



**HAL**  
open science

## Institutionnaliser l'agglomération pour garantir une utilisation plus mesurée du sol ?

Marc Antoine Messer

► **To cite this version:**

Marc Antoine Messer. Institutionnaliser l'agglomération pour garantir une utilisation plus mesurée du sol ? : L'exemple de Fribourg (Suisse). URBIA. Les Cahiers du développement urbain durable, 2013, Mutation écologique et transition énergétique, 15, pp.219-231. hal-01567683

**HAL Id: hal-01567683**

**<https://hal.science/hal-01567683>**

Submitted on 24 Jul 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# — INSTITUTIONNALISER L'AGGLOMÉRATION POUR GARANTIR UNE UTILISATION PLUS MESURÉE DU SOL ? L'EXEMPLE DE FRIBOURG (SUISSE)

Marc Antoine Messer, Doctorant  
Communauté d'études pour  
l'aménagement du territoire (EPFL)  
Master of Advanced Studies "Urbanisme  
durable" (UNIL)

Courriel :  
marc.messer@epfl.ch

## RÉSUMÉ

La question des modalités d'une réadéquation entre territoires institutionnels et fonctionnels dans les aires métropolitaines a été largement fouillée depuis plusieurs décennies au niveau mondial. Les initiatives de concrétisation d'une entité métropolitaine ne se sont, jusqu'à présent, pas imposées à l'agenda politique en Suisse. Le cas de la création d'une institution d'agglomération à Fribourg, à une échelle plus restreinte, reste un cas isolé. Le présent article résume une recherche effectuée en 2011 et visant à déterminer les effets sur l'utilisation du sol de la réarticulation institutionnelle de l'agglomération fribourgeoise.

## MOTS-CLÉS

Aménagement du territoire, institution d'agglomération, économie du sol, Fribourg, Suisse.

## ABSTRACT

The question of how large metropolitan areas could satisfy both the needs of functional regions and administration areas has been an issue at an international level within the last decades. The attempts to concretize a metropolitan entity are still not set in the Swiss political agenda. The governance conurbation entity created in Fribourg still remains an isolated case. The article presents a 2011 research, aiming to determine the effects on land use of the governance institutional conurbation of Fribourg.

## KEYWORDS

Territorial planning, conurbation governance, land use efficiency, Fribourg, Switzerland.

—

Dans un petit pays comme la Suisse, situé au centre de l'Europe et de ses flux, dont les deux tiers de la superficie sont des zones montagneuses, le débat autour d'un développement territorial « voulu » devrait logiquement occuper une place de choix. Pour concrétiser l'obligation constitutionnelle et légale d'une utilisation mesurée du sol, la Suisse s'est doté de plusieurs moyens d'action. Pour autant, la pression reste toujours aussi forte sur le sol. La structure décisionnelle suisse en cascade, qui confère au canton et à la commune une grande liberté décisionnelle, ne favorise pas forcément la création d'une politique nationale concertée. Les solutions pour garantir une utilisation mesurée du sol nécessitent un examen approfondi. C'est à cette thématique que cet article se consacre. Il est le résumé d'une recherche effectuée dans le cadre d'un mémoire de postgrade en urbanisme durable, défendu en 2011 à l'Université de Lausanne.

