

Rapport de synthèse du Bureau de l'Assemblée constitutive

Evaluation des prises de position remises par les conseils communaux des communes membres du périmètre provisoire

Sommaire

- I. Introduction
- II. Historique
 - 1. Travaux de la Commission des domaines d'activités
 - 2. Travaux de la Commission financière
 - 3. Travaux en cours
- III. Résultats des prises de position suite au rapport de la Commission des domaines d'activités
 - 1. Systématique de l'évaluation
 - 2. Evaluation
 - a). Les choix des conseils communaux pour ce qui est des domaines d'activités de l'agglomération.
 - b). Les remarques de fond des conseils communaux
 - c). Les réactions de l'Assemblée constitutive
- IV. Résultats des prises de position suite au rapport de la Commission financière
 - 1. Systématique de l'évaluation
 - 2. Evaluation
 - a). Les conseils communaux favorables aux propositions de la Commission financière
 - b). Les conseils communaux opposés aux propositions de la Commission financière
- V. Questions ouvertes
 - 1. Situation des trois communes CUTAF
 - 2. Projet actuel de péréquation intercommunale

VI. Propositions du Bureau

1. Propositions quant à la conception de la future agglomération
 - a). Resserrement du nombre de domaines d'activité
 - b). Propositions sur le financement de l'agglomération
 - c). Thématization de la question du périmètre provisoire
2. Propositions quant à la suite des travaux

VII. Annexes

1. Choix des domaines d'activités
2. Choix des scénarios
3. Comparaison entre les structures de l'agglomération et de l'association de communes

LES MEMBRES DU BUREAU:

- M. Nicolas Deiss, Président de l'Assemblée constitutive et Préfet de la Sarine
- M. Marius Zosso, Vice-Président de l'Assemblée constitutive et Préfet de la Singine
- *M. Christoph Allenspach, Conseiller général, commune de Fribourg (CDA)*
- Mme Solange Berset, Syndique, commune de Belfaux
- M. Jean Bourgknecht, Syndic, commune de Fribourg
- M. John Clerc, Conseiller général, commune de Fribourg
- *Mme Antoinette de Weck, Conseillère générale, commune de Fribourg (CAJ)*
- Mme Annelise Meyer-Glauser, Conseillère générale, commune de Villars-sur-Glâne
- *M. Albert Lambelet, Conseiller communal, commune de Corminboeuf (CF)*
- M. Francis Maillard, Syndic, commune de Marly
- M. René Schneuwly, Syndic, commune de Granges-Paccot
- M. Roman Schwaller, Syndic, commune de Tifers

I. Introduction

Le Bureau de l'Assemblée constitutive a décidé d'élaborer le présent rapport pour tenter de mettre un terme à la situation conflictuelle qui s'était instaurée dans le courant de l'été 2005 suite aux déterminations remises par les différents conseils communaux des communes membres du périmètre provisoire sur le rapport d'avril 2005 de la Commission financière.

Ces déterminations laissent clairement apparaître des divergences profondes entre les dix conseils communaux pour ce qui est du financement de la future agglomération. Leur ampleur était telle que la Présidence, soutenue par le Bureau, a souhaité réunir les dix syndics des communes membres du périmètre provisoire pour un premier tour de table. Il s'agissait notamment de savoir comment interpréter les positions tranchées de certains conseils communaux, qui pouvaient quelquefois prendre le contre-pied des réponses qui avaient été faites suite au second rapport intermédiaire de la Commission des domaines d'activités. Pour cette raison, la décision a été prise de faire figurer dans un même document une synthèse des prises de position faites suite aux deux rapports des commissions de l'Assemblée constitutive. Le Bureau est conscient des limites d'un exercice de ce type et renvoie aussi souvent que possible aux déterminations des différents conseils communaux.

Le Bureau souligne que si certaines solutions ont pu être esquissées au cours de la séance du 7 septembre 2005, il reviendra aux seuls Délégués de l'Assemblée constitutive de prendre position et de se prononcer sur le contenu du projet de statuts. A cette fin, le Bureau fait un certain nombre de propositions à l'intention de l'ensemble des Délégués de l'Assemblée constitutive.

II. Rappel historique

Les trois commissions permanentes de l'Assemblée constitutive respectivement la Commission des affaires juridiques, la Commission financière et la Commission des domaines d'activités ont été constituées lors de la séance de l'Assemblée du 15 novembre 2002. Chaque commission est composée exclusivement de Délégués représentant les différentes communes membres du périmètre provisoire de l'agglomération.

Le Bureau de l'Assemblée constitutive a décidé d'organiser régulièrement des consultations¹ sur les principaux documents élaborés par les commissions. Le Bureau souhaitait par là éviter que des divergences trop importantes n'apparaissent entre les exécutifs communaux en place et les choix faits par les Délégués en Assemblée constitutive. Cette procédure tout d'abord fortement contestée par de nombreux Délégués² n'est actuellement plus remise en cause.

¹ Lettre du Bureau de l'Assemblée constitutive à l'attention des Délégués en date du 20 octobre 2004.

² Cette contestation s'est notamment manifestée lors du séminaire de travail du 16 septembre 2004 organisé à la Grange, à Villars-sur-Glâne. Le litige portait notamment sur le moment choisi dans la procédure pour une consultation des différents conseils communaux.

1. Travaux de la Commission des domaines d'activités

Conformément à l'article 16 du Règlement de l'Assemblée constitutive adopté le 15 novembre 2002, la Commission des domaines d'activités est chargée de formuler des propositions concernant les tâches de l'agglomération et leur mise en œuvre.

Depuis sa première séance du 13 décembre 2002, la Commission des domaines d'activités a remis à ce jour à l'attention du Bureau de l'Assemblée constitutive deux rapports³.

Le premier rapport intermédiaire approuvé à l'unanimité des membres de la commission le 25 août 2003 proposait de transférer sept domaines d'activités à la future agglomération : l'aménagement du territoire, les transports, l'environnement, la promotion économique, la promotion touristique, la culture et le sport.

Dans un second rapport intermédiaire approuvé le 19 août 2004 à l'unanimité de ses membres, la commission étudiait à l'intention de l'Assemblée constitutive une répartition des tâches entre l'agglomération et les communes pour ce qui est des sept domaines d'activités ci-dessus énumérés. Elle proposait également d'ajouter aux sept domaines retenus un huitième domaine : celui des structures d'accueil de la petite enfance.

Suite à la séance de l'Assemblée constitutive du 10 novembre 2004, ce document a été mis en consultation pour quatre semaines auprès de tous les conseils communaux des communes membres du périmètre provisoire de l'agglomération. Les déterminations de tous les conseils communaux se sont échelonnées entre le 30 novembre 2004 et le 11 janvier 2005. Le second rapport intermédiaire de la Commission des domaines d'activités ainsi que les déterminations des conseils communaux y relatifs ont été à l'ordre du jour de la séance de l'Assemblée constitutive du 20 janvier 2005.

2. Travaux de la Commission financière

Selon l'article 15 du Règlement de l'Assemblée constitutive, la Commission financière est chargée d'examiner toutes les incidences des propositions émises par les commissions. Depuis sa première séance le 26 novembre 2002, la Commission financière a réalisé à l'attention de l'Assemblée constitutive trois documents.

Un premier rapport intermédiaire en date du 19 août 2003 approuvé par la majorité des membres de la commission a fait un premier état des lieux d'ordre financier sur la base des propositions retenues par la Commission des domaines d'activités.

La Commission financière a préparé pour la séance de l'Assemblée du 20 janvier 2005 une analyse financière du second rapport intermédiaire de la Commission des domaines d'activités et a soulevé principalement à ce sujet des questions d'ordre économique et d'ordre financier.

Enfin, elle a élaboré un dernier rapport, qu'elle a approuvé en avril 2005 et qui a été présenté aux Délégués de l'Assemblée constitutive lors de la séance du 2 mai 2005. Ce rapport a été également présenté dans des séances d'informations particulières aux différents conseils communaux⁴ et envoyé en consultation pour initialement cinq semaines auprès des communes. Les déterminations des conseils communaux sont

³ Le Bureau souligne la qualité des travaux remis par les différentes commissions et remercie les membres des commissions pour leur engagement.

⁴ La séance destinée aux conseillers communaux de Singine a eu lieu le 11 mai 2005 et celle destinée aux conseillers communaux de Sarine le 12 mai 2005.

parvenues au Secrétariat entre le 28 juin et le 7 septembre 2005. Dans le même temps ce rapport a fait l'objet d'une consultation auprès des services cantonaux⁵. A ce jour, il n'a pas encore été discuté au sein de l'Assemblée constitutive.

3. Travaux en cours

a) Les travaux de la Commission des affaires juridiques

Le projet de statuts en cours d'élaboration comprend actuellement quatre parties principales : une partie générale, une partie relative aux tâches de l'agglomération, une partie relative aux finances et une partie consacrée aux dispositions transitoires et aux dispositions finales.

