(Séance du mardi 29 janvier 2008) **POS**
(08_POS_039)

Postulat Raphaël Mahaim et consorts visant à dégager les conditions favorables à une véritable politique des agglomérations

Développement

Au cours de ces 10 dernières années, le Grand Conseil a eu l'occasion de débattre à plusieurs reprises de l'opportunité d'adopter une législation cantonale sur les agglomérations. En 1997, le Conseil d'Etat a mis un avant-projet de loi en consultation. Malgré l'accueil plutôt favorable des différents acteurs concernés, la loi n'avait pas vu le jour : Cet échec était notamment dû aux perspectives ouvertes par la réforme d'ETACOM et par la Constituante, qui laissaient présager la prise en compte de cette problématique.

Dix ans et quelques interventions au Grand Conseil plus tard, la situation n'a guère évolué. ETACOM n'a pas abordé la question et la Constituante a laissé au Grand Conseil le soin de le faire dans le cadre de l'élaboration de la Loi sur les communes (LC). La LC contient certes un chapitre sur les agglomérations, mais qui reste très éloigné d'une législation conséquente et volontariste sur la politique d'agglomération. La LC se contente de prévoir la possibilité pour les communes urbaines de se regrouper sous une forme analogue à une association intercommunale, mais portant le nom d'agglomération (art. 128g à 128i) ou sous la forme d'une fédération de communes, dont la particularité est de comprendre uniquement des communes contiguës. (art.128a à 128f).

Il est manifeste que la réglementation actuelle n'est pas un outil juridique suffisant pour encourager une vraie politique des agglomérations dans le canton. Deux indices, entre autres, tendent a prouver que la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Premièrement, malgré les collaborations intercommunales existantes dans les agglomérations du canton, la situation actuelle ne permet pas de traiter de manière suffisamment efficiente les thématiques typiques des agglomérations. Parmi ces thématiques, on pense notamment aux enjeux territoriaux (planification des transports, mouvements pendulaires, renchérissement des prix du sol). Il faut également mentionner que le problème des villes centres et des charges auxquelles elles sont confrontées reste actuel, malgré les progrès enregistrés grâce à la péréquation. La question des dépenses d'investissement d'équipement engagées par les villes centres, et dont toute une région ressort bénéficiaire, est au cœur de cette problématique.

Deuxièmement, la collaboration entre les communes d'une agglomération prend aujourd'hui de multiples formes, souvent opaques et peu démocratiques. Telle agglomération met sur pied un "conseil régional", telle autre organise la collaboration entre les communes par le biais d'associations sectorielles intercommunales, voire d'associations de droit privé selon le code civil. Les membres des législatifs, et *a fortiori* les citoyens et les citoyennes, ont de la peine à y voir clair. Le cas du Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) est symptomatique : il remplit certes les critères lui permettant de déposer une demande de subvention auprès de la Confédération, mais, en l'absence d'une structure juridique claire, obéissant à des critères fixés dans la loi, l'entité fonctionne dans une certaine opacité, notamment dans ses rapports avec les communes membres. En outre, elle ne dispose pas de véritable autonomie et dépend ainsi directement du canton. Cet "échec" relatif au volet institutionnel du PALM ne doit en aucun cas nous décourager de remettre l'ouvrage sur le métier.

Le présent postulat demande donc au Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité de légiférer de manière plus conséquente sur les agglomérations, en ayant notamment pour but de fournir aux communes des agglomérations des outils institutionnels et juridiques suffisants pour collaborer et mener à bien une politique volontariste et conséquente pour toutes les problématiques typiques des agglomérations. Le pilotage des politiques d'agglomération souffre à l'évidence d'un manque de transparence. Il devient urgent de poser des règles du jeu, régissant entre autres les modalités de participation des communes concernées, ainsi que la composition des organes de pilotage.

La loi fribourgeoise sur les agglomérations constituerait, sur certains aspects, une piste de réflexion intéressante, dans la mesure où elle a permis de donner un élan très favorable à la politique des agglomérations dans le canton de Fribourg. Cette loi postule que la collaboration entre les communes d'une agglomération doit s'exercer dans le cadre de corporations de droit public. La constitution et le fonctionnement de celles-ci sont règlementés de manière très détaillée dans la loi. Concernant la constitution des agglomérations, la loi prévoit par exemple la tenue d'une assemblée constitutive, ayant pour mission d'élaborer un projet de statuts et composée de délégués des communes de l'agglomération. S'agissant des organes de l'agglomération, la loi pose notamment des garanties de représentativité pour les conununes concernées, ainsi que des règles précises sur les modalités d'élection des membres desdits organes.

