

Analyse / Commentaires / Questions sur le rapport intermédiaire de la Commission des domaines d'activités de l'agglomération

1. Introduction

En préambule, la Commission financière tient à remercier et à féliciter la Commission des domaines d'activités de l'Assemblée constitutive de l'agglomération de Fribourg (ci-après CDA) pour l'ampleur et la richesse de son rapport.

Toutefois, il n'appartient pas à la Commission financière (ci-après CF) d'émettre un avis politique sur le bien-fondé du transfert à la future agglomération des tâches décrites dans le rapport. Cette mission incombe à la seule Assemblée constitutive de l'agglomération.

Le travail de la CF consistera en une analyse financière dudit rapport. Le présent objectif est d'apporter des commentaires économiques et financiers d'ordre général. La CF se permettra également de soulever quelques questions d'ordre procédural ainsi que des questions de fonds quant à la réalisation de l'agglomération.

La CF a décidé de ne pas traiter le 8^e domaine d'activités concernant les structures d'accueil de la petite enfance. Elle estime que l'intégration de cette tâche doit d'abord être approuvée par l'Assemblée constitutive.

2. Méthodes de travail

La CF apportera ses commentaires, remarques et questions sous la forme d'un tableau d'entrée de données conçu comme suit :

	Production			Financement			Périmètre		
Offre / tâches	Privé	@agglo.fr	Communes	Participations	Taxes / charges de préférence	prix coûtant	@agglo.fr	Communes hors périmètre	Collaboration intercommunale existante

La CF admet que les tâches proposées par la CDA seront des tâches exclusives de l'agglomération.

La CF souligne qu'il est en l'état nécessaire de détailler de façon encore plus précise les tâches qui parmi les différents domaines d'activités incomberont à l'agglomération. Elle demande notamment à la CDA d'affiner en ce sens le catalogue des tâches proposées dans son second rapport intermédiaire. A titre d'exemple, la CDA doit se déterminer sur la question de la propriété des infrastructures culturelles et/ou sportives, existantes et/ou à créer.

3. Aménagement du territoire, transports et protection de l'environnement

Analyse des tâches confiées à l'agglomération

Offre / tâches	Production			Financement			Périmètre		
	Privé	@agglo.fr	Communes	Participations	Taxes / charges de préférence	prix coûtant	@agglo.fr	Communes hors périmètre	Collaboration intercommunale existante
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborer un plan directeur régional (A1) • Coordonner la planification des secteurs 		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> Une clé de répartition est à définir			<input checked="" type="checkbox"/>	Avry ; Matran ; St-Ours	Aucune

Commentaires et questions

La CF estime qu'attribuer à l'agglomération la compétence d'élaborer et de coordonner un plan directeur régional soulève quelques questions :

- Si ce plan directeur régional est contraignant, il y a lieu de réfléchir aux partages des effets externes, tant positifs que négatifs, entre les communes comprises dans le périmètre. Nous pensons notamment à une répartition des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales. D'autre part, le choix de l'affectation d'une zone sensible (ZI, par ex.) dans une commune entraînera inévitablement des nuisances. De quelle manière évaluer ces effets négatifs ? Seront-ils uniquement contrebalancés par les rentrées fiscales supplémentaires ? De quelle manière pourrait-on rétribuer une commune à vocation « zone verte ou agricole », puisque par définition ses recettes fiscales tendront à diminuer, alors que cette dernière représentera une sorte « de poumon » de l'agglomération ?
- En matière d'aménagement du territoire, les nouvelles limites territoriales du périmètre de l'agglomération ne correspondent pas du tout aux limites naturelles. Qu'en est-il des communes limitrophes du périmètre de l'agglomération ? Une vision dans un espace plus large nous semble donc nécessaire. Un premier pas en ce sens a été fait avec le projet d'agglomération fédéral, qui réunit pour l'étude précitée aux dix communes du périmètre provisoire de l'agglomération les communes d'Avry et de Matran.
- Les tâches confiées aux communes (page 11 du rapport de la CDA), qui concernent notamment l'exécution des mesures dans le domaine de la protection de l'environnement ne nous semblent pas en adéquation avec la volonté de mettre en place un plan directeur régional.

Nous estimons que les mesures concernant les effets de nuisance (bruit, émissions, etc..) doivent impérativement être du ressort de l'agglomération, car les choix définis dans le plan directeur régional auront des conséquences directes sur la production des nuisances.

