation » sont en général la nécessité d'atteindre une taille critique pour disposer de ressources adaptées, que ce soit en matière de ressources humaines (spécialistes...) et financière (capacité d'investissement...), ainsi que la volonté d'une égalité de traitement sur un territoire plus vaste que le territoire communal, en particulier en raison de la mobilité toujours croissante de la population.

3 LIMITES DE L'ORGANISATION ACTUELLE

L'évolution décrite ci-dessus présente plusieurs défauts ou dangers :

3.1 Visibilité de l'action publique

Paradoxalement, alors que le canton de Fribourg a connu une vague historique de fusions de communes ces vingt dernières années, le nombre d'entités de droit public n'a que peu diminué, la réduction du nombre de communes ayant été en partie compensée par l'augmentation du nombre de collaborations de communes (sous la forme d'associations de droit public, d'associations de droit privé, de fondations...). Cette multiplicité des lieux de décision ne contribue pas à assurer la visibilité de l'action publique. Les usagers et usagères ont ainsi parfois de la peine à déterminer quelle entité est compétente pour telle ou telle prestation.

3.2 Charge des élu-e-s des communes

En principe, les membres des organes des associations de communes (comité de direction et assemblée des délégué-e-s) sont choisi-e-s parmi les membres des conseils communaux des communes concernées. L'augmentation du nombre d'associations, combinée à la diminution du

nombre de communes ainsi que, de manière moins massive, la diminution du nombre moyen de membres dans les conseils communaux, entraîne une forte augmentation du nombre d'associations dans lesquelles chaque conseiller ou conseillère communal-e siège. Cette tendance est toutefois partiellement compensée par l'augmentation de la taille des administrations dévolues aux associations de communes, qui vise à pallier l'accroissement de la charge qui pèse sur les élu-e-s et également à leur permettre de se concentrer sur la stratégie plutôt que sur les tâches opérationnelles.

3.3 Contrôle démocratique

Comme relevé plus haut, l'amélioration du contrôle démocratique des associations de communes était déjà l'un des buts de la réforme des collaborations intercommunales de 1995 (2.4 ci-dessus). Celle-ci avait notamment introduit le referendum facultatif en matière financière pour les associations de communes. Le mode de désignation des délégué-e-s des communes n'a quant à lui pas changé : ils et elles restent choisi-e-s par le conseil communal de chaque commune membre. Cette situation a pour conséquence d'une part que les membres de l'assemblée des délégué-e-s ont pour mission de représenter les intérêts de leur commune, et non l'intérêt de l'association en tant que telle. Si les débats et l'engagement des élu-e-s pour le bien commun permet la plupart du temps de parvenir à des solutions pertinentes pour l'ensemble de l'association, il n'en demeure pas moins que l'intérêt de l'association est avant tout compris comme la somme des intérêts de chaque commune, et non comme un intérêt régional qui pourrait l'emporter sur ces derniers. Cette situation peut être en partie contrebalancée par la désignation des membres des comités de direction par cercles comprenant plusieurs communes, afin d'encourager la prise en compte d'une dimension plus vaste que le strict niveau communal. Ce choix pose toutefois d'autres problèmes, notamment en limitant l'identification des communes non représentées au comité aux décisions prises.

Le sentiment d'éloignement et de dilution des décisions a tendance à transformer les assemblées des délégué-e-s en « chambres d'enregistrement », sans débat. Ce phénomène est renforcé par le fait que les membres de ces assemblées se réfèrent dans leurs votes à l'avis du conseil communal de la commune dont ils sont les représentants (art. 115 al. 4 LCo). Cette obligation permet de garantir le lien entre les décisions de l'association et les communes qui la composent. Elle ne favorise en revanche pas non plus le débat au niveau régional.

Par ailleurs, les décisions de l'assemblée des délégué-e-s, qui peuvent s'apparenter aux décisions d'un législatif, sont en réalité prises par des représentant-e-s des exécutifs communaux. Cette situation peut donner aux membres des conseils généraux ou des assemblées communales, représentant la population, le sentiment de ne pas avoir prise sur les décisions des associations, dont les charges apparaissent dans les budgets communaux comme des charges liées qui ne peuvent faire l'objet d'un débat.

