
Postulat visant à établir un rapport sur les conséquences que la création de l'Association de communes Région Sarine pourrait avoir sur l'Agglomération ainsi que sur les conditions-cadres en vue d'une collaboration planificatrice et financière.

N° Post_Leg. 2011-2016_2011_002

Auteur : Christoph Allenspach, Fribourg

Lors de sa séance du 8 septembre 2011, le Conseil d'agglomération a accepté la transmission pour étude du postulat de M. Allenspach, demandant d'analyser les rapports entre l'Agglomération et la Région Sarine.

Réponse du Comité d'agglomération

Préambule

Association Régionale La Sarine (ARS)

Le plus grand district du canton de Fribourg, la Sarine, est le seul, jusqu'ici, à ne pas être doté d'une structure régionale à buts multiples. Il n'existe, encore à ce jour, pas d'organe faîtière de type association de communes pour l'ensemble des 36 communes du district et, conséquemment, aucune stratégie régionale de développement et de réalisation de projets d'intérêt commun à toutes les communes du district. Les collaborations existantes sont soit informelles (ex. Conférence des Syndics de la Sarine), soit limitées à certaines parties du district (ex. Agglomération de Fribourg) ou à certaines thématiques sectorielles (ex. Association des communes de la Sarine pour les services médicaux-sociaux).

Agglomération de Fribourg

L'Agglomération, corporation de droit public à buts multiples composée de neuf communes du district de la Sarine et d'une commune du district de la Singine planifie, coordonne et réalise des projets d'intérêt régional que les communes ne pourraient réaliser seules et qui profitent à l'ensemble de leurs habitants. Ses domaines d'activités concernent l'aménagement régional, la mobilité, la protection de l'environnement ainsi que la promotion économique, touristique et culturelle.

Historique des étapes pour une constitution de l'ARS

Les réflexions sur la création d'une plate-forme de district et d'un fonds d'investissement régional ont débuté déjà courant 2008 pour se concrétiser - selon un processus riche de rencontres - en février 2012, sur une adoption en 3^{ème} lecture des statuts de l'Association Régionale La Sarine (ARS) par la Conférence régionale.

Il est prévu par cette dernière que les statuts soient acceptés à l'unanimité des 36 communes (organes législatifs communaux) du district de la Sarine d'ici au 30 juin 2012 pour que l'ARS puisse se constituer. Les organes législatifs des communes n'ont l'option que de les approuver ou les refuser, aucune possibilité de modification n'étant envisageable (données fixées par la Loi sur les communes).

A ce jour (octobre 2012), certaines communes n'ont pas encore pris position sur les statuts et d'autres se sont, d'ores et déjà, prononcées par un refus (notamment certaines communes de l'Agglomération). Il s'agit maintenant pour la préfecture de terminer cet exercice d'ici la fin de l'année avec les communes restantes, de tirer un bilan et des conclusions de ces réponses des organes législatifs communaux, sachant que l'ARS, telle que définie par les statuts qui ont fait l'objet de ce processus de ratification, ne verra pas le jour sous la forme présentée.

Question 1. Quels sont les intérêts des communes de l'Agglomération d'adhérer à la Région Sarine ?

Les objectifs alloués à la Région Sarine sont les suivants :

- la promotion sur le plan régional de l'ensemble des aspects du développement du district,
- la participation financière à la réalisation d'infrastructures d'intérêt régional,
- la représentation des intérêts de la Sarine auprès des institutions.

Source : Statuts de l'Association Régionale La Sarine (ARS), Art. 3

Les intérêts des communes de l'Agglomération, présentes sur le district de la Sarine, d'adhérer à l'ARS, devraient être identiques à ceux des autres communes dudit district, à savoir de bénéficier d'un organe à buts multiples qui a, comme vocation, le développement de l'ensemble du district et qui peut participer aussi financièrement à la réalisation de travaux d'intérêt régional grâce à l'existence d'un fonds d'investissement alimenté par les communes membres.

Les statuts de l'ARS n'étant, à ce jour, pas acceptés par certaines communes du district, il est difficile de déterminer des bénéfices relatifs à l'adhésion d'une association, association qui ne se constituera pas en la forme telle que définie par les présents statuts.

Question 2. La mise en place de cette Région crée-t-elle une structure complémentaire ou se positionne-t-elle en tant que concurrente à l'Agglomération ?