	Production			Financement			Périmètre		
Offre / tâches	Privé	@agglo.fr	Communes	Participations	Taxes / charges de préférence	prix coûtant	@agglo.fr	Communes hors périmètre	Collaboration intercommunale existante
<ul style="list-style-type: none"> Gestion et mise en œuvre de la politique des transports (A 2) 	<input checked="" type="checkbox"/> (achat des prestations à la CUTAF)	<input checked="" type="checkbox"/>		La clé de répartition de la CUTAF nous semble cohérente		Calcul du PR à facturer aux communes hors périmètre	<input checked="" type="checkbox"/>	Avry ; Matran ; St-Ours.	Association de communes : CUTAF

Commentaires et questions

- Si l'agglomération s'occupe de la production de cette tâche, la question des communes à la frange du périmètre de l'agglomération reste ouverte. S'il est possible d'établir le prix coûtant des prestations vendues à ces collectivités, il n'en demeure pas moins qu'elle n'auront qu'une faible liberté d'expression, respectivement aucune liberté de décision. Est-il vraiment concevable que ces communes ne joueront exclusivement qu'un rôle de « consommateur » ?
- La CF souligne que toutes les communes membres du périmètre de l'agglomération – dont la commune de Grolley – participeront financièrement à la tâche des transports et bénéficieront en retour des prestations offertes dans ce cadre.
- La politique des transports visée dans l'agglomération est celle définie par le PRT.
- A nouveau, les effets de nuisance possibles de la mise en place d'une politique régionale des transports doivent être traités dans le cadre de l'agglomération et non au niveau communal.

Analyse de la tâche A3-A4 (respectivement la mise en place d'un service d'urbanisme et l'élaboration d'un code de bonnes conduites entre les communes dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports et de l'environnement).

La CF renonce à porter un commentaire sur ces deux tâches. Elle estime qu'elles sont induites des tâches A1 et A2 et ne représentent qu'une tâche de coordination, voire administrative, qui devrait être réglée dans le cadre A1 et A2.

Analyse des tâches des communes

Nous avons déjà commenté les tâches relatives à l'aménagement du territoire. Nous faisons part de notre étonnement de la non intégration des questions environnementales comme tâches exclusives de l'agglomération. Pour notre part, il s'agit d'un non-sens, car nous ne pouvons pas attribuer à l'entité régionale l'espace de décision en matière d'aménagement du territoire et de politique des transports, et ne pas lui octroyer la gestion des effets sur l'environnement.

4. Promotion économique**Analyse des tâches confiées à l'agglomération**

Offre / tâches	Production			Financement			Périmètre		
	Privé	@agglo.fr	Communes	Participations	Taxes / charges de préférence	prix coûtant	@agglo.fr	Communes hors périmètre	Collaboration intercommunale existante
<ul style="list-style-type: none"> • Etablir l'inventaire des zones d'activités (B4_1) • Planifier, gérer et contrôler les zones d'activité (B4_2) • Elaboration d'un code de bonne conduite • (B4_3) • Coordination avec les instances cantonales et des structures régionales existantes (B4-4) • Mise en place d'une politique de communication structurée et semblable à tous les partenaires 		<input checked="" type="checkbox"/>		Centre de charges Clé de répartition à définir			<input checked="" type="checkbox"/>	Matran Avry, Alterswil, Bösingen, Brünisried, Giffers, Heitenried, Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Rechthalten, Schmitten, St-Antoni, St-Silvester, St-Ursen, Tentlingen, Überstorf, Wünnewil-Flamatt, Zumholz, Cerniat, Charmey, Jaun.	-Association de communes : Region Sense -Entente intercommunale REFR

Commentaires et questions

- La CF estime que l'ensemble de ces tâches doit être intégré avec le « menu » A1, A2 et A3. Les incidences de l'élaboration d'un plan directeur régional ont une portée directe sur les zones d'activité économiques existantes ou à créer. Il ne nous semble pas judicieux de dissocier ces éléments, et de renoncer, par conséquent, à cette vision de restructuration globale dans le cadre provisoire mais défini de l'agglomération.
- Reste en suspens la question des communes hors périmètre et celles de la Region Sense ?
- De quelle manière pourront participer les communes de Guin et Tavel au domaine d'activités de la promotion économique de l'agglomération ? Est-ce que ces communes singinoises pourront envisager de participer à autre chose qu'une simple structure de coordination étant donné qu'elles sont engagées en matière d'investissement et de promotion économique dans la région singinoise.
- La CF estime que si dans un premier temps la fiscalité des personnes physiques et des personnes morales reste du ressort des communes, il faudra envisager, à moyen terme, une répartition de ces recettes (attribution d'une quote-part, par. ex) entre les communes de l'agglomération.