La Commission des affaires juridiques a traité sur la base des informations communiquées par la Commission des domaines d'activités de la partie des statuts relative aux tâches de l'agglomération et attend les décisions de l'Assemblée constitutive pour tout ce qui concerne le financement de ces tâches.

Depuis la fin de l'été, la commission procède à une nouvelle lecture de la partie générale du projet de statuts.

b) Le projet d'agglomération de la Confédération

L'Assemblée constitutive a décidé d'élaborer sous sa responsabilité politique et financière un projet d'agglomération. Elle a mandaté la Communauté Urbaine des Transports de l'Agglomération Fribourgeoise (ci-après CUTAF) pour la partie opérationnelle et technique de cette étude de planification.

La conception directrice de ce projet d'agglomération a été présentée aux Délégués de l'Assemblée constitutive le 19 mai 2005, avant d'être mise en consultation auprès de la Confédération, des services cantonaux concernés et des douze communes participant au projet⁶. La phase de consultation est à présent terminée. Une synthèse sur l'ensemble de ces consultations est en cours et devrait être présentée au Groupe de coordination de l'Assemblée constitutive pour janvier prochain.

⁵ Les services cantonaux consultés ont été respectivement le Service des communes, le Service de l'environnement, le Service des transports et de l'énergie, la Promotion économique du Canton, le Service de la culture, le Service des constructions et de l'aménagement et le Service cantonal du sport.

⁶ Le conseil communal de St-Ursen a dans une lettre datée du 26 Septembre 2005 s'est déclaré prêt de participer au projet d'agglomération fédéral.

III. Résultats des prises de position suite au rapport de la Commission des domaines d'activités

1. Systématique de l'évaluation

Le rapport de la Commission des domaines d'activités qui était mis en consultation était accompagné à la demande expresse des conseils communaux sarinois⁷ d'un questionnaire.

Ce questionnaire comprenait des questions fermées qui concernaient les différents domaines d'activités tels que proposés par la Commission des domaines d'activités et des questions ouvertes en relation avec des options stratégiques à moyen et long terme. Les réponses des conseils communaux à cette dernière catégorie de questions tempèrent les choix qu'ils avaient été amenés à faire pour les domaines d'activités ainsi proposés.

2. Evaluation

a). Les choix des conseils communaux pour ce qui est des domaines d'activités de l'agglomération

L'analyse des réponses des conseils communaux sur les domaines d'activités qu'il est souhaitable de transférer à l'agglomération montre qu'il existe principalement trois catégories de domaines d'activités⁸.

La première catégorie qui comprend les domaines de l'aménagement du territoire, des transports, de la protection de l'environnement et de la promotion économique fait l'unanimité des conseils communaux. Aucun conseil communal⁹ ne remet en cause le transfert à l'agglomération de ces domaines¹⁰ pour autant que cela n'entraîne pas de coûts supplémentaires liés à la création de nouveaux postes de travail¹¹. Ils recommandent de s'appuyer sur les structures actuellement existantes de la CUTAF ou du Réseau économique de Fribourg et Région (ci-après Réseau économique) ainsi que sur les modes de travail pratiqués par ces structures qui reposent notamment sur l'implication des conseillers communaux et des responsables techniques communaux. Les deux communes singinoises bien que n'appartenant pas au Réseau économique soutiennent le transfert du domaine d'activités de la promotion économique à

⁷ Lors de la séance organisée le 4 novembre 2004 à Villars-sur-Glâne et destinée aux conseils communaux des communes sarinoises. Une séance d'information destinée aux conseils communaux des communes singinoises sur ce second rapport intermédiaire a été organisée le 18 novembre 2004 à Tafers.

⁸ La première question posée aux conseils communaux était la suivante : approuvez-vous les domaines d'activités proposés par la Commission des domaines d'activités ? Suivait la liste des domaines : 1. domaines de l'aménagement du territoire, des transports et de l'environnement, 2. domaine de la promotion économique, 3. domaine de la promotion touristique, 4. domaine de la culture, 5. domaine des sports, 6. domaine des structures d'accueil de la petite enfance.

⁹ Nous reviendrons au paragraphe suivant sur la problématique des coûts. Notons d'ores et déjà que la plupart des conseils communaux n'ont pas attendu le rapport de la Commission financière pour évoquer ce point.

¹⁰ Notons toutefois que le conseil communal de Tafers s'oppose pour ce qui est du domaine de l'aménagement à la mise en place d'un nouveau plan directeur régional, cf. pages 1 et 3 de la prise de position.

¹¹ Il s'agit des conseils communaux des communes de Granges-Paccot, Givisiez et Marly, qui se déclarent opposés à la mise en place d'un « service d'urbanisme » de l'agglomération. Le conseil communal de Fribourg reviendra sur cet aspect dans sa détermination suite au rapport de la Commission financière.

l'agglomération dès lors que des mécanismes particuliers de collaboration seraient mis en place entre le Réseau et l'association de communes Region Sense (ci-après Region Sense) et que leur rôle de moteur¹² - politique et économique - au sein de cette association seraient sous l'angle de leurs charges financières pris en considération.

La deuxième catégorie de domaines comprend les domaines d'activités qui sont approuvés par plus de la moitié des conseils communaux des communes membres du périmètre provisoire : ils concernent la promotion touristique, la culture et les sports. Il y a toutefois lieu de distinguer entre les conseils communaux, qui optent délibérément pour le transfert de ces domaines à l'agglomération comme Fribourg, Corminboeuf, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne et les autres conseils communaux qui tout en optant pour ce transfert y posent toute une série de conditions. Ainsi, le conseil communal de Givisiez propose le transfert des domaines de la culture et des sports à la condition que l'agglomération prenne financièrement à sa charge les infrastructures culturelles (Nuithonie et la Salle de spectacles) et sportives (Site sportif de Saint-Léonard)¹³. Le conseil communal de Marly ne souhaite pas que le projet de statuts prochainement mis en votation contienne les domaines de la culture et des sports : ces deux domaines devraient, selon lui, faire l'objet d'une étape ultérieure. De plus, il ne se déclare favorable au transfert du domaine de la promotion touristique que si l'on tend à la mise en place d'une structure unique en matière de promotion touristique¹⁴. Le conseil communal de Tafers¹⁵ est encore plus réticent puisqu'il refuse que le domaine de la promotion touristique ne soit transféré à l'agglomération et qu'il n'envisage qu'un soutien différencié de la part de l'agglomération selon les infrastructures culturelles ou sportives¹⁶.

La troisième catégorie de domaines comprend ceux qui ont été rejetés par la majorité des conseils communaux : il s'agit respectivement du huitième domaine proposé par la Commission des domaines d'activités, celui des structures d'accueil de la petite enfance¹⁷ et du domaine des services techniques¹⁸.

Seuls les conseils communaux de Fribourg, Villars-sur-Glâne et dans une moindre mesure Marly¹⁹ sont favorables à ce que ce domaine devienne un des domaines d'activités de l'agglomération. Le conseil communal propose d'ailleurs que les communes soient compétentes pour le financement de ces structures d'accueil et que

¹² Voir notamment pour le conseil communal de Tafers, ses remarques à ce sujet pages 2 et 3 de sa prise de position. Pour le conseil communal de Düdingen, idem page 3.

¹³ Le conseil communal de Givisiez prône la reprise du concept Coriolis et du dossier de la Cité des sports de Saint-Léonard.

¹⁴ Le conseil communal renvoie sur ce point à l'avant-projet de la loi sur le tourisme (entre-temps approuvé par le Grand Conseil).

¹⁵ Les deux conseils communaux singinois se retrouvent pour ce qui est des motifs d'exclusion de ce domaine et renvoient sur ce point à la problématique de l'engagement de ces communes pour la région du lac noir.

¹⁶ Voir notamment ses remarques faites en pages 4 et 5. Notons la tournure identique adoptée par le conseil communal, qui « n'exclut pas catégoriquement » ces domaines.

¹⁷ Le conseil communal de Grolley a également proposé de prendre en compte la gestion des cycles d'orientation. Le conseil communal de Fribourg revient sur ce point dans sa prise de position suite au rapport de la Commission financière en demandant que l'aide sociale fasse partie intégrante des domaines d'activités retenus.

¹⁸ Le conseil communal de Givisiez vise ici l'édilité, la voirie, le service du feu. Voir sa prise de position, page 2. Une proposition allant dans le même sens est faite par le conseil communal de Fribourg. Il lui semble important de pouvoir confier à l'agglomération des tâches relatives à la gestion de l'eau, au cadastre, à la voirie... Voir sa prise de position, page 1.