Il convient par ailleurs de relever que le manque de visibilité de l'action publique relevé ci-dessus relativise la portée des droits politiques à disposition de citoyennes et de citoyens peu conscient-e-s des compétences de certaines associations.

3.4 Difficultés de gouvernance et d'efficience

La réforme des collaborations intercommunales des années 1990 visait notamment à accroître l'efficacité des associations de communes. Pour ce faire, elle avait ainsi rendu possible la constitution d'associations à buts multiples (connexes alors, cette obligation de connexité disparaissant en 2006). L'idée était notamment de permettre à des associations de se doter de ressources spécialisées à même de gérer des thématiques plus vastes que l'ancien système. Cette réforme a indéniablement constitué une amélioration sur ce point, puisqu'une même administration pouvait ainsi mettre en œuvre les décisions de l'association dans plusieurs domaines. Il convient toutefois de constater que cette

évolution, si elle a effectivement permis la constitution d'associations dotées d'administrations spécialisées, a laissé en suspens la question de la gouvernance politique de ces associations. Ainsi, les représentant-e-s des communes au sein des organes de l'association, en particulier au sein du comité, sont habituellement les élu-e-s chargé-e-s au niveau communal du dicastère particulièrement concerné par les thématiques de l'association. Cette situation compromet les projets de constitutions d'associations régionales à buts réellement multiples, qui seraient à même de gérer au niveau de la région des politiques publiques différentes et, le cas échéant, de décider de certaines priorités (3.5 ci-dessous). Elle renforce encore la tendance à « penser en silos » au détriment d'une vision plus générale de l'ensemble des politiques publiques que devrait rendre possible une véritable gouvernance régionale.

3.5 Manque de vision globale

Avec la multiplication des associations, les conseils communaux perdent de plus en plus la possibilité d'avoir une vision globale et cohérente de l'action publique au niveau local et régional. Le sentiment de responsabilité s'atténue d'autant dans certaines communes qui ont l'impression de ne plus pouvoir influencer les politiques publiques. L'essor des associations de communes a permis aux autorités locales de traiter à un niveau territorial plus adéquat bon nombre de problématiques pour lesquelles le niveau communal n'était plus pertinent. Leur multiplication aujourd'hui a toutefois pour conséquence une difficulté croissante à appréhender globalement l'action des autorités sur l'ensemble du territoire régional. D'une certaine manière, les régions ont fini par fonctionner comme des conseils communaux sans séance, chaque domaine/dicastère étant traité pour lui-même, sans occasion de coordonner collégialement ces domaines.

Bien souvent, cette vision globale à l'échelle d'un district incombe au préfet, en quelque sorte par défaut. Le préfet ne dispose toutefois pas forcément des attributions et des ressources nécessaires pour mener les politiques publiques relevant du niveau communal. Représentant du Conseil d'Etat, il n'a par ailleurs pas vocation à se substituer aux autorités communales pour orienter les politiques publiques dans les domaines de la compétence des communes.

Cette lacune peut s'avérer particulièrement problématique lorsqu'il s'agit de prioriser des investissements. Chaque association aura en effet tendance à mener à bien les projets qui contribuent à l'atteinte de ses buts, y compris en y consacrant les investissements nécessaires. En l'absence d'une entité régionale toutefois, aucun organe n'est en mesure de décider de prioriser tel projet, développé par l'association ad hoc, au détriment de tel autre, envisagé par une autre association. Le risque existe ainsi que la somme des engagements financiers décidés par l'ensemble des collaborations intercommunales d'un territoire finisse par excéder la capacité financière de leurs communes membres, et de réduire d'autant leur capacité à financer leurs décisions au niveau local.

3.6 Perte d'autonomie communale

De plus en plus de décisions étant prises au niveau des associations de communes, avec les charges liées qui les accompagnent, la marge de manœuvre des communes individuelles se réduit. Le fait que les associations de communes soient constituées par les communes et composées de leurs représentant-e-s n'empêche pas le sentiment des autorités communales, en particulier les législatifs, de se voir privés d'une part substantielle de leur pouvoir de décision, particulièrement évidente dans le cas des charges liées.