Comme postulat de départ, il a retenu que pour viser un développement territorial plus économe en sol une des démarches envisageables est de modifier la structure décisionnelle actuelle et d'instaurer une gouvernance territoriale qui permette à terme de rapprocher territoires fonctionnels et territoires institutionnels ; l'inadéquation entre la capacité géographique d'action de l'autorité et la dimension des intérêts et des problèmes à régler étant un facteur majeur d'incapacité à appliquer une véritable utilisation mesurée du sol. Des différentes possibilités de structures ou d'entités permettant ce réajustement territorial, l'institutionnalisation de l'agglomération nous paraît être la solution la plus aisément adaptable au système suisse. La fusion de communes permettrait bien souvent d'ajuster une grande part du décalage. En pratique pourtant, la fusion de communes en Suisse n'est pas envisageable ni à grande échelle ni à court terme. Si lors de la dernière décennie environ 300 communes ont effectivement disparues suite à des fusions, elles ne représentent qu'une part infime de l'incroyable morcellement politique du territoire national. De plus, il faut constater que le mouvement s'opère de façon extrêmement lente et qu'au cours des 150 dernières années le nombre de communes en Suisse n'a baissé que de 10%. Enfin, à la très notable exception de Lucerne et Lugano, les fusions de communes de cette dernière décennie ont uni des communes rurales ou périurbaines.

La création d'une autorité d'agglomération responsable de l'aménagement du territoire et de la politique de la mobilité, semble une piste plus accessible. Elle serait la garantie d'une mutualisation des défis du développement territorial tout en maintenant un statut d'autonomie aux communes. L'institution d'une telle autorité d'agglomération ne signifie bien évidemment pas automatiquement une approche plus durable du développement territorial, mais elle peut atténuer certaines des contraintes actuelles qui empêchent une politique d'économie du sol, comme la concurrence entre communes ou l'éclatement de la capacité décisionnelle.

L'objectif de la recherche était donc de vérifier cette hypothèse sur le terrain, en analysant le cas de Fribourg, qui depuis 2008 a mis sur pied une structure régionale responsable de l'aménagement du territoire et de la mobilité et à laquelle les communes-membres ont délégué leurs compétences. Nous avons donc analysé la structure, le fonctionnement de l'Agglo ainsi que le plan directeur d'agglomération (PDA) élaboré par l'Agglo adopté en 2007. L'analyse a été complétée par des auditions des responsables de l'aménagement du territoire dans les communes-membres au printemps 2011. La démarche a été double. Il a tout d'abord été analysé si le PDA permettait véritablement l'instauration d'un aménagement du territoire plus économe en sol. En examinant les mesures et le fonctionnement prévus par le PDA il a été constaté qu'en lui-même le PDA 2007 n'apportait pas de réelles avancées. Dans la seconde partie de l'étude, il a été examiné l'environnement dans lequel venait s'insérer ce PDA, pour définir dans quelques mesures – si le PDA avait prévu des mesures visant à économiser le sol – celles-ci auraient pu être effectivement mises en vigueur. Le présent article reprend l'exposé de cette seconde partie ainsi que les conclusions de notre recherche.

## — CHOIX DES IMPÉRATIFS ET GRILLE D'ANALYSE.

Dans un article récent, Michel Rey et Laurent Thévoz (Rey et Thévoz, 2011) listent une série de conditions à remplir par les communes pour envisager la réalisation de projets en commun d'importance régionale et en tirent une liste de treize recommandations. Ils insistent sur quatre impératifs pour permettre la mise en place d'une vraie collaboration intercommunale. La première condition à remplir est que la concurrence entre les communes doit être limitée. La deuxième est qu'il y ait une croissance globale de la région et qu'ainsi toutes les communes puissent tirer des bénéfices d'une collaboration intercommunale. Troisièmement il doit y avoir un encadrement ou un appui d'autorité super-communale. Quatrièmement les communes doivent avoir pleinement conscience de leur interdépendance. Dans le cas de Fribourg, nous considérons que la réalisation d'une planification régionale (PAD) et d'un Projet d'agglomération, sont des projets en commun d'importance régionale à même de répondre à la définition de Rey et Thévoz. Dès lors, ces quatre conditions ont été testées auprès des acteurs principaux de l'Agglo lors des interviews.

