Postulat 2016-GC-2 Peter Wüthrich / Marie-Christine Baechler

Etat des travaux au niveau de l'adaptation des structures territoriales aux exigences actuelles

Rapport du groupe de travail à destination du Conseil d'Etat

Version finale (6 février 2018)

Table des matières

1 INTRODUCTION 3
2 GÉNÉRALITÉS 4
2.1 Rapport 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg 4
2.1.1 Confirmer le découpage actuel des structures territoriales 4
2.1.2 Redéfinir le statut, le rôle et les tâches des préfets 4
2.1.3 Explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions administratives 5
2.1.4 Mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux 5
2.2 Histoire des structures territoriales fribourgeoises 6
2.3 Eléments théoriques : décentralisation/déconcentration 7
2.3.1 Les définitions 7
2.3.2 Les avantages et les inconvénients des systèmes 8
3 ETAT DES LIEUX 10
3.1 Répartition des tâches régionales 10
3.1.1 Etat des lieux 10
3.1.2 Comparaison intercantonale 12
3.2 Déconcentration (Répartition des services dans les régions) 14
3.2.1 Recensement des services présents dans les régions 14
3.3 Travaux en cours 15
3.3.1 Fusions de communes 15
3.3.2 Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes 17
3.3.3 Agglomérations 18
3.3.4 Loi sur les préfets 19
3.3.5 Cercles électoraux 20
3.3.6 Cyberadministration 20
3.3.7 Péréquation financière intercommunale 21
4 PERSPECTVES 22
4.1 Décentralisation 22
4.2 Analyse des possibilités de déconcentration de services dans les régions 23
4.3 Pertinence d'un nouveau découpage territorial 24
5 CONCLUSIONS 25
5.1 Cohérence des travaux en cours et vision d'avenir 25

1 INTRODUCTION

Par postulat déposé et développé le 6 janvier 2016 (BGC p. 442), les députés Peter Wüthrich et Marie-Christine Baechler ont demandé au Gouvernement que soit élaboré un rapport sur les structures territoriales du canton et l'ensemble de ses divisions administratives. Ils demandent en outre que ce rapport examine les structures territoriales dont le canton devrait se doter pour relever les défis des années et décennies à venir.

A l'appui de leur postulat, ses auteurs remarquent que les structures territoriales du canton de Fribourg datent pour la plupart du 19e siècle. Les motifs qui ont présidé à leur définition ont ainsi profondément changé, notamment avec le développement de la mobilité ou de la cyberadministration. Les divisions administratives actuelles ne permettraient plus aux citoyennes et aux citoyens d'appréhender correctement l'action de leurs autorités. Leur enchevêtrement serait source de gaspillage des ressources et menacerait certains projets. Plusieurs projets d'importance, dont l'idée d'une fusion de l'ensemble des communes de la Gruyère ou celle du Grand Fribourg imposeraient une nouvelle réflexion sur les structures territoriales. Le statu quo décidé lors de l'examen du rapport 225 du 16 novembre 2010 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg ne serait ainsi plus tenable.

Dans sa réponse du 3 mai 2016, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter le postulat. Il renvoyait tout d'abord au rapport 225 du 16 novembre 2010 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg et aux importants travaux réalisés dans ce cadre. Il rappelait notamment que le Grand Conseil avait confirmé en 2010 le découpage actuel des districts, tout en souhaitant une redéfinition du statut, du rôle et des tâches des préfets. Le Conseil d'Etat relevait toutefois que la redéfinition du rôle des préfets nécessitait à présent de rouvrir la question du découpage des structures territoriales, en tenant compte notamment des nouveaux modèles d'organisation en développement (fusions de communes de grande ampleur, agglomérations, collaborations intercommunales…).

Le 16 juin 2016, le Grand Conseil a accepté le postulat par 50 voix contre 47 (4 abstentions) et ainsi demandé au Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur la question.

Avec l'accord du Conseil d'Etat, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), chargée de l'élaboration du rapport, a constitué un groupe de travail comptant des représentants des groupes parlementaires, de la Conférence des préfets, des communes et des représentant-e-s des Directions de l'Etat les plus concernées par le sujet (Direction de la sécurité et de la justice, Direction de la santé et des affaires sociales, Direction des finances et Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions). Ce groupe s'est réuni à huit reprises. Il a notamment validé le mandat confié par la DIAF à l'Institut du fédéralisme afin de réaliser une étude intercantonale sur les tâches délivrées au niveau régional dans les cantons voisins et pris connaissance du rapport qui en a résulté (ci-dessous 3.1). Le présent rapport est le fruit des réflexions de ce groupe de travail. Il est destiné au Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la DIAF, comme base à l'élaboration du rapport suite au postulat 2016-GC-2 à destination au Grand Conseil.

2 GÉNÉRALITÉS

2.1 Rapport 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg

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). Il devait notamment mettre en œuvre les articles 95 al. 3 et 151 Cst (cercles électoraux), ainsi que les articles 134 al. 4 et 136 (structures territoriales). Outre un rappel de ce cadre constitutionnel, le rapport 225 comportait notamment un chapitre rappelant quelques notions théoriques et un rappel historique de l'évolution des structures territoriales. Ces éléments restant parfaitement d'actualité aujourd'hui, ces chapitres sont largement repris dans les paragraphes ci-dessous (ci-dessous 2.2 et 2.3). En conclusion de ce rapport, le Conseil d'Etat formulait quatre propositions au Grand Conseil :

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

2.1.1 Confirmer le découpage actuel des structures territoriales

Le Conseil d'Etat, dans sa feuille de route de 2007, avait chargé un Comité de projet d'examiner l'opportunité d'un nouveau découpage du canton de Fribourg en trois districts. Après l'analyse de plusieurs variantes de découpages, le Comité de projet était parvenu à la conclusion d'un tel découpage, s'il présentait des avantages, notamment une meilleure homogénéité entre les districts, reviendrait à bouleverser l'équilibre incarné par les préfets entre l'administration centrale et l'usager et entre les communes et l'Etat. A l'absence d'avantages réellement déterminants, le Conseil d'Etat, suivant en cela le Comité de projet, était d'avis que le redécoupage en trois districts ne se justifiait pas. Lors de son examen du rapport 225, le 3 février 2011, le Grand Conseil a partagé cette conclusion en acceptant, par 58 voix contre 29 (1 abstention) la proposition du Conseil d'Etat de confirmer le découpage actuel des structures territoriales.

2.1.2 Redéfinir le statut, le rôle et les tâches des préfets

Dans son rapport de 2010, le Conseil d'Etat constatait que les tâches des préfets paraissaient trop nombreuses et trop dispersées pour que ces magistrats puissent continuer à jouer pleinement leur rôle de promoteurs de leur district. Il estimait en outre qu'au vu de l'insécurité, voire de la confusion, provoquée par son caractère hybride, la fonction préfectorale (lieutenant du Gouvernement et promoteur du district) devait être réexaminée.

Cette proposition a été soutenue par le Grand Conseil par 68 voix contre 17 et 4 abstentions.

Dans son rapport au Conseil d'Etat du 12 octobre 2009, le Comité de projet préconisait que le préfet laisse place à un magistrat plus autonome, qui se concentrerait sur ses missions de base et perdrait son rôle de représentant du Conseil d'Etat et de ses Directions. Il estimait ainsi que le « noyau dur » de l'activité administrative du préfet devrait être composé des tâches suivantes :

- Surveillance des communes ;

- Autorité de recours de première instance contre les décisions communales ;
- Ordre public ;
- Constructions.

A ses yeux, l'activité politique du préfet devait par ailleurs s'articuler autour des thèmes suivants :

- Collaboration régionale et intercommunale ;
- Aménagement du territoire ;
- Transports régionaux ;
- Projets régionaux.

2.1.3 Explorer la piste de réflexion consistant à passer des districts à de simples circonscriptions administratives

Le Conseil d'Etat estimait en 2010 qu'il convenait d'explorer d'autres pistes que le redécoupage des districts. Il préconisait ainsi, suivant en cela le Comité de projet, d'entamer des réflexions sur l'idée de passer du district à la simple circonscription administrative. Ces circonscriptions, à la tête desquelles ne serait plus placé de préfet, auraient regroupé un maximum de tâches déconcentrées. Le Conseil d'Etat estimait intéressante cette piste, d'une part parce qu'elle contribuerait à renforcer l'unité du canton face aux enjeux intercantonaux, ensuite parce qu'une telle évolution pourrait s'appuyer sur le renforcement en cours des communes, devenant de plus en plus aptes à assumer des tâches supplémentaires notamment grâce aux fusions. Enfin parce que la modernisation des instruments de gestion administrative, par exemple par la spécialisation des agents publics, était de nature à procurer des prestations de qualité à moindre coût et à éviter les doublons ; les administrés attendent que les décisions soient prises rapidement par des agents spécialisés dans leur domaine, pas par des organes politiques.

Le 3 février 2011, le Grand Conseil a toutefois rejeté cette proposition, par 57 voix contre 30 (1 abstention).