L'engagement de plus en plus important du préfet dans la coordination régionale joue également un rôle ambigu : le préfet intervient là au service des communes, et la plupart du temps à leur demande, afin qu'elles soient en mesure de mettre en place, voire de faire fonctionner, les structures

intercommunales nécessaires, mais ce faisant, il prend une part de plus en plus grande dans les politiques publiques qui étaient auparavant de compétence communale.

3.7 Rôle du préfet

De plus en plus de questions se posent sur le rôle du préfet, représentant du Conseil d'Etat mais élu par la population. Comme indiqué plus haut, ce rôle est susceptible d'interprétations différentes, d'une part parce que chaque préfet adapte sa manière de travailler aux besoins de son district et de sa préfecture, d'autre part parce que la législation cantonale a tendance à lui confier de très nombreuses tâches sans porter une attention particulière à la cohérence d'ensemble. On constate notamment une importante augmentation des tâches préfectorales relevant de la collaboration intercommunale entraînée par l'augmentation dans la législation des domaines imposant aux communes de s'organiser par-delà les frontières communales (cercles scolaires, réseaux pour les prestations médico-sociales, régions d'aménagement...) et par la volonté des communes à confier celles-ci au préfet. Cette tâche de contribuer au développement du district en favorisant la collaboration régionale (art. 15 de la loi sur les préfets) prend ainsi de plus en plus d'importance par rapport aux très nombreuses autres tâches, sans que les ressources des préfectures n'aient été fondamentalement adaptées ces dernières années. Si ces tâches continuent à être accomplies, le rôle effectif du préfet tend à s'en distinguer de plus en plus en faveur de son engagement au sein de la « région ».

Le préfet joue ainsi un double rôle de coordination : entre les communes de son district et entre les Directions de l'Etat dont il contribue aux tâches au niveau local. Cette concentration des informations sur une seule personne présente naturellement des avantages en matière de cohérence de l'action publique. Le législateur a d'ailleurs choisi de ne pas prévoir d'incompatibilité entre ces différentes fonctions. Elle peut toutefois entraîner certains conflits entre ces différents rôles (organe de conseil aux communes vs. autorité de surveillance des communes, membre des organes d'une association de commune vs. autorité de surveillance...). Elle pose en outre d'importants problèmes en matière d'allocation de ressources.

3.8 Conclusion

On le voit, l'organisation actuelle présente plusieurs défauts. Il convient tout d'abord de relever qu'aucune organisation institutionnelle ne saurait les combler tous. En particulier la parfaite concordance des cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires est une illusion dans un système fédéral et dans une société en constante évolution, ce d'autant plus que chaque politique publique peut avoir un cercle des bénéficiaires distinct, impossible à combiner de manière parfaite à celui d'une autre politique publique.

On constate toutefois que l'extension du niveau régional, qu'elle soit le résultat d'une volonté des communes ou d'une tendance de l'Etat, est une réalité dont rien ne permet d'imaginer un retournement : les collaborations intercommunales semblent jouer un rôle incontournable et remplir une fonction institutionnelle nécessaire dans notre système institutionnel. S'il n'est pas envisageable de revenir à l'organisation originale du canton, avec un Etat et des communes, les districts n'étant que des divisions administratives du premier (option d'ailleurs explicitement exclue par le Grand Conseil en 2011, voir 4.1 ci-dessous), il apparaît nécessaire de clarifier les missions et la gouvernance du niveau « régional », correspondant aujourd'hui à un niveau intermédiaire entre les communes et l'Etat, et incarné pêle-mêle par les associations de communes, les ententes intercommunales, les districts, les préfectures, voire à des entités combinant les uns et les autres.

4 TRAVAUX RÉALISÉS

La question de l'adaptation des structures territoriales à l'évolution sociale et institutionnelle de ces dernières décennies s'est déjà posée à de multiples reprises, et a fait l'objet de plusieurs rapports, dont, pour ne citer que ceux des années 2010 :

4.1 Rapport 225 concernant les Structures territoriales du canton de Fribourg (2010)

Le rapport 225 du 16 novembre 2010 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg a été rédigé dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution fribourgeoise (Cst ; RSF 10.1). En conclusion de ce rapport, le Conseil d'Etat formulait quatre propositions au Grand Conseil :

- > Confirmer le découpage actuel des structures territoriales ;
- > Redéfinir le statut, le rôle et les tâches des préfets ;
- > Explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions administratives ;
- > Mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux.