Ce postulat, déposé au nom des Verts, est complémentaire au postulat intitulé : Postulat visant à dégager les conditions favorables aux fusions de communes volontaires.

Echichens, le 21 janvier 2008. (Signé) *Pour les Verts : Raphaël Mahaim et 19 cosignataires*

M. Raphaël Mahaim : — Permettez-moi l'audace d'ajouter encore une couche de boulimie à cette discussion, qui est en principe passionnante, ou du moins, nous le souhaitons. Le but de ce postulat, qui est complémentaire à celui qui vient d'être développé, est de remettre sur la table la discussion sur la politique d'agglomération. Le postulat qui vous a été présenté traitait des fusions de communes, c'est-à-dire des regroupements entre plusieurs communes qui n'ont pas la taille nécessaire pour assumer leurs tâches. Le postulat que je vous présente maintenant vise à réfléchir aux modalités de collaboration entre les communes agglomérées autour d'un centre urbain. C'est donc une problématique un peu différente, qui se superpose à la question des fusions de communes.

Pour celles et ceux qui ne connaissent pas la problématique en détail, il vaut la peine de faire un petit historique. En effet, il y a une dizaine d'années environ, le Grand Conseil a envisagé la possibilité d'adopter une loi sur les agglomérations. Cette possibilité a finalement été abandonnée parce que l'on a fait confiance, d'une part, à la réforme d'EtaCom pour régler ces problèmes et que, d'autre part, on a laissé à la Constituante le soin de régler la question. Il se trouve que la réforme EtaCom n'a pas réglé la problématique ou qu'elle ne l'a fait que partiellement et la Constituante a laissé aux législateurs le soin de prendre cette question en considération par le biais de la loi sur les communes. Or, force est de constater qu'on ne trouve pas, dans cette loi, de solution satisfaisante en matière de politique d'agglomération.

Sur quelle base ce constat d'absence de bonne solution est-il fait ? J'évoque deux raisons principales. La première est le fait que certaines thématiques typiques des agglomérations ne sont pas encore traitées de manière adéquate. Je pense, par exemple, aux charges des villes centres consistant à assumer le coût d'infrastructures qui profitent à l'ensemble de l'agglomération. C'est une thématique, mais il y en a d'autres, dans le domaine des transports, de la pendularité, etc. Toute une série de thématiques ne sont pas encore traitées de manière

satisfaisante dans les agglomérations du Canton de Vaud. La deuxième raison tendant à montrer cette absence de bonne solution est la question de la transparence. La collaboration entre les communes des agglomérations se fait, actuellement, soit dans le cadre d'une association de droit privé, soit dans une association au sens de la loi sur les communes, soit par la création d'un conseil régional, ou que sais-je. Toujours est-il que la transparence n'est pas de mise et que le citoyen a de la peine à voir clair dans cette situation. Que font nos autorités, dans quel cadre et quelles décisions prennent-elles ? C'est la question qui doit être réglée dans le cadre des agglomérations.

En conclusion, ce postulat laisse une grande marge de manœuvre au Conseil d'Etat, afin qu'il nous présente des pistes de réflexion possibles pour formaliser la collaboration dans les agglomérations. J'espère que le Conseil d'Etat fera des propositions intéressantes, qui permettront à la question de la politique d'agglomération d'avancer dans le Canton de Vaud.

La discussion est ouverte.

M. Pierre Zwahlen : — Pour avoir piloté un groupe de réflexion sur l'agglomération, il y a une dizaine d'années, j'appuie les constats et les propositions du postulat de Raphaël Mahaim. A l'évidence, les dispositions de la loi vaudoise sur les communes ne répondent pas, ou plus, aux besoins de bonne gouvernance, de transparence, de démocratie. Les instruments et les institutions d'agglomération doivent être réexaminées pour pouvoir mieux légitimer les décisions aux yeux des citoyennes et des citoyens. Je vous appelle à transmettre ce postulat au Conseil d'Etat, directement.

M. Laurent Ballif : — Autant j'estime que le premier postulat est un ramassis de banalités, autant celui-ci me paraît intéressant. Pour corriger un peu l'historique de M. Mahaim, le Conseil d'Etat a mis en consultation, en 1993, un projet de loi sur les agglomérations largement inspiré du projet de loi qui venait d'être accepté dans le Canton de Fribourg. Les résultats de cette consultation ont apparemment été si catastrophiques que le Conseil d'Etat a décidé de l'enterrer définitivement, en espérant que la Constitution ou la loi sur les communes réglerait le problème. On a cru que la loi sur les communes le ferait en créant à la fois les agglomérations et les fédérations, Mais une loi sur les agglomérations et les fédérations manque toujours, comme on le sait.