2.1.4 Mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux

Jusqu'en 1950, le canton de Fribourg comptait sept cercles électoraux, correspondant, depuis 1874, aux districts administratifs. Le cercle électoral de la Sarine a été divisé en deux en 1950 pour former d'une part le cercle de Sarine-Campagne et d'autre part celui de Fribourg-Ville. Ce découpage est resté inchangé depuis. En 2004, la Constitution cantonale a réduit le nombre de députés de 130 à 110. Cette réduction a posé de manière vive la problématique du quorum naturel dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse. La jurisprudence de principe du Tribunal cantonal, rappelée à plusieurs reprises dans les années 2000 et 2010, conclut que la formation d'arrondissements trop petits est incompatible avec le système proportionnel et porte atteinte à la liberté de vote et à l'égalité des droits. Cette jurisprudence motivait la proposition du Conseil d'Etat de revoir le découpage des cercles électoraux. Le Grand Conseil a toutefois rejeté cette proposition en 2011 par 47 voix contre 40 et 2 abstentions.

Le Conseil d'Etat a cependant entrepris cette réforme malgré ce rejet. En effet, l'art. 95 al. 3 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 dispose que les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil sont définis par la loi, leur nombre étant de huit au maximum. Ces cercles étaient définis précédemment par la Constitution elle-même, qui prévoyait la division du canton en huit cercles électoraux correspondant aux districts administratifs, à l'exception de la Sarine, divisée en deux cercles (Ville de Fribourg et Sarine-Campagne). Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, il était par conséquent nécessaire de créer une base légale relative à ces cercles électoraux. Dans l'attente des résultats des travaux en vue du rapport 225, le Grand Conseil avait adopté à deux reprises un découpage provisoire des cercles électoraux, pour les législatures 2007-2011 et 2012-2016, en maintenant le statu quo de 1950. En vue des élections cantonales de 2016, il convenait donc d'élaborer une loi déterminant le découpage pérenne des cercles électoraux. Dans ce cadre, il est apparu que la jurisprudence fédérale ne permettait plus le statu quo, la taille des cercles de la Glâne et de la Veveyse impliquant un quorum naturel supérieur aux 10% admis par le Tribunal fédéral. Le Conseil d'Etat a donc proposé au Grand Conseil une révision de la législation en matière de droits politiques, introduisant la notion de groupe de cercles électoraux pour la Glâne et la Veveyse. Ce nouveau système a été accepté par le Grand Conseil le 11 septembre 2014 par 76 voix contre 14 et 2 abstentions.

2.2 Histoire des structures territoriales fribourgeoises

Jusqu'en 1798, les territoires de la Ville-Etat n'étaient pas organisés de façon centralisée. Si des terres étaient rattachées aux bannières de la Ville, chaque bailliage était administré par un bailli logeant en général au château, dont les tâches consistaient à administrer le pays, à percevoir les droits féodaux, à exercer la police et à faire régner la justice.

La Constitution helvétique de 1798 allait bouleverser un système rongé de l'intérieur. La Suisse, république une et indivisible, devenait un Etat unitaire, les cantons devenant de simples circonscriptions administratives administrées par des préfets « nationaux ». La loi du 30 mai 1798 divisa le territoire de la Ville et République de Fribourg en douze districts.

Les bouleversements survenus entre 1798 et 1803 conduisirent Napoléon à présenter l'Acte de Médiation. D'Etat unitaire, la Suisse devenait une Confédération d'Etats composée de dix-neuf cantons souverains. On ne parlerait néanmoins plus de la Ville et République de Fribourg, mais, plus simplement, du canton de Fribourg. Après avoir envisagé la création de 5 districts, les autorités décidèrent de constituer douze arrondissements de préfectures.

La Constitution de 1814 allait conserver la division en douze préfectures. Dix-sept ans plus tard, la Constitution de 1831 allait apporter une modification de taille : la Ville de Fribourg était scindée en deux districts : l'un pour la partie allemande, l'autre pour la partie française. De douze, on passait ainsi à treize districts. Cette division allait demeurer jusqu'en 1848.

L'article 21 de la Constitution de 1848 consacrait l'existence des sept districts administratifs que nous connaissons encore aujourd'hui. La Constitution de 1857 n'allait pas modifier ce choix, sans que le nombre de sept y soit inscrit. En 1874, les constituants allaient indirectement le fixer dans notre loi fondamentale en prévoyant que les cercles électoraux (au nombre de sept) auraient la même circonscription que les districts administratifs. Cette situation allait perdurer jusqu'en 1950, année au cours de laquelle le cercle électoral de la

Sarine fut scindé en deux, sans que la disposition constitutionnelle ne soit pour autant modifiée.

Depuis leur institution, les districts ont connu des visages divers, qui comprenaient un tribunal, une direction d'orphelins, un juge de paix. La fonction préfectorale a, elle aussi, considérablement évolué : en 1848, « le but était de faire des préfets, des organes d'exécution administratifs du gouvernement, des contrôleurs de l'esprit politique qui régnait dans le district et des censeurs de la morale. Ces préfets avaient pour tâche essentielle de rapporter au Conseil d'Etat sur tout ce qu'ils voyaient et entendaient. Les idées étaient à la centralisation. Les districts n'existaient pas comme partenaires de l'Etat mais uniquement comme circonscriptions administratives sans vocation bien définie ; on ne cherchait pas à les développer et à en faire des entités vivantes ».

La dernière grande réforme portant sur les districts et plus particulièrement sur les préfets date de 1972, avec l'introduction de l'élection des préfets par le peuple. Cette réforme, issue d'une initiative radicale de 1968, a été suivie par l'élaboration d'une nouvelle loi sur les préfets. Avec la loi de 1975, le préfet voit ses attributions augmenter. Il veille au développement économique, touristique et socio-culturel du district. Il devient l'artisan de la collaboration intercommunale, le coordinateur régional. Ce rôle de conseiller des communes s'ajoute à son rôle historique de surveillant et de censeur. Depuis 1982, les préfets deviennent autorité de recours administrative contre les décisions communales.

2.3 Eléments théoriques : décentralisation/déconcentration

2.3.1 Les définitions

Nous connaissons deux types d'organisation de l'Etat : l'administration centralisée et l'administration décentralisée.

Dans l'administration centralisée, l'ensemble des tâches administratives est concentré dans les mains de l'Etat, le pouvoir de décision procédant d'un organisme unique organisé de façon hiérarchique.

La centralisation de l'administration est en règle générale tempérée par la déconcentration : le territoire de l'Etat est divisé en un certain nombre de circonscriptions géographiques, des offices y étant installés avec des compétences déterminées. Le pouvoir de décision est confié à des services qui demeurent toutefois soumis à l'autorité hiérarchique.

La déconcentration peut prendre deux formes:

- Elle est territoriale, si elle est exercée par un service déconcentré sur l'ensemble d'une circonscription administrative, dénuée en principe de la personnalité juridique, et qui se rapporte à tous les secteurs de l'activité administrative.
  Exemple: les préfectures.
- Elle est fonctionnelle, lorsqu'un service détaché du pouvoir central est dirigé sur place par un service central et concerne un secteur particulier.
  Exemples: les inspecteurs scolaires, les registres fonciers, les offices des poursuites, les bureaux de l'état civil, etc.

L’administration décentralisée consiste à confier l’exercice de tâches administratives à des organismes distincts de l’administration centrale, en leur octroyant une certaine autonomie, mais en les soumettant à la surveillance de l’administration centrale. Elle peut prendre deux formes :

- Elle est territoriale, si elle va dans le sens d'une collectivité territoriale qui se gère elle-même. De ce point de vue, la décentralisation constitue donc la collectivité territoriale dotée de compétences propres.
  La décentralisation territoriale révèle les caractéristiques suivantes: la jouissance obligatoire de la personnalité morale de droit public, l'autonomie des organes dans l'organisation administrative, un contrôle de surveillance (par opposition au contrôle hiérarchique), l'élection des organes et l'attribution de compétences générales.
  Exemple: les communes.
- Elle est fonctionnelle, si elle se rapporte à l'activité de services autonomes. La décentralisation fonctionnelle révèle les caractéristiques suivantes: la jouissance éventuelle de la personnalité morale de droit public, l'autonomie des organes dans l'organisation administrative, un contrôle de surveillance, la nomination des organes et une compétence limitée des établissements publics en raison de leur spécialité.
  Exemples: les Etablissements pénitentiaires de Bellechasse, l'Institut agricole de l’Etat de Fribourg à Grangeneuve.

Enfin, la délocalisation est indépendante des aspects de répartition des tâches et des compétences résultant de la déconcentration ou de la décentralisation administrative. Elle n’a trait qu’à la localisation ou à l’implantation physique des unités de l’administration et ne concerne que la répartition des unités administratives sur l’ensemble du territoire.

La déconcentration n’est ainsi pas la décentralisation. La première est une redistribution des pouvoirs au sein de l’Etat ; la seconde vise à transférer des pouvoirs préalablement définis par le législateur aux collectivités locales.