Le 3 février 2011, le Grand Conseil a accepté ces conclusions, à l'exception de celle préconisant la transformation des districts en simples circonscriptions administratives.

4.2 Rapport 2014-DIAF-99 Point de situation sur l'Agglomération – Avantages et coûts (2014)

Suite à un postulat relatif aux agglomérations, et en particulier à la forme de gouvernance spécifique prévue alors par la législation cantonale pour les agglomérations, le Conseil d'Etat a détaillé les différences entre cette dernière et celle des associations de communes. Il relevait ainsi les importantes modifications apportées aux formes de collaborations intercommunales depuis une vingtaine d'années, modifications qui avaient eu pour conséquence un rapprochement progressif des formes de l'association de communes et de l'agglomération. Le Conseil d'Etat envisageait ainsi un développement d'une agglomération plus forte clairement distincte de l'association de communes, par exemple en envisageant l'élection des membres de certains de ses organes par le peuple¹¹.

4.3 Rapport 2016-DIAF-33 sur l'Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles (2018)

En 2018, le Conseil d'Etat a adopté un nouveau rapport sur le sujet. Il y énumérait les nombreux chantiers en cours ayant une incidence sur la question des structures territoriales, dont les fusions de communes, le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, la révision de la LAgg alors en cours... Le Conseil d'Etat estimait alors que l'ensemble de ces chantiers, quoi que distincts, convergeaient tous vers le renforcement des entités de proximité, à commencer par les communes. Il remarquait également que le statu quo en matière de découpage des districts, acté en 2010, ne devait pas inciter à abandonner toute tentative d'améliorer les structures territoriales, en particulier en repensant la répartition des tâches entre les niveaux cantonal, régional et local. Le rapport insistait en outre sur le fait qu'une part importante, voire essentielle, de l'activité des préfets ne ressortait pas des nombreuses dispositions de la législation spéciale, mais du très général art. 15 de la loi sur les préfets, confiant à ces derniers la mission de contribuer au développement de leur district. Le Conseil d'Etat

¹¹ A noter que le projet de révision générale de la LAgg, transmis au Grand Conseil en janvier 2020, allait justement dans ce sens, en imposant notamment l'élection des membres du conseil d'agglomération par le peuple. Le Parlement a toutefois suivi sa commission parlementaire en adoptant une nouvelle version qui prévoit la disparition pure et simple de la forme de collaboration spécifique aux agglomérations, au profit d'une association de communes. Cette décision pose donc désormais la question de l'évolution souhaitable des associations de communes (5.2).

estimait ainsi que ce rôle devait être renforcé afin de donner aux régions les moyens de leur développement coordonné.

4.4 Réformes des tâches des régions dans le Canton de Fribourg: présentation de quelques modèles et d'un concept de base (2019)

Afin de tenir compte des conclusions du rapport 2016-DIAF-33, la DIAF a mandaté deux professeurs de l'Université de Neuchâtel, les professeurs Mahon et Défago, pour approfondir les réflexions. Leur mandat portait sur les différents modèles existants en Suisse, et sur un concept de base qui pourrait inspirer le canton de Fribourg.

Le rapport des professeurs Mahon et Défago et les discussions qui en ont suivies ont permis d'identifier pas moins de sept niveaux d'action publique. En plus des niveaux clairement établis par la Constitution en énumérés ci-dessus (2.1 ci-dessus), le canton, le district et la commune, les auteurs identifiaient naturellement un niveau supracantonal (Confédération ou collaborations entre les cantons), deux niveaux supracommunaux, soit inférieur soit supérieur aux districts, et un niveau infracommunal, particulièrement évident dans certaines grandes communes avec par exemple les associations de quartier, mais également dans certaines communes fusionnées dans lesquelles les anciens villages jouent encore ce rôle.

Seuls les niveaux fédéral, cantonal et communal disposent de l'autonomie fiscale. Cela suppose des flux financiers de ces trois niveaux vers les autres. Au niveau du canton, les districts sont financés principalement par le canton, alors que les structures supra-district et supra-communal sont essentiellement financées par les communes, puisqu'il s'agit de structures intercommunales. Quant aux structures infracommunales, elles peuvent bénéficier de soutien de la part de la commune, par exemple par le biais de subventions.