Tout comme l'Agglomération, l'ARS est une association qui se veut être à buts multiples. De part cette définition, nous la comprenons davantage comme complémentaire à l'Agglomération, étendue à l'échelle d'un district. Il importera cependant qu'une coordination efficace puisse se réaliser entre les deux organes.

Les statuts de l'ARS n'étant à ce jour pas acceptés par certaines communes du district, il est ainsi impossible de positionner cette nouvelle association en rapport avec l'Agglomération, l'association ARS ne pouvant en la forme être constituée.

Question 3. Quels sont les rapports de forces devant prévaloir entre les communes de l'Agglomération et les autres communes du district ?

Les 36 communes de la Sarine seraient, selon les statuts, réparties entre quatre secteurs tels que voici :

- Fribourg (34'000 habitants),
- La ceinture (4 communes, 19'150 habitants) : Villars-sur-Glâne, Givisiez, Granges-Paccot, Corminboeuf
- Sarine nord et Sarine ouest (16 communes, 17'850 habitants) : Autafond, Autigny, Avry, Belfaux, Chénens, Chésopélloz, Corserey, Cottens, Grolley, La Brillaz, La Sonnaz, Matran, Neyruz, Noréaz, Ponthaux, Prez-vers-Noréaz
- Haute Sarine (15 communes, 23'000 habitants) : Marly, Hauterive, Farvagny, Rossens, Le Glèbe, Corpataux, Vuisternens-en-Ogoz, Le Mouret, Treyvaux, Ependes, Arconciel, Ferpicloz, Pierrafortscha, Senèdes, Villarsel-sur-Marly

Les 36 communes représentent 94'849 habitants et les 9 communes de l'Agglomération qui se situent sur le territoire du district y occupent 71% desdits habitants.

Cette répartition des communes entre quatre secteurs devrait éventuellement permettre d'éviter le clivage « agglomération / hors agglomération » dans le fonctionnement même de l'association, sachant que trois membres de chaque secteur devraient siéger au Comité exécutif. Au niveau de l'Assemblée des délégués, elle compterait un délégué par 2'000 habitants (au moins un par commune) (38 voix sur 69 pour les communes de l'Agglomération).

Si nous prenons l'exemple du district de la Gruyère, nous constatons qu'il existe au parallèle une Association régionale (ARG) ainsi qu'une agglomération (Mobul).

Question 4. Quelles compétences seront-elles attribuées au Comité et à l'Assemblée des délégués de la Région ? Des structures similaires à celles de l'Agglomération sont-elles prévues ?

Il faut initialement mettre en évidence le fait que l'ARS est une association de commune et que l'Agglomération est une corporation de droit public au sens de l'article 2 de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg).

Dans le cas de l'association de commune, l'Assemblée est composée de personnes « déléguées » par les Conseils communaux pour représenter leur position respective.

Le Conseil d'agglomération fonctionne, quant à lui, de manière identique à un Parlement, étant l'organe législatif de la corporation. Il est entouré d'un bureau, d'une commission financière et d'une commission d'aménagement, de mobilité et d'environnement.

Compétences supposées du Comité de direction de l'ARS (Art. 13 des statuts)

- a) Direction et administration de l'association
- b) Représentation de l'association envers les tiers
- c) Attribution de mandats nécessaires à l'accomplissement des tâches de l'association
- d) Nomination du secrétaire régional
- e) Contrôle du travail des bureaux et des experts mandatés
- f) Préparation des objets à soumettre à l'Assemblée des délégués, exécution des décisions de celle-ci
- g) Préparation et gestion du budget, gestion des comptes
- h) Etablissement d'un contrat pour les crédits autorisés
- i) Constitution de groupes de travail
- j) Proposition de candidatures et préparation du cahier des charges pour toutes les fonctions exercées au sein de l'association
- k) Désignation en son sein d'un bureau de trois à cinq membres dont il fixe les compétences
- l) Proposition du mode de financement d'un projet d'intérêt régional
- m) Attribution de certaines tâches à une ou à des communes directement intéressées dans le cadre des études relatives à un projet qui la ou les concerne
- n) Proposition de la répartition de la contribution supplémentaire d'investissement au sens de l'art. 31
- o) Exercice des attributions qui ne sont pas déléguées à un autre organe, au sens de l'art. 119 al. 4 LCo

Compétences supposées de l'Assemblée des délégués de l'ARS (Art. 9 des statuts)

