



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Defferrard Francine / Gamba Marc-Antoine

2017-CE-304

Le Conseil d'Etat juge-t-il opportun d'envisager un assouplissement de la structure organique de l'Agglomération de Fribourg, respectivement une réorientation de cette structure ?

I. Question

Dans le système fribourgeois, l'Agglomération de Fribourg est une entité juridique à part entière (corporation de droit public – cf art. 2 LAgg), une strate supplémentaire entre les communes, le district et le canton. Hormis les citoyens, les organes de l'Agglomération sont le conseil d'agglomération, le comité d'agglomération et la commission financière. L'Agglomération de Fribourg assume les tâches en matière de mobilité et d'urbanisation, incluses nécessairement de par le droit fédéral dans le projet d'agglomération. De par les statuts dont elle s'est dotée, l'Agglomération de Fribourg assume également des tâches en matière d'aménagement régional, d'environnement, de culture, de tourisme et d'économie. Pour ce faire, elle a institué dans ses statuts une commission d'aménagement régional et de mobilité ainsi qu'une commission culturelle. De son côté, le comité d'Agglomération a constitué une commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement.

Le canton de Fribourg, avec sa loi sur les agglomérations de 1995, a été pionnier en Suisse¹. Dans la dernière législature, le Conseil d'Etat s'interrogeait sur la poursuite de sa politique d'agglomération dans le canton². A lire le Programme gouvernemental et le Plan financier 2017-2021, le Conseil d'Etat envisage une révision totale de cette loi. Lors de la présentation de son programme le 12 décembre 2017, le Conseil d'Etat a rappelé le retard pris par le canton en matière de mobilité. Pour notre Gouvernement, le thème de la mobilité est une des grandes priorités de cette législature.

L'Agglomération Mobul est une association de communes, de sorte qu'en pratique la loi sur les agglomérations ne trouve application que pour l'Agglomération de Fribourg. Dans des cantons romands voisins, la structure organique adoptée comme support au projet d'agglomération est celle d'un comité de pilotage (formé de présidents de commune) avec un pouvoir décisionnel, soutenu par un groupe technique et une cellule opérationnelle. Durant ces 20 années, la loi sur les agglomérations a été modifiée à plusieurs reprises, par exemple en ce qui concerne les attributions des organes, l'information et l'accès aux documents, le droit d'initiative. Aucune de ces modifications ne concerne la structure organique de l'agglomération institutionnelle. Par rapport aux cantons voisins, le fonctionnement de l'Agglomération de Fribourg peut paraître lourd. Sa structure organique pourrait être un frein au développement de la mobilité et de ses infrastructures.

¹ Cf Pierre-Alain Rumley, Rapport relatif à la poursuite de la politique d'agglomération dans le canton de Fribourg, janvier 2015.

² Cf ibidem.

Se posent légitimement les questions suivantes :

1. Quels sont les avantages et les inconvénients de la structure organique de l'Agglomération de Fribourg pour soutenir les projets d'agglomération, notamment en comparaison des structures des cantons romands voisins et des autres cantons suisses ?
2. La structure organique de l'Agglomération de Fribourg est-elle un frein au développement de la mobilité et de ses infrastructures ?
3. Le Conseil d'Etat juge-t-il opportun d'envisager un assouplissement de la structure organique, respectivement une réorientation de cette structure, et en cas de réponse positive, dans quelle mesure ?

20 décembre 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme le relèvent les auteurs de la question, par la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2), le canton de Fribourg a fait figure de pionnier en Suisse dans la recherche de solutions aux problèmes spécifiques des espaces urbains. Pionnier, le canton de Fribourg le fut à plusieurs titres. D'abord, en donnant un cadre juridique propre à des communes désireuses de s'unir pour régler des questions régionales. Le principal grief à l'encontre des associations de communes (autre instrument de régionalisation) tient précisément à leur manque de contrôle démocratique. Ensuite, en permettant à cette nouvelle institution de mettre sur pied des plans directeurs régionaux et des projets d'agglomération. Enfin, en mettant en face des autorités fédérales chargées d'évaluer les projets d'agglomération une structure constituée, disposant d'organes et d'une identité.