2.3.2 Les avantages et les inconvénients des systèmes

La centralisation

Avantages:

- le pouvoir central étant concentré dans les mains d'un organisme unique, l'unification de la gestion administrative est mieux garantie;
- la concentration du pouvoir devrait garantir une gestion plus impartiale des affaires administratives;
- la concentration du pouvoir permet d'harmoniser le développement régional.

Inconvénients:

- les décisions sont prises au sommet de la hiérarchie, les subordonnés ne disposent alors que d'un pouvoir d'exécution;
- l'éloignement de l'administration centrale des administrés peut avoir pour conséquence que les décisions ne sont pas vraiment perçues et peuvent être mal acceptées par ces derniers;

- sous sa forme la plus rigoureuse, la centralisation ne reconnaît aucune vie juridique aux collectivités locales; l'Etat décide de tout et jusqu'à l'extrémité de son territoire;
- cet organisme central unique pourrait être rapidement surchargé à cause de la multiplicité des tâches qu'il doit traiter; ainsi ses prises de décision risquent de souffrir d'une certaine lenteur dans ses affaires administratives.

La déconcentration

Conçue pour atténuer les effets de la centralisation, la déconcentration confère aux agents locaux un certain pouvoir. Plus ce dernier est étendu, plus la déconcentration est accrue et permet ainsi d'assurer un meilleur équilibre des activités de l'administration centrale.

Avantages:

- la déconcentration tend à augmenter les pouvoirs ou les attributions des représentants locaux du pouvoir central, ce qui permet d'alléger ce dernier de certaines affaires administratives;
- l'agent déconcentré permet de rapprocher l'administration (centrale) du peuple, de la rendre plus humaine et plus accessible;
- les décisions locales sont normalement mieux ressenties, et en conséquence mieux préparées si elles le sont par l'agent déconcentré plutôt que par l'agent central;
- le contrôle hiérarchique garantit, comme pour la centralisation, une unité de vue dans la gestion administrative;
- ce système permet de mettre à disposition de la société une administration rapide;
- cette administration est en principe impartiale, en partie grâce au contrôle hiérarchique.

Inconvénients:

- les décisions de l'agent déconcentré sont toujours prises sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central;
- du fait du contrôle hiérarchique, les intérêts du pouvoir central priment en général les intérêts locaux;
- la déconcentration ne permet pas à la circonscription administrative de se gérer elle-même.

La décentralisation

La caractéristique principale des administrations décentralisées est leur autonomie par rapport au pouvoir central. De ce degré d'autonomie, qui doit être fixé par la législation, découlent ses principaux avantages ou inconvénients.

Avantages:

- la décentralisation est plus démocratique que la déconcentration, car elle suppose que les membres de ses organes soient élus, alors que les membres de l'organe déconcentré sont en général nommés par le pouvoir central;
- contrairement à la circonscription administrative, la collectivité décentralisée jouit de la personnalité morale qui lui permet de se gérer seule;
- à la décentralisation correspond le pouvoir de surveillance du pouvoir central. Cela implique que, dans les limites de l'autonomie reconnue à l'organe décentralisé, l'autorité « de surveillance » ne peut pas donner à cet organe des instructions sur la façon dont il doit traiter ses affaires, pas plus qu'elle ne peut contrôler la manière dont il s'acquitte de sa tâche. Autrement dit, les organes décentralisés ne sont pas soumis à un contrôle trop étroit du pouvoir central;
- dans les limites de son autonomie, l'organe décentralisé est à même d'agir rapidement, sans attendre les directives de l'administration centrale.

Inconvénients:

- le niveau des prestations mis à disposition des habitantes et des habitants peut différer considérablement entre les collectivités locales décentralisées, ceci en raison de besoins différents selon les régions ou des moyens financiers qui sont à disposition de ces dernières. En effet, les moyens financiers ne sont pas forcément identiques d'une collectivité locale à l'autre;
- dans un système décentralisé, les intérêts locaux peuvent primer sur les intérêts généraux;
- ce système risque de provoquer la diversité et la disparité de l'administration.

3 ETAT DES LIEUX

3.1 Répartition des tâches régionales

Avec l’accord du groupe de projet, la DIAF a mandaté l’Institut du Fédéralisme pour établir une analyse comparée des structures territoriales dans les cantons de Fribourg, Vaud, Berne et Neuchâtel. Cette analyse, réalisée par M. Nicolas Schmitt, a permis de dégager les grandes tendances de l’organisation territoriales dans les cantons voisins du canton de Fribourg, et d’examiner les motivations des récentes réorganisations territoriales qu’ils ont connues, ainsi que, le cas échéant, de mettre en exergue les premiers bilans de ces réformes. L’analyse, qui figure en annexe du présent rapport, a été rendue en novembre 2017. Les travaux de M. Schmitt ont fait l’objet d’une présentation au groupe de projet les 12 juin, 29 août, 9 octobre et 28 novembre 2017.

3.1.1 Etat des lieux

L’organisation administrative territoriale du canton de Fribourg a été décrite en détail dans le rapport 2010. Outre les tâches délivrées au niveau du district, ce rapport présentait les découpages administratifs qui ne correspondaient pas à ce maillage de base. Ces découpages n’ont pas connu de modification importante depuis l’établissement de ce

rapport, auquel il est renvoyé. Deux domaines sont toutefois à mentionner : l'inspectorat scolaire, dont le nombre d'arrondissements a été réduit (de 11 à 8), et les arrondissements forestiers qui ont vu leur nombre passer de 6 à 4.

Quant au préfet lui-même, il reste chargé des groupes de tâches suivantes :

- Il représente le Conseil d'Etat et chacune de ses Directions ;
- Il est autorité administrative de première instance dans le district ;
- Il est autorité judiciaire de première instance dans le district ;
- Il est autorité de police ;
- Il est autorité de coordination ;
- Il est une instance de médiation et d'information.

Cette catégorisation des tâches du préfet ne doit pas faire oublier la pléthore de tâches qui lui sont confiées par la législation cantonale. L'Institut du Fédéralisme a ainsi recensé plus d'une centaine de textes légaux faisant référence aux préfets (111) et, dans la plupart des cas, leur confiant des tâches. Le rapport de 2010 énumérait plus de 110 tâches. Cette liste n'ayant pas connu d'importantes modifications depuis, il y est renvoyé. Il convient également de noter qu'au-delà des missions explicitement confiées aux préfets par la législation cantonale, l'une des tâches emblématiques des préfets consistent à jouer le rôle d'interface entre l'Etat, les communes et les citoyens.

La préfecture n'est toutefois pas la seule entité délivrant des prestations au niveau régional. Le canton de Fribourg compte également de nombreuses collaborations intercommunales, dont 82 associations de communes (au sens de la LCo) et une agglomération (au sens de la LAgg). Les associations de communes ont comme principales tâches l'épuration des eaux (19 associations), l'approvisionnement en eau potable (14 associations) ou la formation (9 associations).

- Protection / épuration des eaux : 19
- Approvisionnement en eau potable : 14
- Formation: 9
- Homes médicalisés : 7
- Ordre et sécurité publique: 6
- Régions : 6
- Sport : 5
- Culture: 1
- Service social : 3
- Crèches et garderies : 2
- Agglomérations : 1
- Buts multiples et divers: 10

A noter les associations de communes organisées à l'échelle d'un district, dont les réseaux chargés de couvrir les besoins de la population en matière de prestations médico-sociales, instaurés par la nouvelle législation issue du projet Senior+.

Dans de nombreux cas, le préfet occupe d'ailleurs une fonction au sein des associations de communes de son district (président…). Cette fonction ne découle toutefois pas d'une obligation légale expresse. Elle résulte de l'interprétation par chaque préfet de la mission générale de susciter et favoriser la collaboration régionale et intercommunale fixée à l'article 15 de la loi sur les préfets. La concrétisation de cette disposition peut prendre plusieurs formes, en fonction des choix du préfet, des ressources à sa disposition ainsi que de la volonté des communes concernées.

3.1.2 Comparaison intercantonale

Au début du XXIème siècle, les préfets existent encore dans neuf cantons. Vaud, Valais et Fribourg (partie francophone) les appellent « préfets », Berne et Zurich « Regierungsstatthalter », Lucerne « Amtsstatthalter », Fribourg (partie germanophone) et Soleure « Oberamtmann », Bâle-Campagne « Bezirksstatthalter », Argovie « Bezirksammann », le Haut-Valais « Präfekt ».

Tous nommés par le gouvernement à l'origine, les préfets sont actuellement élus par le peuple à Berne depuis 1893 et à Fribourg depuis 1977. Les préfètes ont aussi fait leur apparition (par exemple dans le canton de Vaud en 1996, de Berne en 1997 et du Valais en 2001). Quelques cantons ont supprimé la fonction au XXème siècle : les *commissari di governo* ont disparu en 1922 au Tessin, à Neuchâtel, le préfet des Montagnes a été le dernier en poste (jusqu'en 1990) et à Saint-Gall, le *Bezirksammann* n'existe plus depuis l'an 2000.