Les auteurs du rapport proposent ensuite une ébauche de concept pour favoriser la réflexion propre au canton de Fribourg, en posant notamment le postulat que la réflexion territoriale doit être précédée d'une réflexion sur la répartition des tâches.

5 CONCEPT DE BASE EN VUE D'UNE RÉFORME DES RÉGIONS

Sur la base des différents éléments ci-dessus, il apparaît que le canton de Fribourg connaît déjà aujourd'hui un niveau « régional », dont la gouvernance est largement assumée par les associations de communes. Ce constat est particulièrement important, car il permet de nuancer la crainte de voir une réforme des institutions aboutir à la création ex nihilo d'un niveau institutionnel supplémentaire, qui contribuerait à opacifier la situation plutôt qu'à la clarifier. Comme on l'a vu, le nombre de structures intercommunales a fortement augmenté, tout comme les tâches dont elles sont chargées. L'évolution de la législation cantonale, qui confie directement de plus en plus de tâches à ces associations, modifie également leur statut : d'entités créées volontairement par les communes pour gérer collectivement des politiques publiques de niveau local, elles deviennent des entités « autonomes » chargées par la loi de compétences qui échappent aux communes en tant que telles. Cette évolution nécessite une clarification, afin de donner à la région une forme, des tâches, des missions et une gouvernance claires, pour que les autorités, communales comme cantonales, et la population s'y retrouvent et puissent véritablement piloter l'action publique. En se basant sur les conclusions du rapport de 2019, il apparaît donc nécessaire de mener une réflexion sur la répartition des tâches entre le niveau cantonal, le niveau régional et le niveau local, sans préjuger de la forme de gouvernance du niveau régional et du niveau local.

L'expérience montre toutefois que l'établissement d'une nouvelle répartition des tâches nécessite de tenir compte des entités publiques qui seront amenées à les assumer. Le projet de désenchevêtrement

des tâches entre l'Etat et les communes, dont le premier paquet a demandé plus de huit ans, en est un exemple : le transfert de tâches de l'Etat aux communes a imposé l'existence d'associations de communes ou d'autres entités supracommunales pour être envisageable. C'est pourquoi, sur proposition de la DIAF, le groupe de travail a examiné plusieurs pistes de modèles d'organisation institutionnelle distincts, dont l'objectif est de structurer le débat à venir, en particulier sur la répartition des tâches.

5.1 Poursuite des fusions progressives

Une des solutions envisageables serait de laisser se poursuivre sans changement le mouvement de fusion de communes initié il y a plus d'une génération. En fonction de la volonté des autorités locales, des communes fusionneraient, sur une base volontaire. Cette voie a fait ses preuves depuis plusieurs décennies dans le canton de Fribourg. Il faut toutefois constater que cette évolution atteint aujourd'hui ses limites. Une commune fribourgeoise sur dix compte aujourd'hui moins de 300 habitants. Si certaines envisagent de fusionner, d'autres ne semblent pas s'engager dans cette voie. Dans ces conditions, les disparités entre communes ne se réduisent pas, bien au contraire. Il devient de plus en plus difficile de défendre une autonomie communale homogène, avec les mêmes tâches et les mêmes compétences pour des communes de plus de 10'000 habitantes et habitants, dotées d'une administration nombreuse et spécialisée et d'un législatif élu, que pour des communes de quelques dizaines ou centaines d'habitantes et d'habitants dont le fonctionnement repose en très grande partie sur les conseillers communaux et les conseillères communales. La conséquence inévitable est une centralisation, soit au niveau du canton, soit, au mieux, au niveau des «régions». Cette évolution est d'ailleurs l'une des raisons du recours de plus en plus fréquent de la législation cantonale à la constitution obligatoire d'associations de communes (2.5 ci-dessus), afin d'assurer une certaine homogénéité et de garantir la mobilisation de ressources (financières et humaines) adaptées aux tâches confiées. C'est par exemple le cas pour le domaine des personnes âgées ou avec l'agrandissement de la taille minimale des cercles scolaires. Les différents projets de fusion de grande ampleur en cours (Grand Fribourg, commune unique en Gruyère...) contribueront encore dans les années à venir à accroître les disparités entre communes.

