

Réponse du Comité d'agglomération

Question concernant l'avenir de l'Agglomération de Fribourg

Quest_Leg 2016-2021_2020_025

Auteur : Christophe Allenspach (Fribourg)

1) Cadre légal

Le cadre légal, dans lequel évolue l'Agglomération de Fribourg (ci-après Agglomération), a considérablement évolué suite à l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 de la nouvelle loi cantonale sur les agglomérations (RSF 140.2) (ci-après LAgg). Cette dernière impose en effet l'association de communes comme seule et unique forme juridique pour ce type d'organisation régionale (art. 6). L'Agglomération est donc tenue de renoncer à l'actuelle corporation autonome de droit public au profit d'une nouvelle forme d'organisation, ce qui implique de facto l'abrogation de tout ou partie de ses statuts actuels.

La conduite de cette transition au niveau institutionnel est placée sous la responsabilité exclusive de la préfecture de la Sarine, qui est légalement chargée d'adapter les statuts des entités constituées ou d'élaborer de concert avec les communes concernées de nouveaux statuts. Afin de mener à bien cette transition, le délai à disposition s'articule en deux phases successives, la première visant à la définition d'un nouveau périmètre d'ici la fin 2022, plus vaste pour la nouvelle organisation, et la deuxième visant à doter cette dernière de statuts d'ici la fin 2024 (art. 8).

Selon la LAgg, les tâches de la nouvelle organisation comprennent obligatoirement les thématiques couvertes par les dispositions fédérales sur les projets d'agglomération : à savoir l'aménagement, la mobilité et l'environnement. Les statuts peuvent néanmoins prévoir que d'autres tâches d'intérêt régional soient déléguées à la nouvelle entité à mettre sur pied (art. 7).

Afin de préciser le cadre des activités de l'organisation actuelle durant la période transitoire prévue par la nouvelle LAgg, le Conseil d'État du canton de Fribourg (ci-après Conseil d'État) a publié le 9 décembre 2020 l'ordonnance coordonnant le passage de l'ancienne à la nouvelle loi sur les agglomérations (RSF 140.21) (ci-après ordonnance RSF 140.21). Jusqu'au moment où les communes comprises dans le périmètre fixé par le Conseil d'État se sont constituées en une association dotée de statuts, c'est l'ancien droit qui s'applique.

L'Agglomération, dans son organisation actuelle, poursuit donc ses activités aussi longtemps qu'aucune autre entité n'est en mesure de reprendre les tâches d'intérêt régional qu'elle exerce jusqu'à présent.

2) Positionnement du Comité

Le Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Comité) est très attaché à une collaboration étroite entre les communes du centre cantonal sur les thématiques d'intérêt régional portées par l'Agglomération et a suivi avec la plus grande attention l'évolution du cadre législatif.

Le Comité a d'emblée souligné les lacunes et difficultés liées à la mise en œuvre d'une loi rédigée dans une certaine précipitation. Il salue à ce titre le complément bienvenu apporté dans un deuxième temps par l'ordonnance RSF 140.21 du Conseil d'État. Cette dernière permet en effet à l'Agglomération de poursuivre ses activités dans l'attente de la reprise des tâches d'intérêt régional qu'elle exerce. Les processus décisionnels relatifs à la constitution de nouvelles associations de communes peuvent d'expérience s'avérer chronophages. Il était primordial dans ce contexte d'assurer la continuité des collaborations développées au niveau régional en matière d'aménagement du territoire, d'économie ou de culture, ce d'autant plus que le projet de fusion du centre cantonal a dans l'intervalle été rejeté par la population lors d'un vote consultatif.

Même si aucun rôle ne lui est formellement attribué dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle LAgg, le Comité s'est régulièrement positionné dans le cadre des consultations organisées par le Conseil d'État, notamment sur le périmètre de la future association. Il s'est également doté d'un groupe de réflexion institutionnelle de sorte à imaginer de manière proactive au mieux la transition vers une autre forme de coopération régionale et en a partagé le contenu avec les autres parties prenantes, qu'il s'agisse des communes, des préfectures ou de l'État de Fribourg. Il a ainsi toujours collaboré à la définition des nouvelles formes de gouvernance régionale, en proposant des solutions concrètes qui