Les districts quant à eux existent encore dans 11 des 26 cantons suisses.

De nombreux cantons ont entrepris ces dernières décennies d'importantes réformes de leurs structures territoriales. Ainsi en est-il particulièrement des trois cantons voisins du canton de Fribourg et inclus dans le champ de l'étude réalisée par l'Institut du Fédéralisme : Berne, Neuchâtel et Vaud. Ladite étude comprend de très riches annexes énumérant et systématisant, dans la mesure du possible, les tâches dévolues aux préfets et aux régions dans les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel et Vaud. Elle est annexée au présent rapport pour le détail.

Canton de Vaud

Depuis sa création en 1803 et jusqu'au 31 décembre 2007, le Canton de Vaud était divisé en 19 districts. Depuis le 1er janvier 2008, le Canton de Vaud est découpé en 10 districts selon les dispositions de la nouvelle Constitution cantonale de 2003. Pour ce faire, le Grand Conseil a ainsi adopté une loi spécifique appelée Loi sur le découpage territorial. A noter que certains districts peuvent disposer de deux préfets.

La nouvelle loi sur les préfets n'a cependant rien changé au lien étroit entre Conseil d'Etat et préfets : le préfet reste directement soumis au Conseil d'Etat. C'est cette autorité qui le nomme, qui fixe sa rémunération. C'est à lui que le préfet doit rapporter, c'est à une de ses délégations que le travail (hormis celui lié à l'activité pénale et celui lié au droit du bail) d'évaluation est délégué.

La diminution du nombre de districts et l'augmentation du nombre des districts qui comptent plusieurs préfets (il y en a quatre actuellement) a imposé certaines modifications aux «

règles du jeu ». Si tout préfet doit dépendre du Gouvernement, le Conseil d'Etat a considéré qu'il se devait de doter chaque préfecture d'un seul responsable qui réponde de la marche de la préfecture. Il paraissait inconcevable que des offices soient dotés de plusieurs responsables en titre, car il aurait pu en résulter des difficultés humaines et de gestion qui doivent être évitées. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat nomme un premier préfet dit « répondant » dans chaque district doté de plusieurs préfets. C'est à lui d'assumer la direction générale de la préfecture et d'être le répondant de celle-ci auprès du Conseil d'Etat.

Canton de Neuchâtel

L'ancienne Constitution neuchâteloise du 21.11.1858, comportait une liste des six districts : Neuchâtel, Boudry, Val-de-Travers, Val-de-Ruz, Le Locle et La Chaux-de-Fonds (Art. 4). Il y avait également dans le canton un seul et unique « Préfet des montagnes neuchâteloises » qui a disparu en 1990, pour des motifs imprécis mais sans doute pour des raisons d'économie.

Mais la nouvelle Constitution du 24.09.2000 ne fixe ni le nombre ni le nom des districts ; ceux-ci n'ont d'ailleurs pas de préfets à leur tête et ne jouent qu'un rôle de circonscription électorale. Aurait-elle d'une certaine manière préparé la disparition du district ? De fait, la suppression des districts est programmée dans une grande « Réforme des institutions » qui vient d'être adoptée par les citoyens neuchâtelois, un projet qui s'inscrit dans la ligne du programme de législature 2014-2017 du Conseil d'Etat.

De la sorte, le canton de Neuchâtel ne comporte ni districts ni préfets.

Canton de Berne

Créés le 1er janvier 2010, les 10 arrondissements remplacent les 26 anciens districts cantonaux qui avaient été mis en place par Napoléon. Depuis cette date, le canton de Berne comprend une préfecture dans chacun des dix arrondissements administratifs et des cinq régions administratives. À la base, il ne devait plus y avoir que ces cinq régions… mais la réforme a été considérée comme trop « révolutionnaire » et a dû être aménagée en conséquence.

Le canton est désormais subdivisé en cinq régions administratives et en dix arrondissements administratifs ayant un préfet à leur tête. Les cinq régions administratives sont chargées de la plupart des prestations publiques fournies de manière décentralisée ; quant aux arrondissements, qui incluent les préfectures, ils ont succédé aux districts crées à l'époque par Napoléon.

Le canton de Berne a par ailleurs institutionnalisé un « Directoire », organe commun des préfets et des préfètes. Composé de tous les préfets et préfètes, il est compétent pour coordonner l'accomplissement des tâches et pour mettre en œuvre la stratégie relative à la mission des préfets et des préfètes ainsi que la convention de prestations.

Conclusion de l'étude de l'Institut du Fédéralisme

Actualité, stabilité et évolution peuvent être les mots qui caractérisent l'institution du district et du préfet dans les cantons étudiés. En effet, ces quatre cantons se sont penchés tout récemment sur l'institution (ou se penchent encore) de leurs structures territoriales. Ces

études visant à moderniser ces institutions séculaires ont fait l'objet d'intenses travaux législatifs, qui n'ont finalement pas débouché sur de véritables « révolutions » - si tant est que ce soit le but de l'opération – mais simplement à des évolutions.

Finalement tant les citoyens que les politiciens semblent attachés à leurs anciennes institutions, tout en étant soucieux de les adapter au goût du jour. Beaucoup d'efforts ont été déployés pour des résultats qui restent assez minces, sans que cette minceur ne doive être prise pour une critique.

3.2 Déconcentration (Répartition des services dans les régions)

3.2.1 Recensement des services présents dans les régions

Outre les préfectures, présentes par définition dans chacun des districts, d'autres unités de l'Etat disposent de sites hors de la capitale cantonale et de ses environs. Plus de 1630 EPT (sur un total de 8225 EPT, soit environ 20%[1]) sont ainsi employés dans des sites hors du Grand Fribourg[2]. A ces chiffres s'ajoutent plusieurs unités disposant de locaux dans les régions, occupés ponctuellement par des collaborateurs et collaboratrices rattachés à d'autres sites (ainsi en est-il notamment pour le Service de l'enfance et de la jeunesse ou le Conservatoire). Aucun état-major n'est en revanche situé hors de la capitale cantonale et de ses proches environs.

Le tableau recensant les services présents dans les régions figure en annexe du présent rapport. La répartition par district est la suivante :

District	Nombre d'EPT	Avec domaine hospitalier
Sarine (hors Grand Fribourg)	259	259
Singine	172	340
Gruyère	502	1219
Lac	174	356
Glâne	130	205
Broye	319	320
Veveyse	82	82
TOTAL (hors Grand Fribourg)	**1638**	**2781**
Grand Fribourg	*6590*	*8220*

En parallèle au recensement des EPT dans les régions a été constitué un inventaire des bâtiments propriétés de l'Etat hors du Grand Fribourg. Cet inventaire a permis de constater qu'aucun bâtiment ne présentait de disponibilité pour une importante déconcentration de service dans les régions à court terme. Certains aménagements, par exemple dans certains châteaux cantonaux, pourraient en revanche permettre d'envisager des déconcentrations limitées.

[1] En tenant compte du domaine hospitalier (Hôpital fribourgeois-HFR et Réseau fribourgeois de santé mentale-RFSM), un peu moins de 2800 EPT sont employés hors du Grand Fribourg, sur un total d'environ 11'000 EPT, soit 25%.

[2] Le présent rapport prend pour base du « Grand Fribourg » le territoire de l'Agglomération de Fribourg, soit les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne.

3.3 Travaux en cours

3.3.1 Fusions de communes

Depuis plusieurs décennies, le canton de Fribourg a vu se réaliser un très grand nombre de fusions de communes. Le nombre de communes est ainsi passé de 258 au 1er janvier 1990 à 136 au 1er janvier 2017, soit une diminution de près de 50%. Le rythme des fusions s'est accéléré dès 2000 avec l'entrée en vigueur du décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes, puis, dès 2012, avec la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1).

La LEFC prévoit deux formes d'encouragement. L'Etat verse d'une part une aide financière à la fusion de commune, équivalant à CHF 200.- par habitant, montant multiplié par un facteur tenant compte du nombre de communes concernées (+10% par commune au-delà de deux). D'autre part, le Conseil d'Etat, sur la base de rapports élaborés par les préfets, a adopté un plan de fusions pour l'ensemble du canton le 28 mai 2013. L'élaboration des plans de fusions et le processus pour y parvenir ont permis de déclencher de larges discussions. Des initiatives ont été prises pour la majorité des propositions. La LEFC, toujours en vigueur, a permis la réalisation, à ce jour, de 16 projets de fusions concernant 48 communes, faisant diminuer le nombre de communes de 168 (31 décembre 2010) à 136 (1er janvier 2017).

A noter que le bilan fribourgeois en matière de fusions de communes est d'autant plus remarquable que les fusions réalisées ont toutes été le résultat d'une décision volontaire, contrairement à d'autres cantons qui se sont vus dans l'obligation d'imposer des fusions à certaines communes.