A cet égard, l'exercice peut être considéré comme réussi : L'Agglomération de Fribourg a déjà élaboré trois projets d'agglomération. Elle a concentré 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 au sens de la LAgg a vu le jour dans le canton de Fribourg, le 1^{er} juin 2008, soit onze ans et demi après l'entrée en vigueur de la loi. Sa 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. Cette « frilosité » à l'égard de la forme juridique de l'agglomération au sens de la LAgg a sans doute également été renforcée par l'évolution des autres formes de collaboration intercommunale, qui ont connu en vingt d'ans d'importantes modifications, notamment avec l'introduction, en 2006, de l'association de communes à buts multiples.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de relever les défis qui se posent s'agissant des agglomérations fribourgeoises en général, et de l'Agglomération de Fribourg en particulier, dans son rapport

2014-DIAF-99 sur le postulat 2013-GC-69 « Point de la situation sur l'agglomération – Avantages et coûts » Il y mentionnait deux objectifs : 1. l'extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg et 2. l'optimisation de son fonctionnement. Le Conseil d'Etat constatait que ces deux objectifs pouvaient s'avérer contradictoires : une augmentation des tâches déléguées à l'Agglomération de Fribourg risquait de renforcer le rejet de certaines communes, s'opposant ainsi à l'extension de son périmètre. 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, et préconisait deux axes de travail :

- 1) le renforcement d'une Agglomération institutionnelle limitée aux communes centres, comprenant, à tout le moins, les communes comprises dans le périmètre de fusion du Grand Fribourg tel que retenu par le Préfet de la Sarine et approuvé par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013, voire les communes actuellement membres de l'Agglomération de Fribourg. Cette Agglomération devrait être renforcée, notamment au niveau de son assise démocratique ou des tâches prises en charge ;
- 2) la mise en place d'une « agglomération » plus vaste, comprenant l'Agglomération décrite ci-dessus, qui prendrait en charge les tâches idoines (essentiellement l'aménagement régional et la mobilité).

Le Conseil d'Etat a rappelé ces grands axes dans sa réponse du 29 février 2016 à la motion 2015-GC-134 des députés Markus Bapst et André Schneuwly « Révision de la loi sur les agglomérations », prise en considération par le Grand Conseil en mai 2016. La révision générale de la LAgg, inscrite au programme gouvernemental 2017-2021, constitue la mise en œuvre de cette motion. La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), en collaboration avec la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et du préfet de la Sarine, a élaboré un avant-projet de révision, qu'elle a présenté au Conseil d'Etat en juin 2017. Le préfet de la Singine a également été associé à ces travaux. Cet avant-projet, modifié suite à la présentation au Gouvernement, doit être mis en consultation prochainement. Il vise à concilier les deux objectifs mentionnés ci-dessus, à savoir l'extension du périmètre de l'agglomération pris en compte notamment pour l'élaboration des projets d'agglomération ainsi que l'optimisation de l'organisation et du fonctionnement des agglomérations. Le projet vise également à clarifier la situation des entités qui ne sont pas organisées sous la forme d'une agglomération au sens de la LAgg, mais qui assurent une gouvernance régionale à l'échelle des périmètres fonctionnels d'une agglomération (association de communes Mobul, par exemple).

Le Conseil d'Etat est en mesure d'apporter les réponses suivantes aux députés Francine Defferrard et Marc-Antoine Gamba :

1. *Quels sont les avantages et les inconvénients de la structure organique de l'Agglomération de Fribourg pour soutenir les projets d'agglomération, notamment en comparaison des structures des cantons romands voisins et des autres cantons suisses ?*

L'organisation actuelle de l'Agglomération de Fribourg offre l'avantage de disposer d'une entité juridique claire. La forme juridique prévue par la LAgg permet à l'Agglomération de Fribourg de disposer d'organes représentatifs qui assurent une bonne coordination des travaux au niveau communal, tant au niveau des exécutifs qu'au niveau des législatifs. Ainsi dotée, l'Agglomération est en mesure de mener une politique active d'investissements en matière d'infrastructures de

transport (investissements pour lesquels elle demande une subvention fédérale par le biais de l'instrument des projets d'agglomération). Le Conseil d'Etat rappelle en outre que, déjà dans sa politique des agglomérations de 2001, le Conseil fédéral préconisait de doter les zones urbaines d'une structure juridique propre. Ce faisant, il tirait des expériences européennes quelques grandes lignes dont, notamment : volonté et initiative locales ; participation de la population ; élections des délégués aussi directe que possible ; possibilité d'application forcée des décisions et indépendance financière³. La Conférence tripartite (CT), plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes⁴, a à plusieurs reprises relevé la pluralité des modèles d'organisation des agglomérations en Suisse, tout en relevant l'importance des formes « verticales » inscrites dans le cadre contraignant de la législation supérieure (cantonale).