¹⁹ Voir les remarques faites à ce sujet en page 1 de la prise de position.

l'agglomération évalue les besoins et en coordonne l'offre²⁰. Les six²¹ autres conseils communaux s'opposent au transfert de ce domaine d'activités essentiellement d'ailleurs en raison des coûts.

Enfin les conseils communaux de Fribourg et Givisiez citent dans leur prise de position le domaine des services techniques, qu'il conviendrait selon eux de transférer à l'agglomération. Et d'invoquer qu'il serait possible de réaliser d'importantes économies d'échelles dans ce domaine²².

b) Les remarques de fond des conseils communaux

Il s'agit sous ce point principalement de faire une analyse des réponses faites par les conseils communaux aux différentes questions ouvertes. Notons que les points de divergence semblent peser plus lourd que les points sur lesquels les conseils communaux paraissent s'entendre.

Les points de convergence entre les différentes prises de position ont trait aux principes qui ont été posés par la Commission des domaines d'activités dans son rapport : le caractère obligatoire des tâches de l'agglomération pour les communes membres de l'agglomération²³ et la volonté affichée d'en maîtriser les coûts²⁴.

Soulignons que ce caractère obligatoire, qui n'existe pas dans la loi sur les agglomérations²⁵ n'est remis en cause par aucun conseil communal. Au contraire : ils suivent en cela la position affirmée par l'ensemble des Délégués de l'Assemblée constitutive²⁶, pour lesquels l'agglomération doit permettre une rationalisation à l'intérieur d'un espace donné des différentes structures de collaboration intercommunale existantes en faisant concorder les périmètres en cause. Le conseil communal de Granges-Paccot insiste²⁷ tout particulièrement sur ce principe en mettant en avant ses implications sur le futur périmètre de l'agglomération.

Tous les conseils communaux se déclarent préoccupés par la question de la maîtrise des coûts de l'agglomération. Cela se manifeste de façon très diverse : certains s'opposent à l'engagement de personnel supplémentaire²⁸, d'autres indiquent clairement que si la mise en place de l'agglomération constitue une charge financière trop importante pour leur commune, ils ne soutiendront pas le projet de statuts devant leur population et demanderaient éventuellement de quitter le périmètre provisoire. D'une façon générale, tous les conseils communaux réservent avec force leur position définitive sur les domaines d'activités de l'agglomération. Ils indiquent qu'ils ne pourront valablement se prononcer que lorsque les coûts de l'agglomération seront

²⁰ Ce qui n'est guère éloigné de la proposition de la commune de Grolley, puisque si son conseil communal exclut le domaine d'activités des structures d'accueil de la petite enfance, il se déclare favorable à la mise en place d'un guichet unique d'information et d'orientation des familles pour ces mêmes structures d'accueil.

²¹ Ou sept, selon la façon dont on apprécie la position du conseil communal de Grolley.

²² Voir la prise de position de Givisiez, page 2. Le conseil communal de Grolley revient sur cet aspect dans sa prise de position suite au rapport de la Commission financière, page 1.

²³ Voir page 4 du rapport de la commission.

²⁴ Idem, page 5.

²⁵ Une lecture combinée des articles 43 et 12 alinéa 1LAgg constitue un indice en faveur du caractère non obligatoire des tâches à l'intérieur de l'agglomération.

²⁶ Voir notamment les remarques faites par les différentes commissions dans leurs rapports respectifs à ce sujet et la discussion en Assemblée constitutive lors de la séance du 2 octobre 2003. Cf. Procès-verbal du 2 octobre 2003, p. 5 et suivantes.

²⁷ Voir pages 1 et 3 de la prise de position de Granges-Paccot.

²⁸ Par exemple pour le domaine de l'aménagement régional ou pour le domaine des sports.

connus et soulignent que ces coûts devront être équitablement répartis entre les communes²⁹.

Leurs réponses divergent fortement dès lors qu'il s'agit de la mise en place par étapes de l'agglomération, de son périmètre, du contenu à donner à la notion de bilinguisme ou encore de l'octroi à l'agglomération de compétences opérationnelles.

Il est important d'analyser en parallèle les réponses faites par les conseils communaux sur une éventuelle mise en route par étapes de l'agglomération et la priorité qui pourraient être accordés à certains domaines d'activités. Si tous les conseils communaux se déclarent favorables au transfert dès la prochaine votation des domaines de l'aménagement régional, des transports et de la protection de l'environnement³⁰, les divergences deviennent patentes pour les domaines suivants. Toutes les variantes possibles se côtoient. Ainsi le conseil communal de Corminboeuf propose de transférer immédiatement à l'agglomération tous les domaines proposés par la Commission des domaines d'activités à l'exclusion du domaine des structures d'accueil de la petite enfance. Tous ces domaines sont pour lui prioritaires et s'il se déclare favorable à une mise en route par étapes de l'agglomération, la première phase de cette mise en route devrait exactement coïncider avec le transfert de ces mêmes domaines d'activités. Celui de Fribourg propose également que ces sept domaines d'activités soient transférés à l'agglomération dès sa constitution³¹. A l'opposé, les conseils communaux de Belfaux, de Grolley et qui prônent un départ avec les domaines de l'aménagement régional, des transports et de la protection de l'environnement. Les conseils communaux restants se situent entre ces deux extrêmes et répondent en fonction de leurs dossiers en cours : ainsi les conseils de Granges-Paccot et de Givisiez accordent au domaine de la culture un rang prioritaire alors que le conseil communal de Marly³² refuse d'intégrer dans une première étape les domaines de la culture et des sports.

Le bilinguisme constitue un autre point de divergence important : l'ensemble des conseils communaux s'accordent à souligner la nécessité de mettre en place une agglomération bilingue mais chacun donne un contenu particulier à ce bilinguisme. Deux tendances se dessinent : pour la majorité des conseils communaux bilinguisme signifie coexistence harmonieuse de la langue française et de la langue allemande³³ au sein de l'agglomération. D'autres conseils communaux souhaitent aller au-delà de ce bilinguisme administratif et envisagent pour l'agglomération la promotion de ce bilinguisme³⁴.

Autre point majeur de divergence : le périmètre provisoire actuel. Il faut observer ici un double phénomène : certains conseils communaux regrettent que les communes d'Avry et de Matran, qui participent à de très nombreuses structures de collaboration intercommunale ne fassent pas partie de ce périmètre³⁵ alors que d'autres conseils

²⁹ Cette unanimité apparente éclate dès lors que les conseils communaux explicitent le sens qu'ils donnent à cette répartition équitable. Voir à ce sujet l'analyse du rapport de la Commission financière.

³⁰ Ce qui répond comme le rappelle le conseil communal de Belfaux aux attentes de la Confédération en matière de projet d'agglomération.

³¹ Voir sa prise de position, page 1.

³² Les positions des conseils communaux de Düringen et de Tafers vont dans le même sens.

³³ Sur le modèle de ce qui se pratique au Grand Conseil.

³⁴ Voir notamment les prises de position des conseils communaux de Düringen et de Tafers. Ce point est également développé par ces deux conseils communaux dans leur détermination sur le rapport de la Commission financière : pour Düringen, page 2 et pour Tafers, page 6.

Notons également que le bilinguisme nous différencie de la plupart des agglomérations qui se mettent aujourd'hui en place en Suisse.

³⁵ Ce thème est à diverses reprises abordé par les conseils communaux de Givisiez, Granges-Paccot

communaux des communes membres du périmètre provisoire s'interrogent sur le bien-fondé de leur appartenance notamment pour des raisons financières à ce même périmètre³⁶.

c) Les réactions de l'Assemblée constitutive

Les Délégués de l'Assemblée constitutive ont eu connaissance de ces déterminations et ont tenu compte dans leurs décisions de certaines des remarques et préoccupations formulées par les conseils communaux. Ils ont ainsi confirmé la transmission pour étude des domaines d'activités de l'aménagement régional, des transports, de la protection de l'environnement, de la promotion économique, de la promotion touristique, de la culture et des sports et ont rejeté celle du domaine des structures d'accueil de la petite enfance³⁷. Les Délégués se sont également engagés à ne se prononcer sur les domaines d'activités qui figureront dans le projet de statuts que lorsque les coûts financiers de ces domaines seront connus et ont admis qu'une consultation des conseils communaux ait également lieu sur ce rapport.

IV. Résultats des prises de position suite au rapport de la Commission financière

1. Systématique de l'évaluation

Le rapport de la Commission financière était accompagné d'un questionnaire, qui avait été conçu pour permettre aux conseils communaux de faire un certain nombre de propositions quant au montage financier de l'agglomération.

Les divergences qui transparaissent dans les prises de position des conseils communaux suite au second rapport intermédiaire de la Commission des domaines d'activités se sont confirmées dans les déterminations qui ont suivi la présentation du rapport de la Commission financière. Rappelons ici qu'à cette date, si les Délégués de l'Assemblée constitutive ont bien eu connaissance dudit rapport de la commission³⁸, ils n'ont pas encore eu la faculté de débattre de ce rapport. Ils sont toutefois maintenant en possession des déterminations de l'ensemble des conseils communaux.

