

Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine

Herausgeber: Schweizer Heimatschutz

Band: 96 (2001)

Heft: 2

Artikel: La création a démarré, mais le chemin est long : initiative populaire demande une agglomération fribourgeoise

Autor: Joye, Madeleine

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-175946>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Initiative populaire demande une agglomération fribourgeoise

La création a démarré, mais le chemin est long

Madeleine Joye,
Rédactrice de « La Liberté »,
Fribourg

En se dotant, en 1995, d'une loi sur les agglomérations, le canton de Fribourg a fait œuvre de pionnier. Ce texte novateur, salué des quatre coins de Suisse comme devant servir de modèle à maintes régions urbaines, est pourtant resté lettre morte pendant trois ans: on ne bouscule pas si facilement les habitudes et les pouvoirs en place. Le processus de création d'une agglomération du Grand Fribourg – qui réunit actuellement dix localités soit quelque 70'000 habitants – a cependant fini par démarrer, mais tous les problèmes n'en sont pas résolus pour autant.

La loi fribourgeoise sur les agglomérations crée un palier démocratique inédit entre l'étage communal et l'étage cantonal. Il s'agit d'une structure supra-communale où se prendraient des décisions d'intérêt régional. Parmi ses fondements, la volonté de « muscler » le cœur du canton et la nécessité pour les communes de regrouper leurs forces et d'aider le chef-lieu à assumer des tâches dont bénéficie la région. Comme toutes les villes-centres, Fribourg paie cher son statut: multiples offres en matière de transports, de culture, de sports, de services sociaux; population proportionnellement beaucoup plus importante qu'ailleurs de personnes âgées, au chômage ou aux études – donc de contribuables à faible revenu, alors que les villages voisins accueillent les « bons » contribuables (pendulaires pour la plupart), encaissant les impôts et abandonnant les charges à la ville. Aux comptes 97, par exemple, Granges-Paccot (2000 habitants) a dégagé un bénéfice supérieur à deux millions de francs alors que le déficit de Fribourg [36'000 habitants] frisait les sept millions). Tirailé entre les pôles d'attraction bernois et lémanique, Fribourg doit de plus veiller à ne pas se laisser rétrograder au rang de région de seconde zone – les CFF « oublient » déjà systématiquement d'an-

noncer, au départ de Zurich, l'arrêt à Fribourg entre Berne et Lausanne.

Rétablir un certain équilibre

Confronté à l'affaiblissement d'une ville perpétuellement au bord du gouffre et dont la ceinture (très) dorée n'avait pas l'intention de jouer les bouées de sauvetage, l'Etat a fini par élaborer un projet censé rétablir un certain équilibre... sauf qu'il souffre d'un handicap majeur: pour mieux faire passer son texte, le législateur n'y a pas prévu de volet fiscal. Il s'agissait de ne pas susciter la résistance de communes suburbaines ou rurales, toujours méfiantes à l'égard d'une capitale dont elles craignent la puissance et dont l'arrogance passée a laissé des traces dans les mémoires. Vue de l'extérieur, la ville est aussi perçue comme dépensière et les villages au bas de laine bien rempli n'entendent pas y puiser pour alimenter une quelconque folie des grandeurs.

L'agglomération n'aura donc, en principe, pas d'argent en soi – si ce n'est pour assurer le fonctionnement de ses instances. Pour le reste, elle disposera du pouvoir que voudront bien lui abandonner les communes membres. L'objectif consiste à faire jouer les synergies, à réaliser des économies d'échelle et à partager des tâches que chaque commune ne peut plus assumer seule. Celles-ci ont cependant tout loisir de décider des tâches qu'elles veulent mettre en commun – ce pourrait être la voirie, les pompiers, les infrastructures sportives, le soutien à la culture... beaucoup plus ou presque rien, selon leur bonne volonté. Les fonds seront alloués à l'agglomération suivant une clé de répartition intercommunale, en fonction des tâches qui lui seront assignées.