5. Promotion touristique**Analyse des tâches confiées à l'agglomération**

Offre / tâches	Production			Financement			Périmètre		
	Privé	@agglo.fr	Communes	Participations	Taxes / charges de préférence	prix coûtant	@agglo.fr	Communes hors périmètre	Collaboration intercommunale existante
<ul style="list-style-type: none"> Assurer un service d'accueil et d'informations touristiques (B5_1) 	<input checked="" type="checkbox"/> peut être réalisée en outsourcing			Centre de charges : clé de répartition à définir			<input checked="" type="checkbox"/>	Matran, Avry, Alterswil, Bösingen, Brünisried, Giffers, Heitenried, Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Rechthalten Schmiten, St-Antoni, St-Silvester, St-Ursen, Tentlingen, Überstorf, Wünnewil-Flamatt, Zumholz, Cerniat, Charmey, Jaun.	<ul style="list-style-type: none"> - Associations de droit privé : ATRF et Fribourg Tourisme - Association de communes : Region Sense
<ul style="list-style-type: none"> Promouvoir le tourisme (B5_2) 	<input checked="" type="checkbox"/>								
<ul style="list-style-type: none"> Coordonner l'information touristique (B5_4) 	<input checked="" type="checkbox"/>								
<ul style="list-style-type: none"> Définir l'offre de tourisme et la stratégie en matière touristique (B5_3) 		<input checked="" type="checkbox"/>							

Commentaires et questions

- Reste en suspens la question des communes hors périmètre et celles de la Région Sense ?
- Cette tâche est liée à celle de la promotion économique, en particulier pour le tourisme d'affaires ou industriel.
- Le bassin touristique fait fi des frontières topographiques. La CF estime que l'élaboration de l'offre globale doit être réalisée au-delà du périmètre des communes de l'agglomération.
- Qu'en est-il de la reprise des investissements réalisés dans le cadre de la région Sense pour le développement touristique du Lac-Noir. Doit-on envisager une simple collaboration ou une participation financière ?
- Qu'en est-il des autres régions touristiques menacées dont l'offre bénéficie également aux communes de l'agglomération (Charmey, Moléson). La CF souligne que certaines communes de l'agglomération participent déjà financièrement et de façon volontaire au infrastructures de La Berra. Est-ce que l'agglomération de Fribourg doit être le mécène de tout le canton en matière touristique ?

6 . Culture

Analyse des tâches confiées à l'agglomération

Offre / tâches	Production			Financement			Périmètre		
	Privé	@agglo.fr	Communes	Participations	Taxes / charges de préférence	prix coûtant	@agglo.fr	Communes hors périmètre	Collaboration intercommunale existante
<ul style="list-style-type: none"> • Soutien et coordination de manifestations régionales et interrégionales (C6_1) 	<input checked="checked" type="checkbox"/>	<input checked="checked" type="checkbox"/>		Centre de charges : clé de répartition à définir	<input checked="checked" type="checkbox"/> A envisager dans le cadre d'une participation restreinte des communes sarinoises voisines	<input checked="checked" type="checkbox"/> possibilité de différencier les citoyens hors périmètre	<input checked="checked" type="checkbox"/>	Toutes les communes des districts de la Sarine et de la Singine	- Association de communes : Coriolis Promotion
<ul style="list-style-type: none"> • Promotion et soutien des lieux (C6_2) 	<input checked="checked" type="checkbox"/>	<input checked="checked" type="checkbox"/>		Subventionnement privé (Loro, Casino, etc..)				- Association de communes : Coriolis Finances	
<ul style="list-style-type: none"> • Coordonner les activités culturelles (C6_5) 	<input checked="checked" type="checkbox"/>	<input checked="checked" type="checkbox"/>						-Entente intercommunale Coriolis Infrastructures	
<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir les artistes (C6-6) 		<input checked="checked" type="checkbox"/>	<input checked="checked" type="checkbox"/>						
<ul style="list-style-type: none"> • Organiser les activités dans les salles de spectacle existantes ou à créer /exploiter les salles (C6_3) 		<input checked="checked" type="checkbox"/>	<input checked="checked" type="checkbox"/>						
<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser les infrastructures (C6_4) 									

Commentaires et questions

- La CF est d'avis que la promotion culturelle régionale ainsi que la création d'infrastructures d'importance régionale voire interrégionale ne doivent pas être du ressort d'un groupement de communes, qu'il s'agisse des communes membres du périmètre provisoire de l'agglomération (10 communes) ou des communes ayant décidé de mettre à disposition de leur population de telles infrastructures (Fribourg, Corminboeuf, Granges-Paccot, Givisiez et Villars/Glâne avec Coriolis Finances et Coriolis Infrastructures et Düdingen avec Podium). En effet, il serait trop aisé pour les communes hors périmètre de jouer « au passager clandestin », c'est-à-dire que les citoyens de ces communes pourraient bénéficier des prestations offertes par l'agglomération alors que leurs communes respectives n'auraient pas eu « bourse à délier ». Cela signifie que des moyens de contrainte, directs ou indirects, doivent être envisagés dans le cadre de la constitution de l'agglomération. Si tel n'était pas le cas, la CF doute de l'opportunité d'intégrer cette tâche comme tâche exclusive de l'agglomération.
- La CF est d'avis que la construction des infrastructures d'importance régionale et/ou interrégionale doit également être abordée dans un cadre cantonal, voire intercantonal.
- D'une façon générale la CF demande que la propriété des infrastructures soit précisée dans chaque cas de figure : qu'il s'agisse d'infrastructures déjà mises en place (qu'en est-il alors d'une éventuelle reprise des infrastructures en question par l'agglomération ?) ou qu'il s'agisse d'infrastructures encore à construire. Ces remarques de fond valent pour les infrastructures culturelles et pour les infrastructures sportives.