Sous l'égide de la LEFC, huit projets de fusions concernant au total 29 communes ont été menés à terme, mais ont échoué au stade du vote populaire sur la convention. Les motifs du refus ne sont pas toujours clairement identifiables, mais on peut relever les disparités fiscales et le sentiment de perte d'identité. En fait, dans huit des dix communes enregistrant un vote négatif, les coefficients d'impôts prévus dans les conventions de fusions étaient supérieurs à ceux appliqués lors de la décision. Ces augmentations se situaient entre 2 et 13 points d'impôts. Toutefois, des disparités fiscales ne forment pas obligatoirement un obstacle à la fusion. Ainsi depuis 2010, six communes ont accepté une fusion malgré le fait qu'il en résultait une augmentation du coefficient d'impôts au niveau des personnes physiques. Les différences au niveau fiscal peuvent être considérées comme un élément important d'une fusion mais ne sont pas le seul élément décisif.

En près de trois décennies, le nombre de communes de moins de 1000 habitants a fortement diminué, de 82 en 1990 à 53 en 2015, la part des Fribourgeoises et des Fribourgeois domicilé-e-s dans ces communes étant divisée par deux sur la même période (21% en 1990, 10% en 2015). En revanche, la médiane est, elle, restée stable relativement à l'évolution démographique en passant de 848 habitants en 1990 à 1175 habitants en 2015, soit une hausse de 39% (alors que la population globale du canton a augmenté de 49% dans l'intervalle). Il convient ainsi de constater que le succès des fusions n'a pas entièrement permis de gommer les disparités démographiques entre communes. Ces disparités ont pour conséquence le recours toujours plus important aux collaborations intercommunales afin de délivrer les prestations communales prévues par la législation. Les outils prévus pour cette collaboration (articles 107 et suivants de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes)

semblent adéquats. Il apparaît toutefois que la profusion de collaborations, parfois sur des territoires variables, entraîne un sentiment de perte de maîtrise de la part des autorités communales.

Il apparaît en outre que la LEFC, si elle a permis de thématiser les fusions de communes dans l'ensemble du canton, et de réaliser de nombreux projets, n'a pas suscité des fusions de très grande ampleur. A titre d'exemple, une seule fusion s'est réalisée sur l'ensemble d'un périmètre de fusion (Haut-Vully et Bas-Vully, pour former la commune du Mont-Vully). Il s'agira donc d'examiner comment donner une nouvelle impulsion aux projets, notamment ceux ayant échoué une première fois aux urnes. Dans son rapport intermédiaire relatif à la LEFC, le Conseil d'Etat annonçait que plusieurs réflexions devaient en outre être menées, plus spécifiquement s'agissant des fusions de plus grande envergure. La LEFC n'était en effet pas d'abord destiné à encourager ce type de fusion. Pour rappel, le projet du Conseil d'Etat a proposé de plafonner l'aide cantonale à une population de 5000 habitants, plafond porté à 10'000 par la commission parlementaire, puis abandonné par le Grand Conseil en plénum. Le Conseil d'Etat remarquait que, malgré la disparition de ce plafond, les projets de plus grande envergure nécessitent des mesures complémentaires pour aboutir. C'est ainsi qu'il estimait nécessaire d'examiner si des alternatives existent s'agissant de l'exigence de l'unanimité des communes lors des scrutins populaires, par exemple en envisageant des fusions partielles réunissant les seules communes favorables. Il envisageait également d'examiner si, au-delà de la seule LEFC, la législation fribourgeoise peut et doit être complétée pour mieux soutenir les projets de grande envergure, par exemple en tenant mieux compte des investissements à venir des grandes communes constituées par ces fusions afin qu'elles puissent jouer leur rôle dans le développement général du canton, par exemple en examinant la possibilité d'un appui pour réaliser des infrastructures importantes en matière de mobilité ou de sport. Le Conseil d'Etat se déclarait conscient de la nécessité de réaliser des investissements pour réussir la fusion du Grand Fribourg. La prise en compte des besoins en matière d'infrastructures serait d'ailleurs de nature à surmonter l'obstacle des disparités fiscales qui, on l'a vu, peuvent constituer un écueil important lors des scrutins populaires.

Ces réflexions seront d'autant plus nécessaires que plusieurs projets de très grande envergure sont en cours dans le canton. Le 27 juin 2017, le Conseil d'Etat a ainsi arrêté le périmètre provisoire du Grand Fribourg. Les communes concernées (Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne) forment une assemblée constitutive qui aura trois ans pour élaborer un projet de convention de fusion.

En Gruyère, l'idée d'une fusion de l'ensemble des communes du district est à l'étude. En décembre 2015, une très large majorité des élus communaux se sont prononcés en faveur d'un approfondissement de cette idée. Une conférence régionale a ainsi été créée en octobre 2017, avec pour première tâche de mener une étude de faisabilité d'une commune unique à l'échelle du district.

En Veveyse, le Préfet a relancé récemment l'idée d'une fusion de l'ensemble des communes du district, suivant en cela le périmètre de fusion de mai 2013. La pré-étude devrait rendre ses résultats prochainement.

3.3.2 Désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes

Le Conseil d'Etat a inscrit le projet de désenchevêtrement des tâches Etat/communes (DETTEC) dans son programme gouvernemental 2012-2016 (défi no 6, point 6 : « Renforcer la place des communes comme premier niveau des institutions cantonales »). Le 4 juin 2013, il a institué une organisation de projet chargée d'examiner la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et de proposer une nouvelle répartition des tâches octroyant les compétences à l'entité publique la mieux à même de les accomplir. Ce projet doit en particulier octroyer aux communes la plus grande liberté possible pour les décisions de portée locale, en tenant compte notamment de leur taille et de leurs moyens.

Le Comité de pilotage du DETTEC a fixé trois objectifs au projet :

1. Octroi de chaque tâche au niveau (Etat ou commune) le mieux à même de pouvoir l'accomplir ;
2. Octroi de la plus grande liberté possible aux communes pour les décisions de portée locale (dans les limites de l'autonomie financière communale) ;
3. Recherche de la répartition des tâches offrant à la population les services les plus profitables, notamment sous l'angle du rapport qualité-prix.

Une phase pilote sur quelques domaines ciblés a été menée afin d'élaborer une méthode pertinente et utilisable pour l'ensemble des domaines, sans pour autant représenter une « usine à gaz » impliquant des analyses disproportionnées. Les domaines suivants ont été choisis :

> Détention des chiens
> Structures d'accueil extrafamilial de jour

Ces domaines étaient considérés par l'Association des communes fribourgeoises, qui les avait proposés, comme représentatifs des différents degrés ou natures d'enchevêtrement auxquels l'Etat et les communes sont confrontés. L'examen de ces domaines a été réalisé par deux sous-groupes issus du groupe de projet, entre septembre 2014 et juin 2015.

En parallèle ont été menés les travaux relatifs aux mécanismes financiers opportuns pour compenser les effets financiers d'une nouvelle répartition des tâches.

Dès 2016, un premier « paquet » de domaines a été analysé, composé des domaines suivants :

> Bâtiments scolaires
> Personnes en situation de handicap et pédagogie spécialisée
> Personnes âgées et soins à domicile.

L'analyse des deux premiers domaines s'est terminée en 2016. Quant au domaine des personnes âgées et des soins à domicile, son analyse est toujours en cours. Dans ce domaine, la répartition des tâches a déjà fait l'objet d'analyse dans le cadre du projet Senior+, approuvé par le Grand Conseil en 2016. Les examens dans le cadre du DETTEC n'ont pas permis d'identifier de nouvelles possibilités de meilleure répartition des tâches dans le domaine à ce stade. La question du financement de ce domaine, particulièrement

complexe, nécessite toutefois d'importants travaux, qui conditionneront la finalisation du premier paquet.

En parallèle à l'analyse du premier paquet de domaines, une consultation a été lancée auprès de l'Association des communes fribourgeoises et les Directions de l'Etat pour identifier les domaines qui devraient être intégrés dans le prochain paquet.

L'une des difficultés réside dans la grande disparité existant encore entre les communes. Le DETTEC a ainsi intégré dans ses réflexions la possibilité de transférer des tâches aux communes, y compris lorsque ces tâches nécessiteraient la mise en place de collaborations (associations de communes, réseaux…).

3.3.3 Agglomérations

Le canton de Fribourg a fait œuvre de pionnier en 1995 en adoptant la première loi sur les agglomérations du pays (loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations, LAgg, RSF 140.2). En dotant les agglomérations d'une forme d'organisation inédite et d'un cadre juridique démocratique propre, le canton a anticipé le développement de la politique fédérale des agglomérations. La première – et à ce jour la seule – agglomération constituée sur la base de la LAgg, l'Agglomération de Fribourg, a vu le jour en 2008. A cet égard, l'exercice peut être considéré comme réussi : L'Agglomération de Fribourg a déjà élaboré trois projets d'agglomération. Elle concentre en son sein tout un pan de la politique culturelle régionale. Elle assure la promotion touristique et économique.