L'analyse des prises de position indique qu'il existe deux principales catégories de conseils communaux : ceux qui peuvent se rallier aux propositions financières émises par la commission et ceux qui refusent de le faire. Pour les premiers, l'effet péréquatif proposé par la Commission financière au travers de ses différents scénarios est suffisant. Pour les autres, il est à revoir.

³⁶ C'est le cas notamment des conseils communaux de Grolley, de Marly et de Tafers.

³⁷ Cf. Le procès-verbal de la séance du 20 janvier 2005, page 24 et suivantes.

³⁸ Cette présentation devant l'Assemblée constitutive a eu lieu le 2 mai 2005.

2. Evaluation

a). Les conseils communaux favorables aux propositions de la Commission financière

Soulignons tout d'abord que le soutien de ces conseils communaux aux propositions de la commission n'est pas sans comprendre également certaines critiques³⁹.

D'une façon générale, les conseils communaux de Corminbeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Düdingen et Villars-sur-Glâne sont d'avis que les choix de l'Assemblée constitutive en matière de financement de l'agglomération peuvent se faire parmi les six scénarios proposés par la commission⁴⁰. Ils pourraient donc également admettre de recourir à l'utilisation du scénario 6, qui est celui qui comprend le plus grand effet péréquatif et qui par définition leur est le moins favorable. Cette acceptation est conditionnée pour la plupart d'entre eux⁴¹ au transfert à l'agglomération de tous les domaines d'activités qui avaient été transmis pour étude, à savoir l'aménagement régional, les transports, la protection de l'environnement, la promotion économique, la promotion touristique, la culture et les sports. Toutefois, le conseil communal de Düdingen, qui met clairement en avant le lien qui existe entre le choix du scénario le plus péréquatif et le nombre de domaines d'activités retenus, propose de ne pas reprendre les domaines de la culture et du sport⁴² dans le projet de statuts de l'Assemblée.

Pour ce qui est plus concrètement des clés de répartition, les avis peuvent différer d'un conseil communal à l'autre. Tous sont unanimes en ce qui concerne la reprise de la clé de répartition âprement discutée de la CUTAF et proposent que cette clé soit intégrée telle qu'elle dans le projet de statuts. Plusieurs conseils optent pour le maintien de différentes clés de répartition en fonction des domaines d'activités. Ainsi, les coûts de la future administration, que beaucoup considèrent sous-évalués⁴³, devraient être répartis selon le critère de la population légale⁴⁴ alors qu'il s'agirait davantage pour les autres domaines d'activités de mettre en place une clé de répartition différenciée⁴⁵. Certains conseils communaux comme ceux de Corminboeuf, de Düdingen et de Villars-sur-Glâne semblent toutefois prêts à accepter l'idée d'une clé de répartition unique⁴⁶.

Les conseils communaux de ces cinq communes soulignent que les propositions de modèles de financement de la Commission financière leur semblent équitables car

³⁹ Cela ne les empêche pas de souligner la qualité du travail de la Commission financière. Cf. Les prises de position de Corminboeuf, page 2 ; de Granges-Paccot, page 1 ; de Givisiez, page 1 ; de Villars-sur-Glâne, page 1.

⁴⁰ Aucun ne propose de septième scénario financier. La proposition faite par le conseil communal de Corminboeuf n'est en fait qu'un mélange entre le scénario 1 (sans aucun effet péréquatif) et le scénario 6 (avec le plus grand effet péréquatif).

⁴¹ C'est le cas des conseils communaux de Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne.

⁴² Voir l'argumentation faite sur ces domaines dans la prise de position du conseil, page 1.

⁴³ Voir les prises de position de Givisiez, page 1 ; de Granges-Paccot, page 2 et de Villars-sur-Glâne, page 1. Rappelons également que ce point avait fait l'objet de développements dans les prises de position rédigées à la suite du second rapport intermédiaire de la Commission des domaines d'activités.

⁴⁴ C'est l'avis des conseils de Givisiez, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne et dans une moindre mesure de Corminboeuf.

⁴⁵ Voir la remarque faite par le conseil communal de Granges-Paccot à propos de la promotion économique, page 3.

⁴⁶ Cela est dit clairement par le conseil communal de Corminboeuf et se laisse déduire de la prise de position de Villars-sur-Glâne. Voir également la position de Düdingen, page 2.

tenant suffisamment compte de l'indice de capacité financière des communes⁴⁷. Ce dernier point est d'autant plus important, que les syndics de ces communes, présents lors de la réunion du 7 septembre dernier, ont réaffirmé ne pas vouloir entrer en matière sur une quelconque forme de partage des recettes fiscales des personnes morales. Ils se déclaraient, le cas échéant, prêts à continuer de financer seuls⁴⁸ certaines tâches.

Les critiques des conseils communaux se concentrent principalement sur les coûts de la structure politique et administrative de l'agglomération. La plupart d'entre eux s'opposaient déjà lors de la première consultation à l'engagement de personnel supplémentaire et craignent une augmentation des coûts en conséquence. Pour ce qui est de la structure politique certains font remarquer que l'institution d'un législatif et d'un exécutif propres à l'agglomération représente un montant bien supérieur à celui qui est proposé par la Commission financière⁴⁹ et peut également à terme poser la question d'une semi-professionnalisation d'une partie de ce même exécutif⁵⁰. Quant à la structure administrative, certains craignent que les coûts de plusieurs domaines d'activités comme l'aménagement régional⁵¹ ne soient également sous-estimés. Ils proposent de largement recourir à la pratique des mandats extérieurs⁵². Tous insistent sur la nécessité de mettre en place une structure administrative aussi efflanquée que possible.

Enfin dans la même problématique, la plupart de ces conseils communaux appellent une étude sur les économies d'échelles⁵³, que l'agglomération permettrait de réaliser. Il faut reconnaître que sous cette demande quasi unanime des conseils communaux, les avis sont difficilement conciliables puisque pour certains ces économies pourraient notamment être réalisées en s'en remettant aux collaborateurs déjà engagés dans les communes⁵⁴ alors que d'autres souhaitent une séparation rigoureuse entre la structure de l'agglomération et la structure communale⁵⁵.

b). Les conseils communaux opposés aux propositions de la Commission financière

Cinq conseils se démarquent des propositions émises par la Commission financière. Quatre conseils communaux se déclarent ouvertement contre et proposent comme ils avaient été invités à le faire⁵⁶ d'autres modèles de financement. Le cinquième conseil communal, celui de la Ville de Fribourg, remet en question plusieurs des points de

⁴⁷ Voir la prise de position de Düringen, page 2 ou celle de Cormiboef, page 1.

⁴⁸ Cela transparait déjà dans les prises de position de certains d'entre eux : voir par exemple la position du conseil communal de Givisiez, page 1 et celle de Granges-Paccot, page 2 ou encore celle de Villars-sur-Glâne, page 2.

⁴⁹ Voir la prise de position de Granges-Paccot, pages 1 et 2 et celle de Givisiez, page 1.

⁵⁰ Ce à quoi s'opposeraient très probablement une grande majorité des conseils communaux en raison des coûts financiers qui seraient liés à cette semi-professionnalisation.

⁵¹ Voir la prise de position de Givisiez. Rappelons ici que la Commission financière n'a pas indiqué de chiffre en ce qui concerne la protection de l'environnement. Quand bien même ce domaine se réduirait à la lutte contre le bruit et à la protection de l'air, ce pourrait être des sommes colossales qui sont en jeu, avec ou sans l'aide financière du canton.

⁵² Voir notamment la prise de position de Düringen, page 2.

⁵³ Les conseils communaux de Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne insistent sur ce point.

⁵⁴ Voir la prise de position de Granges-Paccot, page 3.

⁵⁵ Voir la prise de position du conseil communal de Düringen, page 2.

⁵⁶ Voir le questionnaire qui accompagnait le rapport de la Commission financière. Il s'agit de la cinquième question.

cette étude en mettant l'accent sur la problématique spéciale des charges de ville-centre.