La création d'une nouvelle entité politique ne peut se réaliser dans un environnement décisionnel qui fonctionne à satisfaction. Il faut donc considérer que les acteurs en présence ont à la base constaté un manque ou une défaillance dans la structure décisionnelle prévalant jusqu'alors pour se lancer dans la démarche politique de constituer une Agglo. Ce préalable mérite

d'être vérifié dans les faits. En effet, quand bien même les acteurs sont prêts à considérer les manques historiques qui expliquent la création de l'Agglo, cela ne veut pas dire qu'ils soient prêts pour autant à accepter l'outil et les solutions apportées par la nouvelle entité. Nous avons donc tenté de comprendre de quelle manière les décideurs communaux voient et considèrent le développement de l'agglomération fribourgeoise de ces dernières décennies puis le rôle qu'ils sont prêts à laisser jouer à la nouvelle entité.

De façon surprenante, il ressort des entretiens que le développement actuel de l'agglomération de Fribourg est très mal vécu par les responsables régionaux. Les problèmes de circulation, de non-cohérence du bâti, de dilution de l'urbain, de mitage, d'explosion de l'offre commerciale sont autant de problèmes spontanément cités. Les personnes interrogées sont globalement très critiques envers leur propre travail et celui de leurs prédécesseurs. Ainsi, il est fréquemment fait référence à des « erreurs de planification » des décennies précédentes, erreurs qui se maintiendraient ou qui seraient reproduites aujourd'hui. Il y a un certain découragement quant à l'incapacité de la commune à agir, notamment à cause de la pression très forte des intérêts commerciaux et privés. Globalement l'analyse est la même, mais avec un regard différencié sur les effets, des acteurs communaux du centre de l'agglomération que de ceux de la périphérie. Il est ressenti un délitement de la structure du centre et une extension de la ville vers les communes périphériques, qui brouillent la répartition des rôles entre les communes et génèrent à la fois des problèmes qualitatifs tant dans la ville-centre que dans les communes de la couronne ainsi qu'une aggravation de la saturation des flux. Quant à la clause du besoin, l'ensemble des acteurs interrogés constate que la commune seule n'est plus à même de régler les problèmes évoqués. Au delà de l'aspect qualitatif, les problèmes de mobilité, de mitage du territoire, de développement des communes périphériques à l'Agglo ne peuvent être résolus par les communes individuellement. Il y a donc un terreau fertile pour l'installation d'une entité nouvelle d'agglomération. Globalement les élus communaux ne semblent pas vouloir s'accrocher aux prérogatives qui étaient les leurs. Il est à signaler que le canton de Fribourg fait figure d'exception en Suisse, puisqu'il délègue au seul exécutif communal la compétence de l'aménagement du territoire. Il serait donc envisageable que face à un tel historique, les réticences soient importantes quant au transfert de la capacité décisionnelle à une nouvelle instance. Il est clair par contre que toute réticence n'a pas totalement disparu.

Un des enseignements à tirer est le rôle joué par la concurrence entre les communes. Au niveau fiscal, les communes de l'Agglo ne connaissent pas d'unité dans la taxation, notamment des personnes physiques. Il y a entre les communes qui ont l'imposition la plus lourde et celles à l'imposition la plus légère une amplitude de 30%. Mais au delà de ces questions fiscales, relevées

par presque tous les responsables, la question de la concurrence au niveau du développement territorial ne se fait pas ressentir trop fortement et pour des raisons différentes selon les communes. Fribourg par exemple pense que sa situation très claire de ville-centre historique la met en quelque sorte à l'abri d'une concurrence trop franche. L'argument de l'unicité est aussi cité à Düdingen, unique commune germanophone, qui accueille une population qui ne s'installerait pas dans une autre des communes-membres pour des raisons linguistiques. Granges-Paccot qui a développé une très grande offre commerciale cette dernière décennie, voit dans la croissance actuelle de l'ensemble de l'agglomération un frein naturel à la concurrence entre communes. Granges-Paccot en effet n'a pas eu de peine à ouvrir de nouvelles zones commerciales et souhaiterait aujourd'hui freiner voire stopper leur développement trop rapide. La concurrence pour capter des entreprises pourvoyeuses d'emplois ne se joue pas dans le secteur de la grande distribution, mais dans l'implantation de sociétés et de services. Là non plus, aucune commune ne cite les exemples d'une concurrence avérée. Villars-sur-Glâne et Marly expliquent aussi indirectement cette absence de concurrence par la vigueur de l'économie régionale. En effet, ces deux communes de taille moyenne, respectivement 12'000 et 7'700 habitants, disent ne pratiquer aucune promotion économique active pour leurs zones d'activités et donc ne pas savoir si des entreprises ont été « captées » par d'autres communes.