Pour autant, le dispositif est perfectible. Depuis 1995, la législation fédérale a connu des bouleversements très importants dans sa politique de soutien aux infrastructures de transport, notamment. Les exigences posées pour obtenir des subventions sont de plus en plus précises et le calendrier fixé, de plus en plus contraignant. Le périmètre des agglomérations, tel qu'il est défini par les autorités fédérales, est plus étendu que celui de l'Agglomération de Fribourg. Le fait est, par ailleurs, qu'une seule agglomération a vu le jour dans le canton de Fribourg, le 1er juin 2008, soit onze ans et demi après l'entrée en vigueur de la loi. La constitution a pris près de dix ans, les premières initiatives ayant été lancées en décembre 1998. Cette lourdeur a sans doute dissuadé d'autres régions d'entamer le processus.

La révision de la LAgg est également rendue nécessaire par le projet de fusion des communes du Grand Fribourg. Quel que soit le périmètre finalement retenu pour cette fusion, la nouvelle commune qui en sera issue représentera environ quatre fois plus d'habitants que le reste de l'Agglomération de Fribourg actuelle. Ce déséquilibre poserait d'importants problèmes, à commencer par la composition du Conseil d'agglomération, et serait de nature à briser l'équilibre actuel au sein de l'agglomération, que ce soit au niveau décisionnel ou financier.

Dans son rapport du 9 juin 2015 suite au postulat 2013-GC-69 des députés André Schneuwly et Markus Bapst concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts, le Conseil d'Etat relevait la nécessité d'une part de renforcer l'agglomération institutionnelle, notamment au niveau de son assise démocratique ou des tâches prises en charge et d'autre part le besoin de mettre en place une agglomération plus vaste, qui approcherait du périmètre de l'agglomération statistique tel que définie par l'Office fédéral de la statistique.

Le Conseil d'Etat a confirmé cette analyse dans sa réponse du 29 février 2016 à la motion 2015-GC-134 des députés André Schneuwly et Markus Bapst demandant une révision de la loi sur les agglomérations. Le Conseil d'Etat y constatait en outre que les objectifs d'extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg et de renforcement de son fonctionnement pourraient s'avérer contradictoires : une augmentation des taches déléguées à l'Agglomération risquait par exemple de renforcer le rejet de certaines communes, s'opposant ainsi à l'extension du périmètre de l'Agglomération. Le Conseil d'Etat estimait donc nécessaire de travailler à des modèles alternatifs à une « simple » extension de l'Agglomération institutionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui. Il relevait également la nécessité de coordonner les travaux de révision de la LAgg avec ceux de la fusion du Grand Fribourg. Il lui apparaissait en effet que cette fusion permettrait de répondre en partie aux préoccupations des motionnaires : le « noyau » de l'Agglomération de Fribourg serait ainsi constitué de la seule commune du Grand Fribourg. Une « agglomération » dont la forme devrait encore être définie, devrait ensuite englober le Grand Fribourg et un vaste territoire tendant à couvrir le périmètre de l'agglomération statistique.

Afin de mettre en œuvre cette motion, acceptée par le Grand Conseil le 13 mai 2016, la DIAF a mis en place un groupe de travail afin de procéder à une révision de la LAgg. Un avant-projet de loi devrait être mis en consultation publique au printemps 2018.

3.3.4 Loi sur les préfets

La loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1) n'a connu que quelques évolutions cosmétiques en quarante ans, alors que la mission des préfets a, elle, fortement évolué. La nécessité d'une révision en profondeur de cette législation a été affirmée dès le rapport de 2010 sur les structures territoriales. La DIAF a toutefois estimé nécessaire de voir avancer plusieurs dossiers avant d'entreprendre cette révision, estimant notamment que les fusions de communes ou l'évolution des tâches qui leur sont confiées auraient des effets importants sur le rôle final des préfets. Sur la base d'un premier bilan de la LEFC ainsi que des travaux entrepris dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, un mandat a été confié à un expert afin de disposer d'une base de discussion. Deux motions sur ce thème ont par ailleurs été déposées à la fin du mois de juin 2017. La motion 2017-GC-108 des députés Pierre Mauron et Peter Wüthrich « Révision de la loi sur les préfets » demande une révision rapide de la loi sur les préfets. La motion 2017-GC-110 des députés Nicolas Kolly et Dominique Butty « Réforme des tâches des préfets et des régions » demande quant à elle au Conseil d'Etat de concrétiser rapidement certains changements afin de donner aux préfets et aux régions les tâches, compétences et outils nécessaires pour relever les nombreux et importants défis qui les attendent. Par 95 voix et deux abstentions, le Grand Conseil a par ailleurs pris en considération la requête des motionnaires de voir la motion 2017-GC-108 traitée selon la procédure accélérée, afin que la réponse du Conseil d'Etat puisse être traitée au cours de la session de septembre 2017 au Grand Conseil. Le 14 septembre 2017, le Grand Conseil a pris en considération la motion 2017-GC-108 et voté une requête demandant que soient traitées selon la procédure accélérée les modifications législatives portant sur l'engagement du personnel des préfectures, y compris les lieutenants de préfet, et la Conférence des préfets. Cette requête demande que le projet de loi soit transmis au Grand Conseil de manière à pouvoir être traité lors de la session de décembre 2017.

Le projet de révision, transmis au Grand Conseil en novembre 2017, prévoit de confier certaines compétences en matière de gestion du personnel aux préfets par le biais d'une délégation de compétences. Elle institue en outre dans la loi la Conférence des préfets et lui confie notamment la tâche d'assurer la coordination des procédures entre les préfectures et de formuler à l'intention du Conseil d'Etat des propositions d'optimisation de l'utilisation des ressources mises à disposition des préfectures.

Lors de sa session de décembre 2017, le Grand Conseil a approuvé le contre-projet du Conseil d'Etat, en précisant que les lieutenants de préfets seraient désormais approuvés par le Conseil d'Etat (et non plus « nommés »).

En parallèle, la motion 2017-GC-110 « Réforme des tâches des préfets et des régions » a été acceptée par le Gand Conseil le 10 octobre 2017. La DIAF a donné un mandat à M. Christophe Chardonnens, ancien préfet de la Broye, qui pilotera le projet. Un rapport préliminaire devrait être réalisé au début de l'année 2018. Le groupe auteur du présent rapport fonctionnera comme comité de pilotage dans le cadre de ce projet, afin de capitaliser les réflexions réalisées dans le cadre de ce rapport et faire le lien avec les propositions de modifications législatives.

3.3.5 Cercles électoraux

La révision de la LEDP approuvée par le Grand Conseil en septembre 2014 et introduisant la notion de groupe de cercles électoraux pour la Glâne et la Veveyse a été mise en œuvre pour la première fois lors des élections cantonales de 2016, sans susciter de problème ou de remarque.

La question des cercles électoraux devra toutefois être à nouveau examinée avec l'aboutissement du projet de fusion des communes du Grand Fribourg. Il conviendra au minimum d'adapter le cercle électoral de Fribourg Ville à la nouvelle commune. Dans son rapport 2014-DIAF-99 concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts, le Conseil d'Etat relevait par ailleurs qu'il conviendrait d'examiner un élargissement du cercle électoral de la Ville de Fribourg à un périmètre plus vaste, pour tenir compte de la spécificité des problématiques rencontrées sur le territoire de l'agglomération. Cette question devra être abordée en parallèle à la mise en œuvre des mesures visant à une extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg (cf. ci-dessus 3.3.3).

3.3.6 Cyberadministration

Le 2 décembre 2014, le Conseil d'Etat adoptait la stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg. Par cette stratégie, le Conseil d'Etat a souhaité adapter son fonctionnement aux nouvelles habitudes des administrés qui utilisent de plus en plus fréquemment des prestations en ligne et qui ont de plus en plus recours aux nouveaux moyens de communication tels que par exemple les réseaux sociaux.

Ce changement d'habitude des administrés pose naturellement la question des services à la population, qu'ils soient communaux, cantonaux ou nationaux. La cyberadministration est une opportunité de faciliter les transactions avec l'Etat pour les citoyen-ne-s et les entreprises. Cette nouvelle manière de fonctionner posera également la question des prestations offertes aujourd'hui de manière décentralisée par l'Etat et impliquera qu'une

réflexion soit menée sur le type de prestations décentralisées à offrir à la population à l'avenir.

Pour accompagner et coordonner la mise en place de la cyberadministration, l'Etat de Fribourg s'est doté en juin 2015 d'un secrétariat de cyberadministration. Une de ses premières tâches fût de réaliser une étude des solutions de cyberadministration existantes sur le plan national. Cette étude a relevé l'importance prépondérante de l'architecture du système d'information lié à la cyberadministration. Une plateforme technique permettant de s'authentifier, de s'identifier, d'effectuer des paiements en ligne, de recevoir des documents en ligne a été mise en place et porte le nom de guichet virtuel de cyberadministration. Afin d'éliminer de la complexité pour les administrés et de réduire les coûts pour les communes qui doivent également mettre des prestations en ligne, l'Etat s'est fixé comme objectif de leur mettre sa plateforme à disposition selon des modalités encore à définir. L'ambition est également d'offrir une accessibilité maximale des prestations, ce qui sera une réelle amélioration pour les personnes en situation de handicap.