Les conseils communaux de Belfaux, Grolley, Marly et Tafers sont d'avis que les effets péréquatifs des scénarios proposés par la Commission financière sont insuffisants⁵⁷. Tous indiquent que la part des recettes fiscales des personnes morales n'est pas assez prise en compte et prennent ce faisant le contre-pied de ce qu'ont affirmé par ailleurs les autres conseils communaux des communes membres du périmètre provisoire⁵⁸. Si les conseils de Marly et de Tafers demandent une meilleure prise en considération des recettes fiscales des personnes morales pour les calculs liés à la répartition des participations financières des communes⁵⁹, les conseils de Grolley et de Belfaux proposent concrètement un modèle de financement. Ce modèle, plus fortement péréquatif, repose notamment sur un socle plus ou moins important constitué par les recettes fiscales des personnes morales de l'ensemble de l'agglomération⁶⁰. Le reste du financement se ferait par des contributions communales, qui varieraient selon les domaines d'activités et dont les clés de répartition seraient uniquement liées aux prestations⁶¹. Trois de ces conseils communaux plaident à terme pour un rapprochement des taux fiscaux⁶² entre les communes de l'agglomération en soulignant que si l'agglomération constitue une communauté de destins⁶³, cela implique et partage des charges et partage des recettes. Indiquons ici que la problématique de ces partages a été évoquée puis écartée lors de la réunion des syndics du 7 septembre et qu'il a été proposé que les communes plus solides financièrement poursuivent seules leurs engagements en matière de culture ou de sport.

L'absence d'effet péréquatif suffisant amène ces conseils communaux soit à émettre des réserves sur les domaines d'activités de l'agglomération, soit à ne pas se prononcer et même remettre en cause leur appartenance au périmètre provisoire de l'agglomération. Ainsi, les conseils communaux de Marly⁶⁴ et de Tafers⁶⁵ s'opposent en l'état à ce que les domaines de la culture et des sports figurent dans le projet de statuts en cours d'élaboration et pourraient s'accorder sous certaines conditions⁶⁶ à ce que les domaines de la promotion économique et de la promotion touristique rejoignent les trois domaines de fond⁶⁷ que sont l'aménagement régional, les transports et la protection de l'environnement. Ces deux conseils communaux reviennent⁶⁸ sur un des points forts qu'ils avaient abordé dans leur détermination suite au second rapport intermédiaire de la Commission des domaines d'activités, à savoir

⁵⁷ Voir les prises de position de Belfaux, page 1 ; de Grolley, page 2 ; de Marly, page 1 et de Tafers, page 3.

⁵⁸ Voir supra.

⁵⁹ Voir les prises de position de Marly, page 3 et de Tafers, page 3.

⁶⁰ Pour le conseil communal de Grolley, ce socle pourrait être de 50% alors que pour celui de Belfaux il ne serait que de 10%.

⁶¹ Sur ce socle, voir les remarques de Grolley, page 2 et de Belfaux page 2. Sur ce modèle de clé de répartition qui repose sur les prestations à la façon de ce qui se pratique pour la CUTAF, voir les remarques de Grolley, page 2 ou celles de Belfaux, page 3.

⁶² Voir les prises de position de Belfaux, page 3 ; de Grolley, page 3 et de Tafers, page 3.

⁶³ L'expression est utilisée notamment par les conseils communaux de Grolley et de Tafers.

⁶⁴ Voir la prise de position du conseil, pages 1, 2, 3 et 4.

⁶⁵ Voir la prise de position du conseil, page 2.

⁶⁶ Le conseil communal de Tafers insiste notamment en matière de promotion économique et touristique sur l'appartenance des communes de Düdingen et de Tafers à la Région Sense, page 2.

⁶⁷ Pour lesquels tous ces conseils communaux reconnaissent qu'il reste encore beaucoup à faire, tant pour ce qui est d'une analyse fine des coûts (notamment pour la protection de l'environnement) que pour ce qui est de la mise en forme dans le projet de statuts.

⁶⁸ Le conseil communal de Marly est disert à ce sujet, voir notamment pages 2 et 3 de sa prise de position.

la mise en route de l'agglomération par étapes et réservent à l'agglomération constituée la faculté de se prononcer sur l'intégration de ces domaines. Quant aux conseils communaux de Belfaux et Grolley, ils se déclarent sur la base des éléments financiers relevés par la commission ne pas pouvoir se déterminer sur les domaines d'activités que les communes pourraient transférer à l'agglomération. Ils soulignent d'autre part que si la mise en place de l'agglomération implique une augmentation des impôts communaux, ils ne pourront plus soutenir le processus de constitution et envisageraient d'autres solutions⁶⁹.

Enfin, ils se déclarent préoccupés par l'absence de réalisation d'économies d'échelles⁷⁰.

La détermination du conseil communal de la Ville de Fribourg demande un traitement particulier. Soulignons ici que même si cette détermination est à relier à celle faite suite au second rapport de la Commission des domaines d'activités⁷¹, il n'en demeure pas moins qu'elle semble par sa fermeté⁷² beaucoup plus réservée. Sur le fond, le conseil communal émet des doutes sur la démarche de la Commission financière, à laquelle il reproche un manque de base scientifique⁷³.

Le conseil critique les scénarios proposés par la Commission financière essentiellement parce qu'il n'a pas été assez tenu compte de la problématique des charges de ville-centre⁷⁴. Il rejette⁷⁵ également les clés de répartition proposées par la commission pour la plupart⁷⁶ des domaines d'activités et les déclare inadéquates. Toutefois à l'instar des conseils communaux de Belfaux, Grolley, Marly et Tafers, le conseil de la Ville de Fribourg reconnaît que le scénario six, qui est celui qui comprend le plus grand effet péréquatif, a parmi tous sa préférence⁷⁷. Il propose que la Commission financière élabore un modèle de financement qui accorde une attention particulière aux critères des besoins, et ce, sur la base des études qui se font actuellement au niveau cantonal⁷⁸.

Ces fortes critiques amènent le conseil communal de Fribourg à demander des études complémentaires⁷⁹ pour pouvoir se prononcer sur les domaines d'activités de l'agglomération.

⁶⁹ C'est ce que propose notamment le conseil communal de Grolley, page 3.

⁷⁰ Voir les prises de position des conseils de Belfaux, page 2 ; de Grolley, page 1 et de Marly, page 3. Rappelons ici que le domaine de services techniques, pour lequel ces économies pourraient être sensibles, ne figure plus parmi les domaines d'activités retenus.

⁷¹ Le syndic de la Ville de Fribourg a rappelé oralement lors de la séance du 7 septembre que les deux déterminations étaient un tout.

⁷² Cette fermeté a souvent surpris et quelquefois blessé plusieurs Délégués.

⁷³ Cela transparaît à divers endroits de la détermination du conseil communal et figure en toutes lettres en page 6.

⁷⁴ Notons que les quatre premières pages de cette détermination concernent cette problématique.

⁷⁵ Voir la prise de position du conseil, page 5.

⁷⁶ Voir la prise de position du conseil, pages 3 et 4. La clé de répartition de la CUTAF semble également remise en cause.

⁷⁷ Voir la prise de position du conseil, page 5.

⁷⁸ Voir supra. D'une façon plus générale, les conseils communaux de Marly et de Tafers font également référence dans leur prise de position respective à ces travaux en cours.

⁷⁹ Voir la prise de position du conseil, page 5.

V. Questions ouvertes

1. Situation des communes d'Avry, Matran et St-Ursen

A différentes reprises, le Bureau et les commissions thématiques de l'Assemblée constitutive ont abordé la question du périmètre provisoire de l'agglomération. Si, au début des travaux de l'Assemblée, il s'agissait d'une demande formulée de façon indirecte de modification du périmètre allant dans le sens de son rétrécissement, les Délégués ont ensuite dans leur grande majorité soutenu l'idée d'un aménagement du périmètre en souhaitant que d'autres communes déjà fortement intégrées dans différentes structures de collaboration intercommunale⁸⁰ prennent part au processus politique de constitution de l'agglomération. Cette idée a ensuite été thématisée par différents conseils communaux dans leurs prises de position suite aux rapports des commissions⁸¹ sans pour autant avoir figuré à l'ordre du jour d'une séance de l'Assemblée constitutive.

Les communes dont il est ici question sont respectivement les communes d'Avry, Matran et St-Ursen.

Un premier pas dans cette voie a été fait suite à la séance de l'Assemblée constitutive du 30 octobre 2004, au cours de laquelle les Délégués ont à l'unanimité décidé de lancer une étude en matière d'organisation du territoire et de mettre en place un projet d'agglomération à l'intention de la Confédération. Ce projet d'agglomération dit fédéral comprend notamment une coordination étroite du domaine des transports avec ceux de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Bureau de l'Assemblée constitutive a abordé les trois communes d'Avry, Matran et St-Ursen qui sont membres de la CUTAF pour leur demander de participer aux travaux préparatoires du projet d'agglomération. Deux des trois communes⁸² ont répondu dès 2004 favorablement et ont passé une convention⁸³ avec l'Assemblée constitutive.

Les contacts bilatéraux qui ont eu lieu entre une délégation de l'Assemblée constitutive et lesdites communes⁸⁴ doivent être approfondis afin de permettre de déboucher sur l'intégration progressive de ces trois communes aux processus en cours. Les communes d'Avry et de Matran qui participent dorénavant aux travaux préparatoires sur le projet d'agglomération⁸⁵ devraient être invitées à participer au processus de constitution politique de l'agglomération. L'Assemblée constitutive devra également aborder en ce sens la commune de St.Ursen.