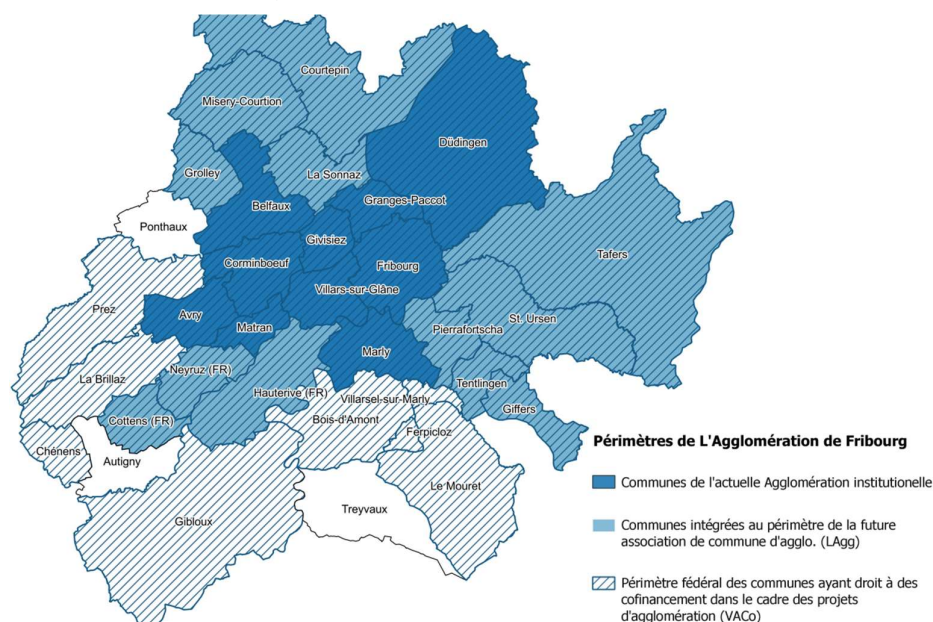
permettent de préserver, autant que faire se peut, les acquis développés par l'Agglomération au cours de la décennie écoulée.

Le Comité a rendu régulièrement compte de l'état de ses réflexions au Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Conseil), dans le cadre des informations orales données par son Président. Il estime que le dossier est à présent suffisamment consolidé pour lui permettre de tracer, à grands traits, l'avenir de l'Agglomération et d'apporter ainsi les premières réponses à la question posée en matière de périmètre (2.1), de structure organisationnelle (2.2) et de tâches (2.3).

2.1 Périmètre

Le périmètre statistique de l'agglomération fribourgeoise englobe un nombre de communes beaucoup plus important (30 communes) que celles qui sont intégrées à l'institution politique actuelle (10 communes). Un des objectifs de la nouvelle LAgg vise donc à étendre ce périmètre sans pour autant chercher à tout prix une cohérence parfaite entre l'agglomération politique et statistique.

La définition du nouveau périmètre est d'intérêt cantonal. Il ressort de la compétence exclusive du Conseil d'État. Ce dernier avait deux ans, à compter de l'entrée en vigueur de la LAgg pour fixer le périmètre de la future entité. Après consultation des différentes parties prenantes, en particulier les communes concernées, la décision correspondante a été rendue le 16 janvier 2023. Le périmètre, qui a été retenu, est représenté dans la figure ci-dessous.



Le Comité s'est exprimé dans le cadre de la mise en consultation de périmètres provisoires. Il a souligné à cette occasion son attachement à un périmètre continu du point de vue territorial ainsi qu'à un périmètre qui corresponde à celui d'une communauté de destin partagé. Par définition, plus le périmètre est étendu, plus la nature des communes, qui le composent, est variée. Il semblait important au Comité que les communes retenues dans ce périmètre entendent véritablement s'engager sur un projet de territoire commun, voire sur la répartition de certaines charges de centre, lorsque les prestations offertes le sont au bénéfice de toute la région. En revanche, il a renoncé dans ses prises de position à lister les communes à intégrer ou non audit périmètre.

La fixation du périmètre, tel que prévu par le Conseil d'État, a donné lieu à plusieurs critiques et il sera encore susceptible d'évoluer en fonction des discussions à mener sur le contenu de la nouvelle association. Le Comité continue de suivre avec attention les discussions à ce propos menées sous l'égide de la préfecture de la Sarine, sans avoir toutefois de possibilités d'intervention concrète à ce niveau.

2.2 Structure organisationnelle

L'activité de l'Agglomération dans sa forme actuelle donne pleinement satisfaction aux communes qui en sont à l'origine. Elle ne souffre d'aucun retard dans le traitement des dossiers, tous les projets d'agglomération, déposés jusqu'ici, ont été validés et cofinancés par Confédération et la mise en œuvre

des mesures se fait en grande partie selon les plannings prévus. À ce titre, il convient de souligner que si la planification est du ressort de l'Agglomération, la mise en œuvre des mesures infrastructurelles est, quant à elle, de la responsabilité des communes sites. Il conviendra de voir si cette répartition opérationnelle des compétences sera revue dans le cadre de la nouvelle structure à mettre en place.

La structure politique de la future agglomération revêt quant à elle nécessairement la forme de l'association de communes. La nouvelle *LAgg* ne laisse à ce propos aucune marge de manœuvre à la préfecture ou aux communes concernées. La répartition des pouvoirs entre les différents organes se trouvera nécessairement affectée par cette nouvelle forme juridique. Si l'exécutif sera maintenu dans une forme proche de ce qui prévaut actuellement, le *Conseil* sera, quant à lui, dissout au profit d'une assemblée des délégué-e-s qui voteront selon les directives de leur commune respective. Il en ressortira nécessairement un affaiblissement du pouvoir législatif et des processus démocratiques. Les modalités de désignation et le rôle exact de ses organes devront toutefois être définis dans le cadre des statuts de la nouvelle structure à mettre en place. Il en va de même pour le rôle attribué à la Préfète ou au Préfet.