- a) Election du vice-président, qui occupe les mêmes fonctions au sein du Comité de direction
- b) Election des autres membres du Comité de direction
- c) Modification des statuts, sous réserve de l'art. 113 LCo
- d) Admission de nouveaux membres, sous réserve de l'art. 113 LCo
- e) Création de commissions spéciales, élection de leurs membres et adoption des règlements qui s'y rapportent
- f) Fixation annuelle du montant des contributions de fonctionnement
- g) Adoption des modalités de l'aide en relation avec un projet d'intérêt régionale
- h) Approbation de la répartition de la contribution supplémentaire d'investissement au sens de l'art. 31
- i) Adoption du budget et approbation des comptes annuels et du rapport de gestion
- j) Décision sur les dépenses non prévues au budget
- k) Décision sur les dépenses d'investissement, les crédits supplémentaires qui s'y rapportent, ainsi que la couverture de ces dépenses. Pour les dépenses financées par emprunt entraînant une augmentation de la limite de crédit, l'autorisation du Service des communes demeure réservée
- l) Désignation de l'organe de révision
- m) Approbation des contrats de droit public conclus conformément à l'art. 112 al. 2 LCo
- n) Dissolution de l'association, sous réserve de l'art. 38 des présents statuts et des art. 128 et 129 LCo
- o) Surveillance de l'administration de l'association
- p) Fixation du traitement, des indemnités et des jetons de présence de toutes les fonctions exercées au sein de l'association

Compétences du Conseil d'agglomération : Art. 16 des Statuts : Attributions

Compétences du Comité d'agglomération : Art. 21 des Statuts : Attributions

Plus spécifiquement, le Comité d'agglomération élabore le projet de Plan directeur de l'agglomération ainsi que ses étapes de réalisation et en évalue les coûts. Il élabore en début de période administrative un programme de législation, qu'il soumet pour information au Conseil d'agglomération. En matière de mobilité, il conclut des mandats de prestations avec les entreprises concessionnaires.

Le Conseil d'agglomération donne également son avis en matière de Plan directeur d'agglomération, peut l'adopter ainsi que ses étapes de réalisation et les coûts qui s'y rapportent. Il prend, en outre, connaissance du programme de législation élaboré par le Comité. Il peut également décider si la reprise d'une nouvelle tâche doit être soumise à la procédure prévue par l'article 29 LAgg. Dans la négative, il décide, sous réserve du referendum facultatif, la reprise de la nouvelle tâche à la majorité des trois cinquièmes.

Question 5. Dans quelle mesure l'Agglomération et la Région doivent-elles assumer les mêmes tâches, notamment dans les domaines de l'aménagement, de la mobilité, de l'environnement, de la promotion économique et de la promotion culturelle ?

Nous concevons la complémentarité, telle que mentionnée plus en avant, comme une complémentarité davantage orientée sur l'étendue géographique de l'approche. Pour que cette dernière puisse se réaliser, il serait pertinent que des compétences d'aménagement, de mobilité et d'environnement puissent également prendre place sur le reste du district, en coordination étroite avec ce qui se fait déjà au sein de l'Agglomération.

En ce qui concerne les « promotions », qu'il s'agisse de promotion culturelle, économique ou touristique (mandat de prestation Fribourg Tourisme), il est certain que les points cardinaux à promouvoir se situent davantage sur le territoire de l'Agglomération, ceci n'empêchant néanmoins pas l'idée de développer une approche qui pourrait s'élargir logiquement à une promotion d'ensemble du district.

Question 6. Les tâches de la Région Sarine auront quelles conséquences financières sur l'Agglomération et ses communes membres ?

Du moment qu'il est fait mention d'un Fonds d'investissement destiné au financement ou au subventionnement de travaux d'intérêt régional, il est nécessaire de l'alimenter. Selon les Statuts qui font l'objet actuellement du processus de ratification, cette alimentation devrait se réaliser par les communes (art. 30) pour un montant fixé à CHF 1'000'000 par année. Lorsque l'endettement dépasse CHF 10'000'000, l'alimentation du fonds serait portée à CHF 1'500'000 annuellement. A l'opposé, si le fonds d'investissement atteint une dotation de CHF 5'000'000, l'alimentation par les communes serait suspendue.

Les contributions des communes se subdiviseraient de la manière suivante :

1. Contribution de fonctionnement ; clé de répartition 75% en fonction de la population légale, 25% selon la population légale pondérée par l'indice de potentiel fiscal
2. Contribution ordinaire d'investissement ; forfait annuel (art. 21) selon clé de répartition identique à celle précisée ci-dessus
3. Contribution supplémentaire d'investissement ; les communes directement intéressées à la réalisation du projet participeront au financement du projet jugé d'intérêt régional, à raison de 30% (le 70% étant financé par le fonds d'investissement).