⁸⁰ Voir sur ce point les annexes du second rapport intermédiaire de la Commission des domaines d'activités, p. 37 et ss.

⁸¹ Voir supra.

⁸² Le conseil communal de St-Ursen vient récemment de manifester son intérêt pour ce projet. Voir supra.

⁸³ En février 2004 les communes d'Avry et de Matran ont signé une convention en ce sens avec l'Assemblée constitutive.

⁸⁴ Des séances d'information sur les travaux en cours (projet d'agglomération fédéral et projet politique de constitution de l'agglomération) se sont déroulées pour les conseils communaux d'Avry et de Matran le 27 juin 2005 et pour le conseil communal de St.Ursen le 5 juillet 2005.

⁸⁵ Les conseils communaux des communes d'Avry et de Matran ont à l'instar des conseils communaux des dix autres communes participant au projet d'agglomération fédéral ont été consultés sur l'un des premiers documents de l'étude : la conception directrice du projet d'agglomération fédéral.

2. Projet actuel de péréquation intercommunale

Le Conseil d'Etat a décidé le 16 octobre 2004 de mettre en place un comité de pilotage sur la réforme de la péréquation financière intercommunale. L'objectif est d'introduire pour l'ensemble des communes du Canton une péréquation financière horizontale et directe. Un fonds de péréquation devrait être constitué et alimenté par des contributions communales et cantonale au profit des communes les moins riches.

Les travaux en cours et auxquels participent notamment des représentants de trois communes membres du périmètre provisoire⁸⁶ de l'agglomération devraient prochainement donner lieu à un rapport, qui sera remis au Conseil d'Etat. Celui-ci décidera alors des suites à donner⁸⁷.

Sur le fond, le comité de pilotage analyse le concept de mise en place d'une péréquation des ressources (rendements fiscaux) et d'une péréquation des besoins (charges). La péréquation des ressources qui reposerait dorénavant sur huit types d'impôt⁸⁸ : le revenu et la fortune des personnes physiques, le bénéfice et le capital des personnes morales, la contribution immobilière, l'impôt à la source, l'impôt sur les véhicules et l'impôt sur les prestations en capital fait l'objet d'un consensus de la part des représentants des différentes communes. Les travaux se concentrent depuis l'automne sur la question plus délicate de la péréquation des charges avec notamment la prise en compte de la problématique particulière des charges de ville-centre.

VI. Propositions du Bureau de l'Assemblée constitutive

1. Propositions quant à la conception de la future agglomération

a). Resserrement du nombre de domaines d'activités

En l'état, le Bureau propose à l'Assemblée constitutive d'accepter l'intégration dans le projet de statuts des domaines d'activités de l'aménagement régional, de la mobilité, de la protection de l'environnement, de la promotion économique, de la promotion touristique et de la promotion des activités culturelles⁸⁹.

Le choix de ces domaines repose sur plusieurs constats.

- 1. Les trois premiers domaines cités que sont l'aménagement régional, la mobilité et la protection de l'environnement (au sens de la protection de l'air OPAIR et de la lutte contre le bruit OPB) sont ceux qui, coordonnés, devront impérativement figurer dans le projet d'agglomération afin que l'agglomération fribourgeoise puisse obtenir des subventions pour le trafic d'agglomération. Le Bureau souhaite d'ores et déjà insister sur la nécessité qui existe pour les communes de l'agglomération de tout mettre en œuvre pour parvenir à terme à l'élaboration puis à l'adoption d'un plan directeur régional ;

⁸⁶ Il s'agit des communes de Fribourg, Marly et Villars-sur-Glâne.

⁸⁷ Un avant-projet de loi pourrait alors être élaboré, puis mis en consultation avant d'être soumis au Grand Conseil.

⁸⁸ Le Service des communes insiste sur le fait que dans le projet de réforme de la péréquation financière l'indice des ressources comprend d'autres éléments que les seuls rendements fiscaux sur les personnes physiques et les personnes morales.

⁸⁹ La Commission des domaines d'activités est à l'origine de cette proposition.

- 2. Les commissions de l'Assemblée constitutive et les différents conseils communaux ont souligné à plusieurs reprises les liens qui existent entre l'aménagement régional et la promotion de l'économie au niveau régional. En effet, les questions d'accès et de mobilité conditionnent largement l'attractivité et le développement des zones d'activités. Le Bureau souhaite d'ailleurs qu'une étroite collaboration puisse se mettre en place entre les deux structures actives dans le périmètre en ce domaine, respectivement le Réseau économique et la Region Sense. Cela ne peut que mener à un renforcement des atouts de la région, parmi lesquels figure notamment une offre en personnel parlant deux langues nationales et souvent hautement qualifié en raison de la qualité et de la diversité du réseau de formation existant.

- 3. Le Bureau propose également une intégration de la promotion touristique et souligne que le tourisme constitue un secteur important de l'économie. Les options définitives devront toutefois être affinées sur la base des dispositions de la nouvelle loi sur le tourisme. Les objectifs à atteindre sont ici doubles : il s'agit de garantir aux organisations touristiques régionales en place une assise financière régulière, tout en veillant à la mise en place d'une coordination entre l'agglomération et la Region Sense en matière de marketing touristique. Des contrats de prestation devront définir le cahier des charges de Fribourg Tourisme et de la Region Sense⁹⁰.

- 4. Enfin pour ce qui est des deux autres domaines proposés par la Commission des domaines d'activités et jusque là acceptés par l'Assemblée constitutive, à savoir les domaines de la culture et du sport, le Bureau propose que l'Assemblée constitutive tienne compte des réticences nombreuses qui ont été faites par les conseils communaux des communes à moindre capacité financière de l'agglomération. Il propose ainsi que l'idée de transférer à l'agglomération des compétences pour ce qui est de la réalisation et de l'entretien des infrastructures régionales à caractère culturel ou sportif soit écartée du projet de statuts et qu'en revanche l'agglomération se voie confier par les communes tout ce qui relève de l'encouragement des activités culturelles régionales.

5. Le Bureau propose, en outre, qu'une réflexion soit menée sur le bilinguisme⁹¹. Il souligne que le bilinguisme constitue l'une des spécificités de l'agglomération de Fribourg. Il lui semble important que des réponses particulières et adaptées puissent être apportées au niveau régional à l'ensemble de la population du périmètre de l'agglomération. Il ne s'agit pas seulement de veiller à ce que les différents organes de la future agglomération puissent pratiquer le français ou l'allemand mais de jeter les bases d'une politique active en faveur du bilinguisme. Il pourrait notamment être envisagé de recourir plus largement aux structures de formation existantes pour favoriser l'apprentissage de l'une ou l'autre langue nationale. Il souligne également que la présence d'un personnel parlant deux langues nationales renforce l'attractivité de l'agglomération de Fribourg face aux autres agglomérations qui se mettent en place.

⁹⁰ La Region Sense devra probablement à son tour passer contrat avec les organisations touristiques agréées du district de la Singine.

⁹¹ Le Bureau encourage les commissions de l'Assemblée constitutive à faire des propositions en matière de bilinguisme sans pour autant faire de ce bilinguisme un des domaines d'activités de l'agglomération. Le bilinguisme reste un thème transversal.

En conclusion, la liste des domaines d'activités que le Bureau propose à l'Assemblée constitutive de faire figurer dans le projet de statuts qui sera soumis en votation est la suivante :

- aménagement régional (au sens des articles 28 et suivants de la LATeC) ;
- mobilité (respectivement transfert à l'agglomération de l'ensemble des compétences exercées actuellement par la CUTAF) ;
- protection de l'environnement (OPair et OPB) ;
- promotion économique (respectivement transfert à l'agglomération de l'ensemble des compétences exercées actuellement par le Réseau économique et mise en place d'une collaboration avec la Région Sense) ;
- promotion touristique ;
- promotion des activités culturelles régionales (respectivement transfert à l'agglomération des compétences exercées actuellement par Coriolis Promotion).

b). Propositions sur le financement de l'agglomération

Le Bureau souligne une fois encore la qualité du travail fournie par la Commission financière. Il prend acte des décisions qui ont été prises par la commission lors de sa séance du 20 septembre 2005⁹² et propose que sur la base des choix qui seront opérés par les Délégués lors de la prochaine séance de l'Assemblée constitutive, la Commission financière achève ses travaux⁹³ afin que la Commission des affaires juridiques puisse officiellement prendre le relai et clore ainsi les travaux des commissions thématiques.