7 . Sports**Analyse des tâches confiées à l'agglomération**

Offre / tâches	Production			Financement			Périmètre		
	Privé	@agglo.fr	Communes	Participations	Taxes / charges de préférence	prix coûtant	@agglo.fr	Communes hors périmètre	Collaboration intercommunale existante
<ul style="list-style-type: none"> • Défendre les intérêts des usagers • Optimiser l'usage public des infrastructures sportives • Participer à la planification de l'offre pour le sport de loisirs • Coordonner l'offre pour le sport de loisirs • Soutenir financièrement les infrastructures sportives d'importance régionale existantes, à rénover ou à créer 									

Commentaires et questions

- La CF est d'avis que pour déterminer de manière plus précise les tâches qui peuvent incomber à l'agglomération dans le domaine du sport il est nécessaire de faire une étude de l'offre sportive sur le périmètre. Il s'agira ensuite de se déterminer sur une participation financière de l'agglomération aux infrastructures sportives construites ou à construire et d'une façon plus générale de poser la question de la propriété de ces infrastructures.
- La CF est également d'avis que nonobstant cette étude, l'agglomération devra participer à la planification de l'offre pour le sport de loisirs sur son périmètre.

La CF souhaite attirer l'attention des Délégués sur un certain nombre de questions pendantes. Ces questions ont été soumises au Bureau de l'Assemblée constitutive lors de la séance du 3 décembre 2004 et doivent impérativement être résolues pour que la Commission puisse mener à bien le mandat qui lui a été confié par l'Assemblée constitutive.

1. Questions d'ordre général

Souhaite-t-on intégrer les associations de communes et/ou les ententes intercommunales existantes dans les sept domaines d'activités actuellement retenus à la future agglomération ?

Souhaite-t-on toutes les intégrer ou seulement certaines. Dans ce dernier cas, lesquelles ?

Qui sera propriétaire des infrastructures culturelles ?

- existantes
- à créer

Qui sera propriétaire des infrastructures sportives ?

- existantes
- à créer

Doit-on envisager de traiter chacune de ces infrastructures de façon différenciée ?

En ce qui concerne les infrastructures culturelles et sportives, la CF préconise en l'état la solution suivante :

Les communes sièges et/ou les associations de communes (voire ententes intercommunales) restent propriétaires de ces infrastructures. En d'autres termes les coûts financiers liés à la réalisation de ces infrastructures restent à la charge des communes, respectivement des associations de communes correspondantes.

La question se pose ensuite pour les coûts d'exploitation de ces infrastructures.

Toutefois au nom de la solidarité entre les communes de l'agglomération, il peut être envisagé une certaine participation financière des communes dans ces domaines :

- % de participation de l'agglomération aux frais financiers
- % de participation de l'agglomération aux frais de fonctionnement

2. Questions particulières

Les questions suivantes se rapportent au tableau en cours d'élaboration concernant la répartition des charges financières entre les communes et l'agglomération.

Quelle structure administrative souhaite-t-on donner à l'agglomération ? Une structure légère ou une structure étoffée ?

Quelle sera l'organisation choisie pour l'exécutif et le législatif de l'agglomération ? (nombre de conseillers d'agglomération et de membres du comité d'agglomération, nombre de séances prévues, professionnalisation, semi - professionnalisation ou absence de professionnalisation des membres du Comité d'agglomération).

Question de la liaison entre les structures communales en place et les structures de l'agglomération : les séances de préparation en commun à ces structures doivent-elles être prises en charge par les communes ou par l'agglomération ?

3. Varia

Comment intégrer financièrement la *Region Sense* ? Part des communes de Düdingen et de Tafers sous le chapitre 84 ou ensemble de la charge financière représentée pour les communes du district de la Singine pour la *Region Sense* et ligne supplémentaire correspondant à la participation financière des 17 communes (19 - Düdingen et Tafers) ? Quid des trois communes de Gruyère ?

Fribourg, le 7 janvier 2005

Le Président de la Commission financière :

Albert Lambelet

La Conseillère scientifique :

Corinne Margalhan-Ferrat