Le problème essentiel, déjà apparu lors de la consultation de 1993, résulte de ce que le canton n'entendait pas déléguer aux agglomérations une part de puissance fiscale, alors que, visiblement, la plupart des gens y comptaient pour pouvoir mettre en place des agglomérations. L'impulsion devra donc être très forte pour que le Conseil d'Etat se lance à nouveau dans une étude et puisse imaginer transférer une partie de sa puissance fiscale aux agglomérations, puisque le problème du financement semble être un des besoins. Je soutiens le renvoi de ce postulat, soit en commission, soit au Conseil d'Etat, pourvu qu'il soit pris en considération.

Je me permets, par contre, de doucher un peu l'enthousiasme de M. Mahaim à propos de la loi fribourgeoise sur les agglomérations. Pas un seul projet n'a abouti jusqu'ici, depuis douze ans que cette loi est entrée en vigueur. Le projet de "Grand Fribourg" est complètement embourbé actuellement et n'arrive pas à s'en sortir avec les vingt-trois associations de communes qui régissent la région. Vous pouvez donc imaginer ce qu'il en sera dans notre canton, où chaque agglomération constituée possède ou fait fonctionner, actuellement, entre quarante et soixante associations intercommunales. Il est donc nécessaire d'avoir une loi sur les agglomérations qui soit vraiment très puissante et qui puisse motiver les régions à se fédérer d'une manière solide.

M. Frédéric Borloz : — Les derniers propos de mon préopinant m'incitent à intervenir, car il faut effectivement faire attention avec les comparaisons. Tout ce qui a été entrepris à Fribourg ne se termine pas aussi simplement que cela peut paraître. Je travaille sur un projet d'agglomération entre Monthey et Aigle, dont je suis le syndic, et je puis vous dire que ce que nous avons vu quand nous sommes allés sur place pour apprécier la situation fribourgeoise nous a fait comprendre que ce n'était pas si simple.

L'agglomération en soi nécessite peut-être un cadre légal, ou peut-être pas. Je rappelle que les directives sont fédérales et qu'il s'agit d'une application fédérale. Ajouter encore une réglementation cantonale n'est pas forcément la bonne solution, dans la mesure où elle risquerait de complexifier encore la mise en place des agglomérations, alors que, selon moi, de nombreuses zones de notre canton les appellent de leurs vœux.

Je propose de transmettre ce postulat à une commission qui pourrait analyser la question et avoir le recul nécessaire pour voir dans quelle mesure il faut continuer la réflexion sur la mise en place d'un nouveau cadre légal, ou s'il y a peut-être un quelconque intérêt à ne pas continuer.

M. Laurent Ballif : — Excusez-moi de prolonger le débat, mais j'aimerais amener une petite correction à ce que mon collègue Borloz vient de dire. Il faut faire attention de ne pas mélanger la législation fédérale sur les agglomérations et les dispositions légales existant, dans le canton, sur les agglomérations. La Confédération a mis en place une série d'outils et un cadre de fonctionnement — les agglomérations — pour lesquelles elle est prête à intervenir financièrement pour contribuer à la mise en place d'outils de coopération régionale. Le premier volet de cette coopération régionale est essentiellement constitué des transports et des gros investissements. C'est ce qui a donné lieu au projet déposé par la région concernée par le Plan d'agglomération Lausanne Morges (PALM) juste après Noël. Par contre, la définition institutionnelle de l'agglomération est bel et bien du ressort du canton. Si nous voulons intervenir pour expliquer comment les agglomérations peuvent améliorer leur fonctionnement, se financer et définir leurs citoyens et leur périmètre, c'est obligatoirement par les dispositions cantonales légales que ce doit être fait, sans mélanger les deux niveaux.

M. Raphaël Mahaim : — Je remercie mes deux préopinants pour les réserves qu'ils expriment quant à la loi fribourgeoise, que je partage en grande partie. Si vous lisez le texte du postulat, je cite la loi fribourgeoise comme une piste de réflexion. En effet, il ne s'agit ni de la reprendre telle quelle, ni de s'inspirer de cet exemple. C'est dans cette optique, d'ailleurs, que le texte laisse une grande marge de manœuvre au gouvernement.

La discussion est close.

La présidente : — Une demande de renvoi au Conseil d'Etat ayant été faite, nous devons décider du cheminement à donner à ce postulat.

Le renvoi du postulat au Conseil d'Etat est refusé par 70 voix contre 60 et 3 abstentions.

Le postulat, cosigné par au moins vingt députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.