Trois des quatre conditions de Rey et Thévoz sont clairement remplies. La concurrence entre commune y est peu poussée et chaque commune pense pouvoir jouer une carte particulière qui la démarque des autres. La région de Fribourg connaît aussi un boom démographique et économique réel. Le bon fonctionnement de l'économie régionale fait que les bénéfices à partager sont assez importants pour que personne ne se sente particulièrement lésé. Enfin, les responsables communaux admettent que les problèmes directement générés par le développement territorial de ces dernières décennies ne peuvent plus être solutionnés tout seul et que le territoire institutionnel en présence ne permet plus d'appréhender l'ensemble de la problématique notamment en terme de mobilité. La quatrième condition, à savoir l'aide d'une infrastructure intercommunale est logiquement remplie par l'existence-même de l'Agglo. Malgré cela, le fonctionnement de l'Agglo, son rôle et ses attributions ne recueillent de loin pas un soutien unanime des communes.

Dans le cas théorique où l'institution d'une agglomération débouchait sur l'adoption d'une politique ambitieuse d'économie du sol, encore faudrait-il, pour que celle-ci soit un succès, que l'outil choisi soit à même de fédérer les communes et offre des solutions crédibles pour réaliser les projets retenus. Dans le cas de l'agglomération de Fribourg, le PDA 2007 ne marque pas de volonté nette de mener une politique de développement territoriale économe

en ressources. Pour autant la crédibilité de cet outil – quel que soit d’ailleurs son contenu – la connaissance et la pratique qu’en ont les acteurs locaux, sont autant d’éléments qui sont indispensables pour que les projets retenus se réalisent. D’une façon surprenante, le PDA pourtant en vigueur semble avoir laissé peu de souvenir aux acteurs communaux. Dans au moins une commune, un responsable de l’aménagement du territoire avait tout bonnement oublié qu’il était encore en vigueur et lorsque les fiches de secteurs et les plans des pôles d’urbanisation ont été montrés pendant les interviews, plusieurs responsables ont admis ne plus avoir en tête l’exacte localisation de ceux-ci sur le territoire de l’Agglo. Dans la totalité des cas, les responsables ne connaissaient pas les conditions listées par le PDA dans les fiches de secteur alors que ces conditions, notamment en terme de réalisation de nouvelles infrastructures de transports, étaient mentionnées comme préalables indispensables à l’urbanisation du pôle. Globalement le PDA n’a pas beaucoup été utilisé dans les communes. Belfaux, qui dit s’être basé sur la zone d’extension maximale prévue pour la commune pour penser la révision générale de son plan d’aménagement local (PAL), fait un peu exception. Granges-Paccot pour sa part semble de même avoir utilisé le PDA comme une occasion de repenser les choix stratégiques pour son développement. Si le PDA n’a pas été mis en vigueur clairement par les communes, il a malgré tout influencé leurs travaux. En effet, tant Granges-Paccot, Corminboeuf qu’Avry ont du modifier leurs projets de révision générale du PAL soumis pour consultation préalable aux services cantonaux après un préavis négatif notifié pour non-conformité aux prescriptions du PDA. Il faut souligner pour autant que les propositions de mise en zone préavisées négativement ne représentaient que des surfaces mineures dans les projets des trois communes.