Si la politique cantonale d'encouragement aux fusions de communes, avec en particulier l'aide financière accordée par la LEFC, a été un succès, il conviendrait d'examiner une nouvelle forme d'encouragement en envisageant de confier aux plus grandes communes, dotées d'une administration spécialisée et d'un territoire cohérent, certaines tâches aujourd'hui dévolues à l'Etat.

5.2 Modèle « Associations de communes »

Face aux limites de l'organisation régionale actuelle, aujourd'hui essentiellement assumée par les associations de communes, le premier modèle consisterait à adapter autant que possible ce modèle de l'association de communes, tout en conservant les bases actuelles. Cette réforme viserait à leur donner plus de compétences de manière à en limiter le nombre, tout en laissant une certaine flexibilité pour tenir compte des périmètres changeants en fonction des thématiques. Dans ces conditions, il conviendrait de revoir leur fonctionnement et leur organisation, ainsi que de reprendre la question de leur contrôle démocratique. Dans ce modèle, le niveau régional, et les tâches identifiées comme telles, serait assumé par les associations de communes, comme c'est largement le cas actuellement, et le niveau local par les communes, comme c'est le cas actuellement.

Ce modèle pourrait combler ou au moins limiter certaines lacunes du système actuel :

Une diminution du nombre d'associations et l'augmentation des domaines dans lesquels elles interviendraient offrirait à ces entités une visibilité bien plus grande. La population serait plus à même d'identifier les autorités responsables de telle ou telle décision.

Cette réforme, en diminuant le nombre d'associations, devrait limiter la charge des élu-e-s. Elle s'accompagnera nécessairement d'un renforcement des administrations, permettant aux élu-e-s de se concentrer sur les tâches stratégiques.

Il conviendrait toutefois d'éviter que le renforcement des associations de communes freine les fusions de communes, en offrant une alternative pour assumer les tâches sur un territoire plus vaste. Cette conséquence serait regrettable, car, quel que soit le modèle choisi, la commune est le premier niveau de notre système démocratique, qui doit donc disposer des moyens adéquats pour prendre des décisions touchant aux conditions d'existence de la population. La question du financement des associations de communes renforcées devra également être examinée avec soin : si l'option d'une autonomie fiscale pour les associations semble exclue (mais devrait toutefois être analysée), elles resteront dépendantes des financements cantonaux et, surtout, communaux.

La composition des organes de ces associations devra être examinée avec attention. Plusieurs options sont ainsi envisageables, comme par exemple un rôle accru de la conférence des syndic-que-s ou son instauration, l'élection des organes des associations par le peuple ou la formalisation d'un rapport sur les collaborations intercommunales à destination du législatif communal.

5.3 Modèle « Fusions de communes »

Le second modèle serait celui de la fusion de communes de grande taille, par exemple à l'échelle de tout un district, comme le projet gruérien.

Ces fusions permettraient de limiter le nombre d'associations et donc de clarifier la gouvernance. A l'extrême, le canton de Fribourg serait ainsi constitué de quelques grandes communes¹² et seulement quelques associations pour les thématiques dépassant encore le niveau communal.

Dans ce modèle, le niveau régional serait clair : les communes pourraient se charger de toutes les tâches régionales. Ce modèle présente toutefois un défi de taille : la perte de proximité. L'une des réponses possibles serait de développer la notion d'arrondissements à l'intérieur des grandes communes. La législation permet aujourd'hui la création d'arrondissements, mais sans donner d'information sur les compétences ou la gouvernance de ces arrondissements. Le Grand Fribourg parle d'associations de quartier, le projet de fusion en Gruyère d'arrondissements. Ce modèle impliquerait que soient précisés les éléments de gouvernance, de contrôle démocratique et de compétences financières, notamment. Il conviendrait de s'inspirer des réflexions en cours dans le cadre du projet de fusion du Grand Fribourg¹³ et de celui de la Gruyère¹⁴, mais également des expériences des communes fribourgeoises issues de vastes fusions (Estavayer, Morat...) et de celles d'autres cantons¹⁵. Il conviendra également de thématiser la question des cercles électoraux, dont la législation permet l'instauration (ou la pérennisation après une fusion).