1. La Commission financière conformément aux domaines qui auront finalement été retenus pour figurer dans le projet de statuts devra élaborer un budget de fonctionnement et un budget d'investissements. Le Bureau prend acte du fait que certains de ces éléments financiers ne pourront en l'état être donnés par la Commission financière qu'à titre indicatif. Il demande toutefois à la commission de procéder à une actualisation des données chiffrées de son rapport.

Sur le budget de fonctionnement de l'agglomération :

Un budget de fonctionnement de référence pourrait être établi sur la base des conventions financières qui ont actuellement cours entre les communes dans les domaines d'activités qui seront finalement inscrits dans le projet de statuts. Pour ce qui est des coûts liés au fonctionnement des structures politiques de l'agglomération, le Bureau propose que la Commission financière fasse des propositions sur la base de ce qui se pratique dans les communes du périmètre provisoire et établisse une moyenne de référence pour le calcul des jetons de présence de ces structures. Quant aux coûts liés au fonctionnement de la structure administrative de l'agglomération, la Commission financière peut continuer de fonder ses projections sur la base des montants alloués aux postes régionalisés déjà existants. Le Bureau est d'avis que s'il est juste d'indiquer le montant des subventions faites par le Canton notamment dans le domaine des transports, il est à ce stade peu judicieux de se lancer dans

⁹² La commission a fait parvenir au Bureau une lettre qui précisait sa position pour la suite des travaux.

⁹³ Le Bureau propose que la Commission financière puisse le cas échéant recourir aux services d'experts extérieurs.

d'interminables conjonctures sur les éventuelles subventions que la Confédération allouerait à l'agglomération de Fribourg au titre du trafic d'agglomération.

Enfin, il propose que la Commission financière essaie de chiffrer les possibles économies dans les domaines d'activités où l'agglomération assurerait la fonction de production.

Sur le budget d'investissement de l'agglomération :

Le Bureau propose à la Commission financière d'établir également un budget d'investissement⁹⁴ quand bien même ce dernier ne comprendrait que les données financières relatives aux transports CUTAF. Il rappelle qu'au terme de la loi sur les agglomérations l'agglomération de Fribourg a l'obligation d'élaborer une planification financière⁹⁵.

2. Le Bureau propose de mettre un terme aux discussions qui ont trait à la mise en place d'un fonds de compensation⁹⁶ entre les communes membres. Si l'idée de prévoir des mécanismes de compensation liés aux effets négatifs d'un plan directeur régional semble politiquement porteuse sa transposition dans les faits reste très sujette à caution. Les raisons en sont multiples. Elles tiennent notamment au fait qu'il est sur une base scientifique impossible de départager les effets négatifs des effets positifs et que tout dépend du point de vue que l'on adopte. Le Bureau soutient sous cet angle certaines des réflexions qui ont été faites par la Commission financière⁹⁷.

3. Le Bureau propose à la Commission financière de reprendre son analyse sur la péréquation des ressources en y prenant en compte tous les impôts retenus par le comité de pilotage sur la réforme de la péréquation intercommunale⁹⁸.

Il propose également que la Commission financière étudie la possibilité de mettre en place sur la base des éléments actuellement connus un système péréquatif additionnel à celui que le Canton souhaite instaurer pour l'ensemble des communes. La question est notamment de savoir si les communes appartenant à l'espace politique qu'est l'agglomération souhaitent établir entre elles des liens de solidarité plus resserrés en faisant en sorte que les communes bénéficiaires membres de l'agglomération le soient encore davantage grâce au soutien financier plus important des communes membres donatrices.

4. Le Bureau propose à la Commission financière de réfléchir à une étude sur les économies d'échelles⁹⁹.

⁹⁴ Le Service des communes revient également sur ce point dans sa prise de position, page 2.

⁹⁵ Selon l'article 33 de la LAgg.

⁹⁶ Le Service des constructions et de l'aménagement précise qu'en l'absence de dispositions légales cantonales spécifiques, il n'est pas possible de créer un fonds alimenté par une taxe de préférence prélevée lors de la mise en zone à bâtir des terrains.

⁹⁷ Voir page 22 du Rapport d'avril 2005 de la CF.

⁹⁸ Voir les huit impôts énumérés ci-dessus. Le Service des communes indique en outre que les critères des ressources et le critère des besoins devraient être découplés, page 2 de la prise de position.

⁹⁹ Le Service des communes relève à ce sujet l'étude faite sur les économies d'échelles dans le cadre de la fusion entre les communes de Bulle et de la Tour-de-Trême. Voir page 1 de la prise de position.

c). Thématization de la question du périmètre provisoire

Le débat sur le périmètre provisoire actuel de l'agglomération n'a jusqu'à présent pas eu ouvertement lieu. Sur le terrain juridique la situation semblait dans un premier temps close, puisque le Tribunal administratif et le Tribunal fédéral considéraient l'acte de détermination du périmètre provisoire de l'agglomération par le Conseil d'Etat comme une simple mesure d'exécution, dépourvue d'effet juridique concret. Sur le terrain politique, la loi sur les agglomérations offre sous certaines conditions à de nouvelles communes la faculté d'intégrer le périmètre provisoire et à celles qui en sont membres de le quitter¹⁰⁰.

Après quatre années de travaux, le constat est multiple. S'il est vrai qu'aucun conseil communal n'a demandé d'adhérer ou de quitter le périmètre provisoire, les différentes commissions thématiques¹⁰¹ ont à plusieurs reprises évoqué plus ou moins directement l'idée de réaménager ce dernier. Ainsi, la Commission des affaires juridiques consacrait dans son rapport intermédiaire de juillet 2003 plusieurs remarques à la question du périmètre provisoire et de sa pertinence¹⁰². La Commission des domaines d'activités revenait là-dessus dans les annexes de son second rapport intermédiaire et montrait clairement les liens privilégiés qu'entretiennent les communes d'Avry, Matran et St-Ursen avec les communes membres du périmètre provisoire¹⁰³.

Plusieurs conseils communaux des communes membres du périmètre provisoire ont également soutenu l'idée d'un tel réaménagement¹⁰⁴. Il faut souligner que ce réaménagement est d'autant plus important que les Délégués ont admis le caractère obligatoire des tâches pour toutes les communes membres de l'agglomération et que ce principe a été accepté par l'ensemble des conseils communaux du périmètre provisoire.

Le Bureau souhaite que l'Assemblée constitutive se détermine sur ce point lors de sa prochaine séance. En effet, tant l'élargissement à certaines communes, que le resserrement à certaines autres, ont des implications majeures sur les travaux de la Commission financière et de la Commission des affaires juridiques. Ces deux commissions ont besoin pour aller de l'avant d'être rapidement fixées. Le Bureau souligne qu'une fois la décision prise en Assemblée constitutive d'élargir le périmètre aux communes d'Avry, Matran et St-Ursen, les conseils communaux de ces communes restent seuls maîtres de la décision de déposer une requête en ce sens auprès de l'Assemblée constitutive. Elle rappelle aux Délégués qu'il n'y a pas d'automaticité entre la décision des communes d'Avry et de Matran de participer au

¹⁰⁰ Voir l'article 7 de la LAgg.

¹⁰¹ Voir page 37 et suivantes dudit rapport.

¹⁰² Voir page 4 et suivante du rapport du 15 juillet 2003.

¹⁰³ Le cas des communes d'Avry et de Matran auquel de nombreux Délégués renvoient est clair : tous mettent en avant le fait que ces communes participent activement à de nombreuses structures de collaboration intercommunale dont la CUTAF et le Réseau économique. En ce qui concerne la commune de St-Ursen les liens -importants- ne se cantonnent pas à la CUTAF, car si la future agglomération est compétente dans le domaine de la promotion économique et touristique, il ne faut pas perdre de vue que cette commune est membre de la Région Sense et qu'à ce titre elle est un partenaire privilégié des communes de Düringen et de Tafers, lesquelles sont actuellement membres du périmètre provisoire.

¹⁰⁴ Voir supra sur l'évaluation des prises de position des conseils communaux suite au second rapport intermédiaire de la Commission des domaines d'activités.

projet d'agglomération fédéral et celle d'intégrer le périmètre provisoire de l'agglomération¹⁰⁵.

En outre, le Bureau note que la détermination des domaines d'activités lors de la prochaine séance de l'Assemblée constitutive n'est pas sans influence sur le maintien de certaines communes à l'intérieur du périmètre provisoire, voire leur départ. Il réaffirme que l'objectif prioritaire à atteindre reste celui d'un compromis politique qui puisse être défendu par l'ensemble des conseils communaux participant au projet politique de constitution de l'agglomération. Il a également pris acte des craintes partagées par certains conseils communaux quant à l'admission, une fois l'agglomération constituée, de nouvelles tâches et propose que la Commission des affaires juridiques ébauche des solutions à ce sujet¹⁰⁶.