Finalement la mise en vigueur du PDA a rencontré un écueil fréquent dans les planifications directrices, celui du manque de structure de pilotage pour les projets particuliers. Les fiches de secteur du PDA prévoient en effet des coresponsabilités pour chaque pôle d’urbanisation. Ces listes d’acteurs « responsables » se bornent à reprendre les acteurs principalement touchés par le projet, une ou deux communes, l’Agglo, le Canton ou l’un de ses services ou encore un office fédéral. Il n’est fourni aucune indication quant au fonctionnement des relations entre ces acteurs responsables ni comment s’exerce le pilotage, à quelles conditions et dans quels délais. Si une structure ad hoc a été mise en place en 2006 et 2007 pour la création du PDA, elle n’a pas été maintenue pour la phase de réalisation des projets. Ainsi, chaque pôle de développement connaît une structure de pilotage différente, dont les responsables eux-mêmes ont de la peine à connaître exactement les prérogatives. Lorsqu’une structure de pilotage existe, elle le doit soit à la volonté particulière d’une commune, soit à la reprise d’une structure plus ancienne ayant déjà fait ses



preuves avant le PDA. Le pôle d'urbanisation de Bertigny-Ouest possède ainsi une structure de pilotage claire, regroupant les trois communes de Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg ainsi que l'Agglo, les transports publics fribourgeois (TPF) et des services cantonaux. Cette structure est héritée de la nécessité ressenties par les communes de se coordonner au début des années 2000 lors de l'arrivée de l'énorme projet commercial de Gottéron-Village prévu dans le secteur. Pour le pôle de Torry, la commune de Granges-Paccot a proposé à sa voisine Fribourg de mettre sur pied un groupe de contact et de réflexion mixte pour aboutir à une solution urbanistique acceptable pour les deux communes. Il est à noter que dans ce groupe de contact sensé débloquent un des projets urbanistiques les plus ambitieux du PDA, l'Agglo n'était en 2011 pas représentée. Marly pour sa part a mis en place une relation privilégiée avec les propriétaires privés du pôle d'urbanisation d'Ancienne Papeterie mais n'y inclut pas de représentants de l'Agglo.

Un élément important qui parlerait plutôt en faveur d'un échec global de l'outil du PDA est le peu de cas que les communes semblent avoir fait des pôles d'urbanisation pourtant dûment délimités et explicités dans le document. Des grands pôles qui visaient la création de quartiers nouveaux en zone agricole, comme le projet très dévoreur d'espace d'Agy et Champ des Alouettes est rejeté par la commune-siège, Granges-Paccot, qui dit ne pas vouloir le réaliser. L'ensemble de la zone n'est ainsi par retenue comme zone à bâtir dans la révision générale du PAL de Granges-Paccot qui a été préavisée par l'Agglo. Pour l'Agglo, cette situation signifie soit un abandon en cours de route des options décidées dans le PDA, soit une incapacité à se faire entendre auprès des communes. La même remarque peut être faite pour la zone de Grand-Pré à Marly où la commune n'a affecté à la zone à bâtir qu'une surface minimale ou au pôle de Schönenberg / Klein Schönenberg pour lequel les communes de Fribourg et Düdingen n'ont donné aucune suite. La réalisation de la colline de Torry est pour sa part totalement bloquée. Lorsque des pôles d'urbanisation ont été réalisés, cela paraît plus être le fait d'une conjoncture particulière que d'une véritable volonté de mise en œuvre. Ainsi, la requalification des friches industrielles et ferroviaires de Pérolles / Arsenaux / Daillettes s'inscrit-elle dans un projet plus vaste conduit par la ville de Fribourg où l'installation de nouvelles entreprises et de commerces à la jonction autoroutière de Matran s'explique par la très grande vitalité du secteur commercial dans l'agglomération fribourgeoise et particulièrement le long de l'autoroute A12. S'il peut être discuté des bénéfices de la non-réalisation de ces pôles d'urbanisation au regard d'un développement territorial économe en sol, il n'en demeure pas moins que l'abandon de ces projets sonne comme un désaveu important pour l'outil stratégique choisi.