Ce modèle permettrait aux communes de se voir attribuer certaines tâches aujourd'hui centralisées au niveau cantonal (cf. ci-dessus 5.1). On peut notamment penser à certaines compétences relatives aux permis de construire (comme c'est le cas pour les communes bernoises de plus de 10'000 habitant-e-s, par exemple), en matière d'aménagement du territoire ou d'ordre public, sur le modèle de la délégation de compétences en matière d'amendes d'ordre déjà accordée par l'Etat aux communes qui répondent aux critères idoines.

¹² Pour rappel, le plan de fusion du Conseil d'Etat en mai 2013 prévoyait ainsi 36 communes pour tout le canton.

¹³ Qui propose le maintien ou la création d'associations de locales ou de quartier destinées non seulement à défendre les intérêts de la population locale, mais aussi à déployer la qualité de vie et la cohésion sociale au travers de projets concrets.

¹⁴ Qui envisage par exemple des commissions de quartier chargées d'assister la commune dans la connaissance du tissu social et rencontrant régulièrement le Conseil communal.

¹⁵ Comme par exemple celle de la commune fusionnée de Bellinzona, dont se sont d'ailleurs inspirés tant le Grand Fribourg que le projet de fusion gruérien.

5.4 Modèle mixte

Depuis toujours, les régions fribourgeoises ont fait preuve d'innovation pour organiser la gouvernance en leur sein. Elles ont notamment pu mobiliser le préfet de manière différenciée, en fonction de la personne élue et des besoins propres de la région en matière de coordination.

Cette variété des formes de gouvernance ne doit pas être appauvrie. Au contraire : plutôt que d'imaginer la généralisation d'un seul modèle à toutes les régions, modèle qui serait ainsi imposé par la législation cantonale, il conviendrait d'examiner la possibilité d'une législation suffisamment flexible pour permettre à chaque région d'évoluer en fonction de ses besoins et de sa culture institutionnelle propre.

Un des volets de la réforme devrait donc consister à examiner les conséquences d'une organisation différenciée entre régions, par exemple avec certaines d'entre elles organisées autour de grandes associations de communes renforcées et d'autres ayant opté pour de vastes fusions.

Cette flexibilité doit également permettre à chaque région de mettre en place et de renforcer si nécessaire les collaborations intercantionales, en optant pour la ou les formes institutionnelles les mieux adaptées aux conditions de la collaboration avec le canton voisin.

6 CONCLUSION

Le groupe de travail estime que les modèles suggérés par la DIAF dans le cadre de ses travaux (cf. ci-dessus, chapitre 5) offrent de bonnes bases pour un débat en profondeur sur l'avenir du niveau régional dans le canton de Fribourg.

Il suggère donc :

- 1) qu'une réflexion sur la répartition des tâches entre les niveaux cantonal, régional et local soit menée ;
- 2) que les modèles mentionnés ci-dessus soient approfondis rapidement en parallèle, afin de proposer des formes institutionnelles à même d'assumer les tâches à chaque niveau, et de renforcer l'autonomie communale soit au niveau des tâches régionales, soit à celui des tâches locales.

Ces réflexions devront être menées au début de la prochaine législature cantonale, afin de pouvoir guider ensuite la révision générale de la loi sur les communes demandée par voie de motion en 2020, et annoncée pour la législature à venir. Cette révision entraînera aussi des modifications de la législation dans d'autres domaines spécifiques touchant aux compétences communales et/ou « régionales ». Le groupe de travail préconise en outre de mener des débats impliquant les nombreux partenaires concernés afin de relever les bonnes pratiques et les bonnes expériences mises en place de manière pragmatiques dans bien des régions ces dernières années. Il partage l'idée que la législation cantonale doit permettre une certaine flexibilité d'organisation aux régions/communes en fixant des conditions-cadre, tout en garantissant la cohésion de l'ensemble du canton. L'Etat devra notamment préciser les contours de sa « politique régionale » en matière de compétences et de tâches afin de garantir la clarté et la lisibilité de l'action des différentes entités publiques, quelle que soit la forme institutionnelle choisie dans chaque région.

Le groupe de travail se tient donc à disposition pour approfondir ces réflexions.