2. Propositions quant à la suite immédiate des travaux

1. Le Bureau envoie le présent rapport à l'ensemble des Délégués de l'Assemblée constitutive et prie les trois commissions de prendre position sur les propositions émises. La prise de position de la Commission des domaines d'activités pourrait constituer son rapport final.

2. Fort de ces informations, le Bureau rédigerait un message à l'intention de l'ensemble des Délégués de l'Assemblée constitutive en vue de la prochaine séance. Ce message prévoirait notamment la liste des domaines d'activités ainsi qu'une proposition d'aménagement du périmètre provisoire.

3. L'Assemblée constitutive fixerait dans sa prochaine séance les domaines d'activités qui figureraient dans le projet de statuts. Elle pourrait décider dans cette même séance de réaménager le périmètre provisoire.

Sur la base de ces décisions, la Commission financière et la Commission des affaires juridiques finaliseraient ensuite leurs travaux. Le Bureau aborderait ensuite officiellement les communes d'Avry, Matran et St-Ursen pour leur demander d'intégrer le périmètre provisoire de l'agglomération. Le Bureau rappelle à ce sujet que les communes qui le souhaitent doivent faire une demande d'intégration à l'Assemblée constitutive et que les Délégués doivent ensuite à la majorité des deux tiers accepter cette demande. Ces deux conditions réalisées, le périmètre provisoire de l'agglomération est modifié.

Fribourg, le 20 octobre 2005

Pour le Bureau de l'Assemblée constitutive :

La Conseillère scientifique :

Le Président :

Corinne Margalhan-Ferrat

Nicolas Deiss, Préfet de la Sarine

¹⁰⁵ Le Bureau rappelle que selon les termes de la loi il ne peut y voir de discontinuité territoriale : ainsi l'intégration de la commune d'Avry au périmètre ne pourrait en l'état se faire sans celle de la commune de Matran.

¹⁰⁶ C'est d'ailleurs notamment dans ce but que figure en annexe du présent rapport une courte analyse comparative entre la structure de l'agglomération et celle de l'association de communes.

VII . Annexes

1. Choix des domaines d'activités

2. Choix des scénarios

3. Comparaison des structures : agglomération et association de communes

**Annexe 1 :
ANALYSE
DOMAINES D'ACTIVITES**

		FR	BE	CO	DÜ	GI	GP	GR	MA	TA	VSG
Agglo A+	Services techniques										
	Aide sociale										
Agglo A7	Sports										
Agglo A6	Culture										
Agglo A5	Promotion touristique										
Agglo A4	Promotion économique										
Agglo A3	Protection de l'environnement (OPB et OPair)										
	Aménagement régional										
	Mobilité										



Favorable au transfert du domaine à l'agglomération

Annexe 2 :
ANALYSE
CHOIX DES CONSEILS COMMUNAUX PARMIS LES SCENARIOS PROPOSES PAR LA
COMMISSION FINANCIERE

	FR	BE	CO	DÜ	GI	GP	GR	MA	TA	VSG
Scénario 1	non	non	non	non	oui	oui	non	non	non	oui
Scénario 2	non	non	non	non	oui	oui	non	non	non	oui
Scénario 3	non	non	non	non	oui	oui	non	non	non	oui
Scénario 4	non	non	non	non	oui	oui	non	non	non	oui
Scénario 5	non	non	non	non	oui	oui	non	non	non	oui
Scénario 6	non	non	non	oui	oui	oui	non	non	non	oui
Scénario-s CF retenu-s	non	non	oui	oui	oui	oui	non	non	non	oui
Autre scénario proposé par le conseil communal	non	oui	non	non	non	non	oui	non	oui	non
Effets péréquatifs proposés suffisants	non	non	oui	oui	oui	oui	non	non	non	oui

Annexe 3 : ANALYSE COMPARAISON DES STRUCTURES

Agglomération

Association de communes

Constitution		Adoption à la majorité de la population et des communes art. 9 al. 4 LAgg ☞ Personnalité juridique	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Adoption des statuts à l'unanimité des communes art. 109 bis al. 1 LCo ▶ Compétence de l'assemblée communale respectivement du conseil général art. 10 al. 1 lettre n LCo
Conseil d'Etat		Approbation par le Conseil d'Etat avant la votation art. 8 et art. 9 al. 1 Lagg	Approbation par le Conseil d'Etat après adoption par les communes art. 109 bis al. 2 LCo ☞ Personnalité juridique
Principes		<ul style="list-style-type: none"> ▶ L'agglomération coordonne et encourage la collaboration entre ses membres art. 11 al. 1 LAgg ▶ L'agglomération assume les tâches qui lui sont dévolues par les statuts. Dans cette mesure, l'agglomération se substitue aux communes Art. 11 al 2 Lagg 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Accomplissement de plusieurs tâches connexes art. 109 al. 2 LCo ▶ Obligation pour toutes les communes de participer à toutes les tâches art. 109 al. 2 LCo
Représentation des communes	Durée du mandat	Mandat égal à la période administrative	Mandat peut être inférieur ou égal à une période administrative
	Mode de désignation des représentants des communes	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Election des conseillers d'agglomération : <ul style="list-style-type: none"> - soit élection par l'assemblée communale ou le conseil général art. 20 al. 2 LAgg - soit élection populaire art.20 al. 2 LAgg ▶ Election des membres du comité d'agglomération : <ul style="list-style-type: none"> - soit élection par le conseil d'agglomération art 23 al. 1 Lagg - soit élection populaire art. 23 al. 2 LAgg 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le conseil communal désigne en principe en son sein les délégués de la commune art. 115 al. 2 LCo ▶ Les membres du comité de direction sont élus par l'assemblée des délégués pour la période administrative
	Nombre total de représentants	Une commune ne peut disposer de plus de la moitié des conseillers d'agglomération art. 19 al. 3 LAgg	Une commune ne peut disposer de plus de la moitié des voix art. 115 al. 3 LCo
Modifications des statuts	Modification mineure	Compétence du conseil d'agglomération	Compétence de l'assemblée des délégués art. 116 al. 2 lettre f LCo
	Nouvelle tâche importante	Majorité des communes et des citoyens votants (voir referendum obligatoire ci-après)	Unanimité des communes art. 113 al.1 bis LCo
	Admission de nouveaux membres	Majorité des communes et des citoyens votants (voir referendum obligatoire ci-après)	Compétence de l'assemblée des délégués art. 116 al. 2 lettre f LCo
	Dissolution	Majorité des communes et des citoyens votants (voir referendum obligatoire ci-après)	Selon statuts de l'association ou après accord de toutes les communes membres Art. 128 al. 1 LCo

Agglomération

Association de communes

Règles financières	Ressources Contributions publiques	<p>► L'agglomération peut prélever des émoluments, des taxes et des charges de préférence, sur la base d'un règlement art. 15. al 1 Lagg</p> <p>► Participations financières des communes art. 32 al. 1 LAgg</p> <p>► Elle peut offrir des services à des communes ou à des associations de communes par contrat de droit public et au minimum au prix coûtant, si les statuts le prévoient.</p>	<p>► Participations financières des communes et émoluments art. 121 al. 2 Lco</p> <p>► Elle peut offrir des services à des communes ou à des associations de communes par contrat de droit public et au minimum au prix coûtant</p>
	Planification financière	<p>► Obligation d'élaborer une planification financière pour 5 ans art. 33 LAgg</p> <p>► Compétence du conseil d'agglomération art. 21 al. 2 lettre d LAgg</p>	
Droits politiques communaux	Referendum financier facultatif	<p>► Dépenses supérieures au montant fixé dans les statuts art. 30 al. 1 lettre a LAgg</p>	<p>► Les décisions de l'assemblée des délégués concernant une dépense nette supérieure au montant fixé par les statuts sont soumises au referendum facultatif art. 123 bis al. 1 LCo</p> <p>► Le referendum peut être demandé par les conseils communaux du quart des communes membres</p> <p>☞ Disposition de l'art. 51 al. 1 de la Constitution du 16 mai 2004</p>
	Referendum facultatif	<p>► Modifications des statuts art. 30 al. 1 lettre d LAgg</p> <p>► Règlements de portée générale art. 30 al. 1 lettre c LAgg</p>	∅
	Referendum obligatoire	<p>Admission de nouvelles communes, de nouvelles tâches importantes et dissolution de l'agglomération art. 29 al. 1 LAgg</p> <p>Décisions sur trois objets cités pris à la majorité des citoyens votants et des communes</p>	∅
	Initiatives	<p>Cas d'ouverture de l'initiative (art. 28 LAgg) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une dépense qui ne peut être couverte en un exercice ; - un cautionnement ou des sûretés pouvant entraîner une telle dépense ; - un règlement de portée générale ; - une modification des statuts. <p>Vote ensuite selon le système de la double majorité.</p>	<p>☞ Disposition de l'art. 51 al. 1 de la Constitution du 16 mai 2004</p>