L'alimentation annuelle du fonds d'investissement amènerait comme conséquences pour les communes de l'Agglomération d'apporter une contribution supérieure à CHF 10/habitant, annuellement (moyenne de l'ensemble du district : CHF 10.54/habitant).

Simulations des contributions des communes, selon clés mentionnées dans les Statuts

Agglomération FR	Habitants au 31.12.2010	Contribution en SFR. par habitant	Montant total des contributions
Avry	1'705	11.00	SFr. 18'755
Belfaux	2'723	9.84	SFr. 26'794
Corminboeuf	2'134	10.82	SFr. 23'090
Düdingen	7'325		
Fribourg	34'897	10.63	SFr. 370'955
Givisiez	3'010	11.39	SFr. 34'284
Granges-Paccot	2'608	11.63	SFr. 30'331
Marly	7'579	10.27	SFr. 77'836
Matran	1'552	10.45	SFr. 16'218
Villars-sur-Glâne	11'397	11.66	SFr. 132'889
			SFr. 731'153

Ce qui signifierait que les 9 communes de l'Agglomération sises sur le district de la Sarine participeraient à plus de 73% du total annuel de l'alimentation du fonds d'investissements.

Question 7. Est-ce que la Région Sarine établira un plan directeur régional comprenant les tâches évoquées ? Les domaines de l'aménagement et de la mobilité seront-ils coordonnés avec les intérêts de l'Agglomération ?

Nous n'avons à l'heure actuelle pas d'information sur les thèmes spécifiques, compétences métiers, de l'ARS. Le seul élément de réponse que nous disposons est celui relatif à la mission du fonds d'investissement, destiné au financement ou au subventionnement de travaux d'intérêt régional.

Par travaux d'intérêt régional, l'ARS entend les études, les constructions d'ouvrages ou d'installations, les réalisations qui, de par leur nature, leur portée ou leurs retombées, servent au développement de la Région Sarine.

Question 8. Est-ce que la collaboration avec la Région Sarine est concevable sans que les communes de l'Agglomération y adhèrent ? Le cas échéant, est-ce qu'une collaboration peut être engagée au moyen d'une convention-cadre et des prestations ?

La défense des intérêts des communes de la Sarine, tant sur le plan régional que cantonal, voire suprarégional, passe par la création d'une association regroupant l'ensemble des « communes » du district.

Les buts de l'association ont été centrés autour de trois axes : le développement régional, le financement des infrastructures d'intérêt régional et la représentation des intérêts des communes de la Sarine.

Pour les atteindre, il est nécessaire que l'ARS fonde son travail sur les réalisations et activités déjà existantes dans le district (recherche de synergies et le refus des doublons). L'alinéa 3 de l'art. 3 des statuts de l'ARS prévoit ainsi explicitement une collaboration étroite de l'ARS avec l'Agglomération et les autres organismes régionaux existants. Cette collaboration pourrait prendre la forme de mandat (al. 2, lit. a) ou encore d'offres de services (al. 2, lit. c). Par exemple, les tâches du secrétariat régional, dans un souci d'efficacité, de rationalité et de synergies, pourraient être confiées à une entité existante, disposée à mettre ses ressources humaines et logistiques à disposition de l'association (ex. Modèle appliqué par l'ARG, mandat confié à la Fédération patronale de Bulle).

Il pourrait également être parfaitement concevable que, pour un district comme La Sarine, il y ait une Agglomération et une Association régionale des communes hors agglomération avec lesquelles les collaborations devraient être très étroites.

Question 9. Le moment a-t-il été choisi de manière optimale pour créer la Région Sarine, tenant compte des différents projets de fusions en préparation au sein de l'Agglomération ?

Le Comité de l'Agglo renonce à prendre position pour ou contre cette question en relation avec les projets de fusions. En effet, chaque préfet a remis au Conseil d'Etat le plan de fusions de son district. Ce document doit faire, dans un deuxième temps, sous l'égide du DIAF, l'objet d'une consultation auprès des communes du district et, éventuellement, des organes institutionnels existants.

En conclusion, le Comité entend être attentif à l'évolution du processus mis en œuvre autour de la constitution de l'ARS et se tient prêt, le cas échéant, à lui proposer des solutions concrètes de collaboration.

Le postulat n°2 est ainsi liquidé.

Fribourg, le 6 septembre 2012