La forme juridique actuelle, issue à la fois de la LAgg et des choix de l'Agglomération de Fribourg elle-même dans le cadre de ses statuts, contribue également à renforcer la visibilité de l'Agglomération en tant que telle et à clarifier, tant pour les partenaires institutionnels que pour le public, ses compétences et les tâches qui lui sont confiées. Le Conseil d'Etat estime essentiel de maintenir et de renforcer cette identité propre à l'Agglomération de Fribourg. Cette dernière considère elle-même comme une faiblesse le fait de ne pas avoir encore trouvé d'identité globale et partagée⁵.

A l'inverse, il est indéniable que l'organisation actuelle peut paraître lourde, et semble instaurer un quatrième niveau institutionnel entre les communes et l'Etat. Le Conseil d'Etat estime toutefois que ce sentiment est avant tout à mettre au compte du fait que la forme juridique instaurée par la LAgg ne connaît qu'une seule application, l'Agglomération de Fribourg. Les membres et partenaires de l'Agglomération de Fribourg, ainsi que le public, n'ont donc pas de point de comparaison et d'expériences tiers pour appréhender les structures ainsi mises en place. Aux yeux du Conseil d'Etat toutefois, rien ne permet d'affirmer que l'organisation d'une association intercommunale, telle que prévue par la loi sur les communes et très présente dans le canton⁶, est en soi moins lourde et plus transparente. Cette forme d'organisation suscite d'ailleurs elle aussi régulièrement des critiques relatives à sa complexité et à la charge qu'elle induit sur les élu-e-s des communes. Cette complexité est inhérente aux formes juridiques qui doivent permettre la collaboration d'entités communales aux caractéristiques parfois très différentes (taille, population, administration...) dans un cadre démocratique.

2. La structure organique de l'Agglomération de Fribourg est-elle un frein au développement de la mobilité et de ses infrastructures ?

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler le succès de l'Agglomération de Fribourg, notamment avec l'obtention du soutien fédéral pour les projets d'agglomération de deuxième et troisième génération. Ce succès démontre que la structure actuelle, conforme à la LAgg, n'entrave pas l'important travail réalisé tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des projets d'agglomération.

³ Conseil fédéral, *Politique des agglomérations de la confédération* (2001), pp. 24 et 25

⁴ La CT a succédé à la Conférence tripartite des agglomérations (CTA) en 2017, après avoir associés les espaces ruraux à son champ d'activité.

⁵ Rapport explicatif accompagnant le Projet d'agglomération de troisième génération (PA3), p. 16

⁶ On recense plus de 80 associations intercommunales

3. *Le Conseil d'Etat juge-t-il opportun d'envisager un assouplissement de la structure organique, respectivement une réorientation de cette structure, et en cas de réponse positive, dans quelle mesure ?*

Comme relevé plus haut, ainsi que dans les différentes prises de position du Conseil d'Etat sur le sujet suite à des instruments parlementaires ces dernières années, il convient d'adapter l'organisation des agglomérations en tenant compte d'une part du contexte fédéral (évolution de la politique fédérale en matière d'agglomération et des moyens mis à disposition, évolution de la définition fédérale des agglomérations...) et d'autre part de l'évolution des formes de collaborations intercommunales prévues par la législation fribourgeoise. Le projet de révision de la LAgg tiendra compte de ces impératifs. Le Conseil d'Etat remarque toutefois que l'organisation des agglomérations doit naturellement être la plus légère possible, afin de ne pas ajouter en complexité dans un domaine où interagissent déjà de nombreux partenaires (Confédération, canton, communes, associations intercommunales...). Cette organisation devra également s'assurer une plus forte assise démocratique, afin que l'Agglomération dispose de la légitimité nécessaire pour mener à bien les importants projets dont dépendent son développement et, par extension, celui de tout le canton.

24 avril 2018