En conclusion, l'institutionnalisation de l'agglomération à Fribourg a été rendu

possible par une longue maturation politique, mais aussi par des conditions particulières, tel que le bon état de l'économie locale, l'existence de problèmes dépassant les capacités d'actions des communes et un besoin de coordination évident. Les structures qui se sont mises en place, pour répondre à l'ensemble des besoins et des considérations évoquées plus haut n'ont pas encore fait leur preuve sur le long terme. Pour autant, des forces et des faiblesses de l'institution peuvent déjà être dégagées. Pour conclure, nous regarderons quels enseignements peuvent être tirés de l'exemple fribourgeois.

## — LIMITES, FORCES ET FAIBLESSE DE L'EXEMPLE FRIBOURGEOIS.

Concernant la notion d'économie du sol et de gestion durable du développement territorial, il faut constater que le projet d'agglomération de Fribourg et le PDA qui en a été tiré pêchent terriblement. Aucune solution inventive n'est produite pour résoudre le problème de l'extension de l'aire urbaine vers les communes de la première et de la deuxième couronne. La réflexion nécessaire n'est même pas esquissée et le problème tout bonnement ignoré. Pour autant, l'exemple du PDA 2007 ne doit pas faire croire que l'institutionnalisation de l'agglomération n'est pas un moyen efficace pour viser une utilisation plus mesurée du sol. L'analyse montre simplement que la volonté de se saisir du problème n'était pas présente à Fribourg, en tous cas pour la période 2007 – 2011.

Une des principales faiblesses que nous pouvons identifier à l'Agglo est son double déficit structurel et démocratique. Sur la question de la démocratie, l'Agglo rencontre un problème de fond qui l'empêche peut-être de devenir une entité efficace, celui de n'avoir pas de personnel politique propre. Son personnel politique est celui des communes-membres. Cette situation pourrait ne pas être trop préjudiciable pour l'Agglo si le système d'élection était différent. En effet, alors que la loi fribourgeoise sur les agglomérations (LAgg) donnait la possibilité aux futures entités de faire élire par les urnes leurs responsables, l'assemblée constitutive du projet fribourgeois a choisi une solution préservant au maximum les intérêts des communes. Chaque commune a ainsi droit à trois conseillers d'agglomérations au minimum, plus un nombre supplémentaire déterminé par le nombre de la population de la commune et d'un siège au minimum au Comité d'agglomération, l'exécutif. Pour ces élections, chaque commune représente donc un cercle électoral distinct. Ce qui veut dire que les élus de l'Agglo ne sont redevables de leurs actes que devant la seule population de leur commune. Cette situation n'encourage aucunement les prises de position en faveur d'un développement régional coordonné, qui

pourrait nuire aux intérêts particuliers de chaque commune. Une deuxième clause vient encore compliquer le système. Les statuts de l'Agglo précise que dans sa délégation au Conseil d'agglomération, chaque commune doit au moins être représentée par deux membres du Conseil communal (exécutif). Cela a pour conséquence que dans les petites et moyennes communes les membres du Conseil communal sont majoritaires parmi les conseillers d'agglomération. Cette situation rend impossible toute prise de position en faveur du régional et en défaveur du communal, alors que bien souvent l'Agglo se retrouve face à ce dilemme : défavoriser – même très partiellement – certaines communes pour favoriser un développement régional cohérent ou abandonner toutes ambitions et laisser les communes totalement libres. Il n'y a donc aucune incitation pour que naisse véritablement au sein du Conseil d'agglomération la sensation d'agir « pour l'agglomération ».