Une nouvelle législation cantonale (loi sur le guichet de cyberadministration et ordonnance y relative) a été mise en place pour définir les règles liées à l'utilisation progressive des moyens électroniques dans les procédures administratives. Cette nouvelle loi assure également, à certaines conditions, une validité juridique équivalente entre la procédure administrative électronique et la procédure écrite actuelle.

La collaboration avec les communes est également d'ores et déjà amorcée par le biais de l'association des communes fribourgeoises avec qui les premiers contacts ont été pris. Par ailleurs, de manière plus sectorielle, le développement des technologies en matière de droits politiques (logiciel de dépouillement, vote électronique…) pourrait remettre en question les tâches des préfectures lors des scrutins.

3.3.7 Péréquation financière intercommunale

Le 16 novembre 2009, le Grand Conseil a accepté la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI). La péréquation financière intercommunale joue un rôle important dans le domaine des structures territoriales. A titre d'exemple, il convient de rappeler que le Grand Conseil avait ainsi rejeté un premier projet d'introduction d'une péréquation directe entre les communes en 1992, considérant qu'une telle introduction risquait de favoriser des communes qui devraient plutôt s'engager dans la voie de la fusion. La nouvelle loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2011. Son article 20 prévoit une évaluation du système tous les quatre ans, la première après trois ans d'application. Un groupe de travail dans lequel étaient représentés les Directions de l'Etat concernées, la Conférence des préfets et l'Association des communes fribourgeoises a été mis en place. Au terme de ses travaux, le groupe de travail a formulé les propositions suivantes :

- L'instrument des ressources répond aux attentes de la loi sur la péréquation. Dans ce sens, il n'y a pas de motif objectif justifiant un changement.
- L'instrument des besoins donne des résultats conformes à l'objectif fixé dans la loi. Cependant, il y a lieu de revenir à une pondération stricte des critères par rapport aux dépenses de référence, telle qu'adoptée par le CoPil Péréquation 2007 lors des travaux menant à la réforme du système de péréquation.

- En raison des nouvelles statistiques annuelles disponibles, l'indicateur du nombre d'emplois à plein temps doit être remplacé par celui du nombre d'équivalents plein temps dans le critère du taux d'emploi.
- La péréquation des besoins intègre le nouveau critère du nombre d'enfants de 0 à 4 ans, justifié par les dépenses communales spécifiques pour les structures d'accueil de la petite enfance.

Les modifications de la LPFI consécutives à ces propositions ont été mises en consultation en novembre 2016. Le projet a été transmis au Grand Conseil en janvier 2018. Le projet de modification de la LPFI sera traité par le Grand Conseil lors de sa session de mars 2018.

4 PERSPECTVES

4.1 Décentralisation

L'examen de la situation dans les cantons voisins ainsi que dans le canton de Fribourg montre qu'il existe plusieurs alternatives à une répartition verticale « stricte » des tâches entre l'administration centrale de l'Etat, les préfectures et les communes, alternatives qui offrent l'avantage d'une plus grande souplesse face aux réalités du terrain et aux besoins des périmètres fonctionnels concernés.

Associations de communes obligatoires

La loi peut ainsi confier certaines tâches non pas à des communes individuelles, mais à des associations de communes obligatoires. Tel est le cas par exemple des réseaux institués par la nouvelle loi du 12 mai 2016 sur les prestations médico-sociales (LPMS), chargés d'offrir les prestations médico-sociales permettant d'assurer la couverture des besoins de la population ou mandate des fournisseurs et fournisseuses de prestations dans ce but (art. 11 LPMS). Ces réseaux forment des associations au sens de la loi sur les communes. Tel est également le cas des associations communales pour les cercles scolaires du cycle d'orientation (art. 61 al. 2 de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire, LS ; RSF 411.0.1), par exemple.

Cette solution présente une alternative à la centralisation de certaines tâches trop complexes pour être assumées par chacune des communes, y compris les plus petites et dont l'administration ne dispose pas de collaborateurs ou collaboratrices qualifié-e-s dans des domaines spécialisés. Elle complète le processus volontaire des fusions de communes.

Délégations conditionnelles aux communes

Le canton de Berne connaît un régime particulier pour l'octroi des permis de construire. L'art. 33 de la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions (LC-BE ; RSB 721.0) prévoit en effet que l'octroi du permis de construire est du ressort du préfet ou de l'autorité compétente désignée dans les communes d'au moins 10'000 habitants (dites « grandes communes »). Les communes de moins de 10'000 habitants (dites « petites communes ») peuvent se voir octroyer cette compétence par le service cantonal compétent, à condition qu'elles disposent d'une administration appropriée en matière de construction. Cette solution présente l'avantage de pouvoir moduler les modalités de délivrance d'une prestation (ici l'octroi des permis de construire) en fonction de la capacité des communes.

Une telle solution a été proposée dans le canton de Fribourg par voie de motion en 2016 (motion 2016-GC-10 « Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (permis de construire) » du député Pierre-Alain Clément). Cette motion proposait de modifier l'art. 139 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1), dont l'alinéa 3 aurait eu alors la formulation suivante : « Le Conseil d'Etat peut attribuer aux communes aptes la compétence de délivrer les permis de construire en lieu et place des préfets ». Le Conseil d'Etat a appelé au rejet de cette motion le 21 juin 2016, suivant en cela l'avis de la Conférence des préfets et de l'Association des communes fribourgeoises. Le Conseil d'Etat estimait alors notamment qu'il serait difficile de déterminer les critères permettant d'attribuer cette compétence à certaines communes et de la refuser à d'autre. Le Conseil d'Etat craignait en outre qu'une telle solution revienne à instaurer un système à deux vitesses en créant une inégalité entre les communes et qu'elle menace la cohérence dans l'application du droit en multipliant les instances décisionnelles. La motion 2016-GC-10 a été retiré par son auteur le 8 septembre 2016.

Le canton de Fribourg connaît toutefois une telle possibilité de délégation conditionnelle d'une compétence cantonale à une commune dans le domaine des amendes d'ordre. L'article 2 de la loi du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RSF 781.1) autorise en effet le Conseil d'Etat à « déléguer aux communes qui disposent des services nécessaires, des tâches concernant l'application de la législation sur la circulation routière ». Cette disposition a été développée par l'arrêté du 20 septembre 1993 concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre (RSF 781.21), qui précise les modalités d'une telle délégation, notamment la formation minimale exigée des agents communaux. A l'heure actuelle, 20 communes se sont vues octroyer une délégation de compétences dans le domaine.

La loi du 6 novembre 1986 sur les réclames (RSF 941.2) permet en outre aux préfets de déléguer aux communes les compétences que lui confie la loi (art. 10 al. 1).

4.2 Analyse des possibilités de déconcentration de services dans les régions

Parmi les antennes de l'Etat dans les régions, certaines sont directement liées à des conditions particulières (présence d'abattoirs mobilisant des collaborateurs et collaboratrices du SAAV, vignes appartenant à l'Etat…), d'autres répondent à une volonté d'assurer un service de proximité (état civil, police cantonale…).

S'il semble difficile de modifier la situation des premières, la décision de déconcentrer les services de l'Etat dans les régions relève avant tout de questions d'efficience et d'efficacité. L'équilibre à trouver entre ces exigences de gestion et le principe constitutionnel de proximité nécessite des arbitrages politiques. La création ou le maintien d'unités disposant d'une faible dotation en personnel pose ainsi d'importants problèmes de gestion (remplacement en cas de vacances d'un ou d'une collègue, absence pour raison de santé…) ainsi que des charges plus importantes (locaux, matériel à disposition…). De telles unités ne peuvent souvent pas disposer de spécialistes et dépendent ainsi d'autres unités plus grandes (centralisées ou situées dans d'autres régions). La mise en place de guichets uniques dans les régions pourrait toutefois atténuer ces problèmes.

Ces modèles de déconcentration sont à distinguer de la délocalisation d'unités centralisées hors du Grand Fribourg. A ce jour, aucun état-major de l'administration cantonale n'est situé

hors du Grand Fribourg, a fortiori hors du district de la Sarine. De telles délocalisations doivent toutefois tenir compte de la nécessité de coordination entre ces unités (d'un service avec un autre, d'un service avec sa Direction…), ainsi que de la disponibilité des locaux dans la région concernée.

4.3 Pertinence d'un nouveau découpage territorial

Lors de l'élaboration du rapport de 2010, le Conseil d'Etat, suivant en cela le groupe de projet de l'époque, proposait de renoncer à un redécoupage des districts. Le Grand Conseil l'a suivi lors de l'examen du rapport. Le Conseil d'Etat constatait que les districts actuels s'appuyaient sur une tradition et une histoire et étaient le résultat d'un long travail de collaboration intercommunale et régionale qu'aucun avantage déterminant ne justifiait de gommer.