Erreur d'appréciation

Si des communes comme Fribourg et sa proche voisine Villars-sur-Glâne (quelque 9000 habitants), qui collaborent déjà étroitement, sont tout acquises au projet d'agglomération, la plupart des autres auraient préféré ne pas en entendre par-

La loi dans ses grandes lignes

mj. Provenant des Conseils communaux ou de 10% des citoyens d'au moins deux communes, dont la ville-centre, la demande de création d'une agglomération est adressée au Conseil d'Etat (dans le cas du Grand Fribourg, elle émane d'une initiative populaire lancée par la gauche dans cinq communes). Celui-ci doit définir, après consultation, un périmètre provisoire pour la future structure. Les communes qui y sont englobées ont l'obligation de participer à une assemblée constitutive en y désignant un nombre déterminé de délégués. L'assemblée rédige un projet de statuts comprenant le périmètre définitif de l'agglomération, les tâches qui lui seront dévolues et la clé de répartition des dépenses y relatives. Ce projet, soumis à votation populaire, doit réunir la double majorité des citoyens et des communes pour entrer en vigueur. En cas d'acceptation, l'agglomération est alors constituée d'un Conseil d'agglomération (parlement), d'un Conseil exécutif et d'une commission financière. Les citoyens y conservent le droit d'initiative et de référendum.

ler. Et les tentatives de résistance ont été nombreuses – jusqu’au recours (rejeté) au Tribunal fédéral – contre l’inclusion dans le périmètre provisoire. Là, le Conseil d’Etat a probablement commis une erreur d’appréciation en intégrant deux villages alémaniques – Tavel et Guin – dans l’agglomération du Grand Fribourg. Si l’option se défend du point de vue géographique, la différence de culture et de langue risque de constituer un obstacle qui pourrait faire capoter le processus ou, du moins, réduire la structure à l’état d’enveloppe quasi-vide. Principales communes singinoises, ces deux localités ont un rôle moteur à tenir dans un district qui joue à fond la carte de la solidarité – remontées mécaniques, développement touristique, écoles du Cycle d’orientation, salle de spectacle... tout le monde participe. Tavel et Guin, qui sont déjà associés à bien plaisir à quelques projets du Grand Fribourg, n’entendent pas se disperser – surtout pas sous la contrainte – ni tourner le dos à leur bassin culturel. De plus, la cohabitation des deux langues dans le processus de construction de l’agglomération en augmentera

les coûts puisque tous les textes devront être traduits et les communes impliquées craignent déjà que ce «machin» ne leur coûte trop cher.

Aplanir le chemin

Pour contourner ces obstacles et aplanir le chemin de l’agglomération, un groupe de travail sera constitué, dont la tâche consistera à inventorier les domaines possibles de collaboration et à en calculer les incidences financières. Il se penchera également sur une éventuelle modification de la loi, qui permettrait de prendre en compte le vote sur les statuts commune par commune, ce qui leur éviterait un enrôlement forcé dans le périmètre définitif (d’après la loi, la décision se prend à la majorité des deux-tiers des communes et des citoyens). Le groupe pourrait, enfin, proposer l’adjonction d’un volet fiscal à l’agglomération, afin qu’elle ait les moyens de ses objectifs. C’est à ce prix que l’agglomération du Grand Fribourg deviendra – peut-être – réalité, mais le chemin en est encore long.



Während die Nachbargemeinden «blühen», kämpft die Kantonshauptstadt Fribourg mit den Folgen wachsender Zentrumslasten (Bild «La Liberté»)

Alors que les communes voisines sont florissantes, Fribourg, capitale cantonale, se bat contre les conséquences des charges de plus en plus lourdes incombant aux villes-centres (photo La Liberté)

Volksinitiative verlangt eine Agglomeration Freiburg

Aufgebrochen zu einem langen Weg

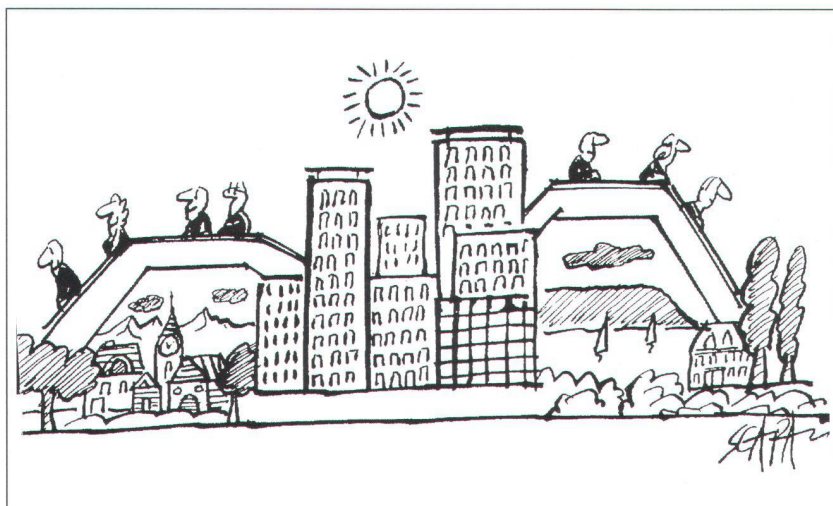
Madeleine Joye,
Redaktorin der «La Liberté»,
Freiburg