Cette situation est encore complexifiée par la lourdeur des structures mises en place pour la conduite de l'Agglo. Alors que les statuts ne prévoient pas cette disposition, les communes-membres se sont mises d'accord pour n'élire au Comité d'agglomération que leur syndic. Ces syndics doivent faire face à un difficile mélange des genres en conduisant les destinées de l'entité d'agglomération tout en restant aussi responsable de leur commune individuelle.

Une autre faiblesse de l'Agglo fribourgeoise peut être vue dans la définition de son périmètre. En effet, l'entité est loin d'englober l'ensemble de l'agglomération OFS. C'est là peut-être une des conséquences de l'unicité du projet fribourgeois. En effet, en lançant la création d'une institution qui force les communes-membres à travailler de façon si proche, il est clair que ne pouvaient adhérer au processus que des communes qui se sentaient partager un minimum de destin commun. Or, la grande agglomération définie par l'OFS englobe des communes qui ne se sentent, culturellement, socialement et historiquement que très peu de lien avec la ville de Fribourg ou qui se revendiquent d'une certaine ruralité. Ces communes-là, pourtant origines de nombreux pendulaires en direction de Fribourg, n'ont pas pu imaginer intégrer un processus qui de loin ressemblait à un succédané de fusion avec la ville de Fribourg. Des communes importantes se retrouvent aujourd'hui hors de périmètre, Neyruz à l'ouest et ses plus de 2'200 habitants, qui n'a aucune desserte par les bus de l'agglomération et qui déverse ses voitures sur Matran ; La Sonnaz et Grolley au nord, Tafers à l'est.

Le Canton de son côté n'a pas, pour l'instant, pris des mesures à même d'atténuer les effets de la non-intégration des communes de la deuxième couronne. En effet, alors que l'Agglo réfléchit à une limitation des flux de mobilité, à une certaine centralisation du bâti, à un renforcement de la qualité de la desserte TP, les communes hors-agglomération ne sont tenues à aucune limitation supplémentaire à celle fixée par la clef de dimensionnement de

leur zone à bâtir du Plan directeur cantonal. Cette absence d'encadrement des territoires en lisière de l'Agglo pourrait être une cause d'échec sur le long terme, le territoire fonctionnel dépassant à nouveau de beaucoup le territoire institutionnel pourtant élargi.

## — RECOMMANDATIONS

En guise de conclusions à cet article, nous nous proposons de lister quatre recommandations générales en vue d'une utilisation plus mesurée du sol via l'institutionnalisation de l'agglomération. En finalité il nous semble que le préalable retenu, à savoir que la mutualisation de l'aménagement du territoire est une des solutions pour garantir un développement territorial qui économise le sol reste valable. S'il n'a pas pu pleinement être vérifié par l'exemple de Fribourg, cela est dû à un manque clair de volonté d'agir sur cette thématique. Pour autant, la solution de créer une entité d'agglomération en charge des composantes principales du développement territorial nous semble être une solution à maintenir, voire à reproduire ailleurs. Pour parvenir à un succès, nous croyons que quatre conditions doivent être remplies et cumulées.

1. L'agglomération doit être dans un environnement qui se prête à la réussite de l'institutionnalisation (4 critères de Rey et Thévoz).
2. La volonté politique d'agir pour garantir une économie du sol doit être forte.
3. L'organisation de l'entité nouvellement créée doit être claire, structurée et démocratique.
4. Le périmètre de l'entité doit correspondre aux périmètres des principaux problèmes à traiter.

Concernant la première condition, il est clair que la mise sur pied d'une institution d'agglomération ne peut pas se réaliser partout. Le respect des quatre critères Rey et Thévoz cités plus haut nous semble prioritaires. Il faut tout d'abord que l'agglomération connaisse une croissance globale, tant en termes économique que démographique. Ensuite, la concurrence entre les communes ne doit pas être trop vive, soit que les retombées de la croissance sont assez importantes pour être partagées entre tous les membres, soit que les communes aient chacune un profil assez singulier pour se démarquer les unes des autres. Il doit aussi y avoir une conscience claire que les problèmes à résoudre ne peuvent plus l'être sur le seul territoire communal et qu'une planification en commun apporterait des avantages inatteignables tout seul. Enfin, le canton ou une autre entité supra-communale devrait encadrer le processus.