L'examen de la situation actuelle, ainsi que celle connue dans les cantons voisins, semblent confirmer cette analyse. Une étude des réformes entreprises dans les cantons suisses montre certes une tendance générale à la diminution du nombre des districts. L'examen approfondi des réformes dans les cantons voisins du canton de Fribourg indique que cette tendance s'accompagne parfois de mesures limitant la portée de telles réformes (création d'arrondissements dans le canton de Berne, désignation de plusieurs préfets par districts dans le canton de Vaud…). La permanence de structures régionales, y compris dans les cantons ayant entrepris une profonde réorganisation de leurs structures territoriales, montre leur nécessité, malgré l'évolution des technologies et des habitudes. Si une réorganisation des districts pourrait présenter un potentiel d'optimisation de l'utilisation des ressources publiques, et une amélioration de la qualité des prestations proposées, elle exigerait des travaux considérables et toucheraient un point sensible de l'équilibre sur lequel est bâti le canton. Il y a lieu de porter une attention toute particulière à cet équilibre dans un canton qui réunit deux cultures linguistiques et deux religions principales, et qui fait cohabiter des régions de forte urbanisation avec des régions à vocation plus rurale. Les avantages potentiels d'un nouveau découpage semblent contrebalancés par l'attachement des Fribourgeoises et des Fribourgeois à « leur » district, quand bien même cet attachement a pu, ces dernières décennies, décroître ou changer de nature.

Etant donné le nombre de tâches de proximité délivrées par l'Etat et les communes, la question des frontières territoriales, qui touche souvent au sentiment d'appartenance et d'identité, ne peut recevoir de réponse unique et totalement rationnelle.

Comme le relève l'étude de l'Institut du Fédéralisme, « l'organisation d'un système profondément rationnel dans lequel TOUTES les tâches de l'Etat seraient réparties de manière précise entre des entités précisément définies semble bien difficile à atteindre. Il y a toujours des exceptions, des circonscriptions qui ne rentrent pas dans le moule… ».

(…)

« En effet, quand on se penche sur les tâches et les activités qui incombent à tous ces échelons intermédiaires, qu'il s'agisse des préfets ou des associations de communes, on s'aperçoit que leur diversité est proprement incroyable, et qu'il paraît tout aussi incroyable de réussir à les « caser » dans des moules uniformes. D'un canton à l'autre, le poids des traditions et de l'histoire joue sans doute un rôle essentiel, et à l'heure de la globalisation on

ne saurait s'étonner que les citoyens apprécient des services de proximité, quand ils ne les revendiquent pas. »

Si certaines prestations sont incontestablement liées aux données géo-topologiques (bassins versants…), d'autres relève d'un sentiment d'appartenance commune. Les régions du canton de Fribourg tirent une partie de leur dynamisme et de leur force de ce sentiment qui incitent habitantes et habitants, citoyens et citoyennes ou élu-e-s à se mobiliser pour faire avancer des projets locaux. Comme le relevait le Conseil d'Etat en 2010, dès l'instant où l'existence des districts, prévue dans la Constitution cantonale, n'est pas remise en question, leur réduction procèderait d'une volonté de réformer à tout prix.

L'examen des conclusions de l'étude de l'Institut du Fédéralisme, ainsi que les réflexions du groupe de travail tendent à inverser la perspective : les structures territoriales doivent résulter d'une modification des habitudes et de la délivrance des prestations publiques, plutôt que d'être imposées « artificiellement » par la législation dans l'espoir d'influencer lesdites habitudes et d'optimiser les prestations des entités publiques. Ainsi, il apparaît nécessaire de concentrer les réflexions à venir sur la répartition des tâches entre les structures territoriales existantes (canton, districts, associations de communes, communes…) et sur l'optimisation de la délivrance des prestations au niveau régional (synergies, mutualisation des ressources, cyberadministration…). La question d'une modification des frontières territoriales ne pourra se poser qu'une fois cette répartition revue et précisée. Les fusions de communes sont un exemple parlant de cette manière d'envisager une réforme des structures territoriales : un processus « naturel » de rapprochement entre les communes mène progressivement à une nouvelle carte du canton de Fribourg. Si cette manière de procéder exige du temps, elle présente l'avantage de mettre en place des structures territoriales en phase avec les besoins réels de la population et des différents niveaux institutionnels, sans heurter le sentiment d'appartenance régionale qui constitue une force pour le développement de nos régions et de l'ensemble du canton. L'expérience des cantons voisins présentée par l'étude de l'Institut du Fédéralisme incite à une certaine réserve face à des réformes mises en place « par le haut » plutôt qu'inspirées de la réalité du terrain.

5 CONCLUSIONS

5.1 Cohérence des travaux en cours et vision d'avenir

Les travaux touchant aux structures territoriales, directement ou non, entrepris depuis la transmission du rapport de 2010, tendent tous au même but : renforcer les entités de proximité, à commencer par les communes, afin de leur permettre d'accomplir leurs tâches, et d'envisager de leur en confier de nouvelles, tout en maintenant une certaine homogénéité au niveau cantonal. La décision du Conseil d'Etat puis du Grand Conseil confirmant le découpage actuel des districts a clairement donné l'orientation de ces travaux, qui visent à conserver la dynamique propre aux régions historiques du canton tout en mettant à leur disposition les moyens institutionnels pour contribuer encore au développement global du canton et à la qualité de vie de tous les habitants et toutes les habitantes. Ils démontrent que le constat ci-dessus, tendant au statu quo en matière de découpage territorial, ne doit pas inciter à abandonner toute tentative d'amélioration des structures territoriales. Comme le montre l'ensemble de ces chantiers, celles-ci nécessitent d'être examinées en permanence pour s'adapter en continu aux besoins de la population. Si les frontières des districts ne

semblent donc pas devoir être revues à court terme, il apparaît clairement que les différents chantiers menés ces dernières années doivent aboutir rapidement à une nouvelle répartition des tâches entre le niveau cantonal, le niveau régional et le niveau local. Dans ce contexte, la révision de la législation cantonale touchant à la répartition des tâches des préfets et des régions demandée par la motion 2017-GC-110 sera l'occasion idéale pour « nouer la gerbe » de l'ensemble des chantiers menés jusqu'à présent. L'ensemble des travaux réalisés ces dernières années, ainsi que ceux réalisés dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, permettent à présent d'envisager une réforme de cette importance.

L'ensemble des tâches devront être examinées, pour être maintenues au niveau des préfectures, centralisées, confiées aux communes, à la condition que celles-ci se dotent des moyens (administration, finances…) adéquats, ou abandonnées s'il apparaît qu'elles ne répondent plus à un besoin. Ces travaux pourront en outre bénéficier de l'institutionnalisation de la Conférence des préfets acceptée par le Grand Conseil en décembre 2017, Conférence dont la tâche de formuler à l'intention du Conseil d'Etat des propositions de décloisonnement, de synergie et de rationalisation des tâches a été confirmée explicitement par le législateur.

Si les choix en la matière devront être faits dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 2017-GC-110, il conviendra ainsi de déterminer rapidement les catégories de tâches qu'il convient de laisser aux préfets, examinant lesquelles sont cohérentes entre elles, et compatibles avec la mission essentielle des préfets de contribuer au développement de leur district. Cette réforme sera l'occasion de s'interroger sur le fait que, comme l'a montré l'étude de l'Institut du Fédéralisme, une part importante, voire essentielle, de l'activité des préfets ne ressort pas de l'énumération des nombreuses dispositions de la législation spéciale, mais du très général article 15 de la loi sur les préfets, confiant à ces derniers la mission de contribuer au développement de leur district. Le rôle d'interface des préfets, entre l'Etat et les communes, entre les communes entre elles et entre les pouvoirs publics et les citoyennes et citoyens, fait ainsi l'objet de quelques dispositions éparses, mais ne représente qu'une infime partie des innombrables tâches « exécutives » que la législation confie aux préfets. De l'avis général du groupe de travail, c'est pourtant ce rôle qu'il conviendrait de renforcer, afin de donner aux régions les moyens de leur développement coordonné, et aux communes le soutien nécessaire à leur collaboration.

Il s'agit donc d'adopter le changement de perspective, implicite dans les chantiers menés depuis 2010, en concentrant l'attention et les ressources sur une nouvelle répartition des tâches entre les niveaux cantonal, régional et communal, plutôt que sur la question de la définition des périmètres des districts. Ce n'est qu'une fois ces tâches réparties et le rôle de chaque niveau institutionnel clarifié qu'il sera possible d'examiner si de nouvelles frontières doivent être données aux districts, tout en étant conscient que les structures territoriales ne sauraient se figer, afin qu'elles soient toujours en mesure d'accompagner les évolutions sociales et les besoins de la population fribourgeoise.

ANNEXES

Les structures territoriales comparées : Fribourg – Vaud – Berne – Neuchâtel, étude de M. Dr. Nicolas Schmitt, de l'Institut du Fédéralisme (novembre 2017)

Tableau des effectifs déconcentrés