Als sich der Kanton Freiburg 1995 ein Agglomerationsgesetz gab, vollzog er eine Pioniertat. Doch dieser von den übrigen Landesteilen als Modell für andere städtische Regionen gelobte Text ist während dreier Jahre toter Buchstabe geblieben: denn Gewohnheiten und Machtverhältnisse stellt man nicht so leicht auf den Kopf. Mittlerweile ist der Prozess zur Schaffung einer Agglomeration Gross-Freiburg – sie zählt zehn Gemeinden mit rund 70'000 Einwohnern – angelaufen, doch sind noch nicht alle Probleme gelöst.

Das Freiburger Agglomerationsgesetz geht auf eine in fünf Gemeinden der Region ausgelöste Volksinitiative zurück, verlangt vom Staatsrat die Schaffung einer Agglomeration und dass die Grundlagen dafür (unter anderem soll ein Agglomerationsrat gebildet werden) durch eine konstitutive Versammlung der Partnergemeinden erarbeitet und einer Volksabstimmung unterbreitet werden. Das Gesetz ist darauf ausgerichtet, das Herz des Kantons zu stärken, die Kräfte seiner Gemeinden zu vereinen und der Hauptstadt zu helfen, jene Aufgaben zu erfüllen, von denen die Region profitiert. Denn wie alle Kernstädte erbringt Freiburg im Dienste der Region zahlreiche Leistungen im Bereich des Verkehrs, der Kultur, des Sports und des Sozialwesens, verliert aber immer mehr gute Steuerzahler (meist Pendler) an seine Nachbargemeinden. So wies beispielsweise Granges-Paccot mit seinen 2000 Einwohnern 1997 zwei Millionen Franken Gewinn aus, während Freiburg mit 36'000 Einwohnern ein Defizit von sieben Millionen zu beklagen hatte.

Auch Freiburg verliert immer mehr gute Steuerzahler an die Agglomeration
(Karikatur von Scapa)

Même Fribourg perd ses bons contribuables au profit de l'agglomération
(caricature de Scapa)



Zuspruch und Widerstand

Vor diesem Hintergrund und mit der Absicht, hier einen gewissen Ausgleich zu schaffen, erarbeitete der Kanton einen Gesetzesentwurf, mit Rücksicht auf die im Laufe der Geschichte gegenüber der «capitale» misstrauisch gewordenen Nachbarn jedoch ohne dabei steuerliche Massnahmen vorzusehen. Demnach bestünde das Ziel vor allem darin, Synergien spielen zu lassen und Aufgaben gemeinsam anzupacken, welche die einzelnen Gemeinden nicht allein verwirklichen könnten, etwa im Bereich der Verwaltung, der Feuerwehr, der Sportinfrastruktur und der Kulturunterstützung. Die beteiligten Gemeinden würden sich dafür nach einem bestimmten Schlüssel und gemäss den ihnen zugewiesenen Aufgaben an einem Agglomerationsfonds beteiligen. Während Gemeinden, wie Freiburg und Villars-sur-Glâne, die bereits eng zusammenarbeiten, dem Agglomerationsprojekt wohlgesinnt sind, stiess dieses bei andern auf Widerstand, so seitens der deutschsprachigen Gemeinden Tafers und Düdingen, die in ihrem Bezirk eine führende Rolle spielen, sich bereits stark an grossfreiburgischen Projekten beteiligen und sich deshalb und aus kulturpolitischen Erwägungen nicht verzetteln möchten.

Arbeitsgruppe ringt um Konsens

Um solche Hindernisse zu umgehen und den Weg für eine Agglomeration zu ebnen, soll nun eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden. Diese soll zunächst alle Bereiche einer möglichen Zusammenarbeit samt ihren finanziellen Folgen erfassen und auch eine die Haltung der Partnergemeinden besser berücksichtigende Änderung des Agglomerationsgesetzes prüfen. Auch könnte sie steuerliche Vorschläge einbringen, um der Agglomeration jene Mittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Ziele benötigt. Um diesen Preis könnte «Gross-Freiburg» vielleicht einmal Wirklichkeit werden, doch der Weg wird lange sein.