Une volonté politique forte de donner une réponse à l'utilisation démesurée du sol doit être présente. Cette deuxième condition est indispensable. Pour l'Agglo de Fribourg le manque de volonté a fait que l'entité d'agglomération ne s'est pas investi pour mettre en place un développement territorial plus durable. La thématique politique doit probablement être présente dès le début de la constitution de l'agglomération et peut d'ailleurs figurer comme un des objectifs principaux de cette constitution.

L'organisation à l'intérieur de l'entité doit être souple, claire, structurée et démocratique. Cette troisième condition repose tant sur des impératifs internes qu'externes. A l'interne il est indispensable de disposer d'une organisation qui puisse prendre des décisions et trancher lorsque l'avenir de l'institution est remise en cause ou que la réalisation des tâches n'est plus assurée. Cette organisation doit donc être assez indépendante des communes-membres pour pouvoir décider et pourtant assez proche pour pouvoir collaborer de façon optimale. Pour que les citoyens se reconnaissent dans ce nouvel échelon politique, il est aussi impératif que son fonctionnement soit démocratique. Une élection de son personnel politique peut être une des solutions, comme une information transparente et régulière sur les enjeux et les solutions proposées.

Enfin, le périmètre de l'entité ne doit pas être trop restreint, pour permettre la juxtaposition entre les territoires fonctionnel et institutionnel. Au minimum l'entité devrait inclure les grandes communes de l'agglomération au sens de la définition OFS et les communes regroupant les principales installations fortement génératrices de trafic. En ne respectant pas cette condition, les solutions apportées par l'Agglomération ne pourront être que partielles et peu efficaces.

En conclusion, nous le voyions, l'exemple de Fribourg est intéressant sur plus d'un point. Si elle ne règle pas la totalité des problèmes, la nouvelle entité créée a le mérite d'expérimenter. Fribourg, de par la taille réduite de son agglomération, était probablement un des meilleurs sujets pour une telle expérimentation. Il n'est pas impossible que l'exemple fribourgeois soit suivi ailleurs. Il y aura lieu alors de définir avec exactitude les corrections à apporter et les éléments à reprendre tel quel. En termes d'économie du sol, l'exemple fribourgeois donne une piste, qui n'est ni totalement convaincante ni vraiment inefficace. Cet exemple démontre enfin, si besoin était, la complexité des solutions à apporter au défi d'un développement territorial plus durable.

## — BIBLIOGRAPHIE

**Arn, D. & Friederich, U. (1994).** *Gemeindeverbindungen in der Agglomeration*. Zurich : NFP Stadt und Verkehr.

**Bassand, M. & Leresche, J.-Ph. (Dir) (1994).** *Les faces cachées de l'urbain*. Berne / Berlin / Frankfurt/M / New York / Paris / Wien : Peter Lang.

**Da Cunha, A. & Ruegg, J. (Dir) (2003).** *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne : PPUR.

**Dafflon, B. & Ruegg, J. (2001).** *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*. *Economie et Gestion, Vol 4*.

**Kübler, D. (2005).** *La métropole et le citoyen ; les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*, Lausanne : PPUR.

**Leresche, J.-Ph. (Dir) (2001).** *Gouvernance locale, coopération et légitimité*. Paris : Pedone.

**Monteventi Weber, L., Deschenaux, Ch., Tranda-Pittion, M. (Dir) (2008)** *Campagne – ville ; le pas de deux*. Lausanne : PPUR.

**Rey, M. & Thevoz, L. (2011)** *Mise en oeuvre de la planification régionale : Conditions et modalités de la collaboration intercommunale*. Lausanne : CEAT.