2.3 Tâches

En matière de tâches, il convient de distinguer entre le processus actuellement en cours, qui doit conduire à la mise sur pied d'une nouvelle association (2.3.1), et l'exécution des tâches, qui incombe encore à la structure actuelle dans le cadre de la période transitoire (2.3.2).

2.3.1 Nouvelle structure

Les tâches attribuées à la nouvelle structure seront déterminées dans le cadre des discussions menées sous l'égide de la préfecture. Les communes comprises dans le périmètre fixé par le *Conseil d'État* disposent en effet d'un délai de deux ans pour élaborer de nouveaux statuts. Les communes impliquées définiront d'un commun accord si la nouvelle structure doit se voir attribuer des compétences qui vont au-delà des tâches obligatoires qui concernent les thématiques couvertes par les dispositions fédérales sur les projets d'agglomération (art. 7) à l'image de ce qui prévaut pour l'organisation actuelle.

Le *Comité* n'entend donc pas préjuger des compétences de la nouvelle structure, ce d'autant plus que les discussions à ce propos n'ont pas encore formellement commencé. Il se contente d'observer qu'une première séance d'information a été convoquée par la préfecture le 28 avril 2023. A cette occasion, les communes invitées ont été informées d'un calendrier prévisionnel indiquant un démarrage des travaux fin 2023 en vue de la constitution d'une nouvelle association de communes au mieux en 2026. Il est donc acté que le calendrier prévu par les dispositions transitoires de la *LAgg*, qui prévoyait un délai jusqu'à fin 2024, ne pourra pas être tenu.

2.3.2 Structure actuelle

Le *Comité* estime qu'il est en revanche de sa responsabilité de maintenir la collaboration régionale et d'honorer les engagements pris dans tous les domaines relevant de sa sphère de compétence actuelle durant la période transitoire, voire au-delà si cela s'avère nécessaire. Il s'est ainsi donné pour objectif d'assurer une transition optimale pour toutes les tâches qui sont actuellement placées sous sa responsabilité, afin de préserver le dynamisme de la région. A cette fin, le *Comité* a transmis, à tous les exécutifs des *communes membres* au mois d'avril 2023, une feuille de route visant à préciser tâche par tâche les modalités relatives à l'exécution et au transfert de ces dernières. Cette consultation a permis de démontrer que la démarche initiée par le comité est comprise et bénéfique d'un large soutien.

Conformément à la possibilité offerte par la *LAgg* et son ordonnance d'application, le principe central qui a été retenu est que l'institution actuelle poursuit son activité tant que d'autres entités ne sont pas en mesure de reprendre tout ou une partie des tâches qu'elle exerce actuellement.

Le transfert des activités de l'institution actuelle vers d'autres institutions est en soi possible en tout temps. Il convient ce faisant de tenir compte des spécificités de chaque tâche. La nature des engagements et les organismes susceptibles de les prendre en charge à futur peuvent en effet notablement varier selon les domaines d'activités

- **Les activités liées à l'aménagement du territoire, à la mobilité et à l'environnement** constituent le cœur de métier de l'*Agglomération*. Ce sont également les tâches qui doivent obligatoirement être reprises à terme par la nouvelle structure à l'horizon 2026. Il convient toutefois de tenir compte des engagements de durée pris par l'institution actuelle. La responsabilité et le financement de la mise en œuvre des projets d'agglomération précédents [Projet d'agglomération de deuxième génération

de l'Agglomération de Fribourg (PA2), Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA3), *Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PA4)*] doivent ainsi être assurés au minimum jusqu'à la fin de la mise en œuvre des mesures A du PA4, soit en 2028. À défaut d'alternative, c'est également la structure actuelle qui continuera à commander les prestations de transports [transports publics, vélos en libre-service (VLS)], qui seront également transférées dans un esprit de cohérence au plus tard en 2028.

Après consultation de toutes les parties intéressées, décision a également été prise de confier à l'institution actuelle l'élaboration du Projet d'agglomération de cinquième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA5). Cette dernière est, en effet, la seule entité qui dispose des ressources humaines et financières pour assurer un dépôt du projet auprès de la Confédération au plus tard en juin 2025. Sa mise en œuvre incombera en revanche à la nouvelle institution. Le *Comité* n'entend pas non plus s'engager dans les projets d'agglomération à compter du Projet d'agglomération de sixième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA6), dont la responsabilité et le financement devraient être transférés dans la nouvelle association une fois celle-ci constituée.

- **La promotion culturelle** constitue financièrement le deuxième poste de dépense de l'organisation actuelle. Le *Comité* est d'avis que cette tâche gagnerait à être déléguée à l'échelle régionale tant sous l'angle de la gouvernance que du financement. Il est donc favorable à ce qu'elle soit transférée dans une structure, dont la nature et le périmètre restent à définir. Un processus est en cours à ce propos sous l'égide de la préfecture de la Sarine. Parallèlement, la loi cantonale sur les affaires culturelles (LAC) fait l'objet d'une révision totale qui vient de débiter.
- **La promotion touristique** doit, quant à elle, faire l'objet d'une gouvernance et d'un financement organisé au niveau des districts selon la nouvelle loi cantonale sur le tourisme (RSF 951.1, LT) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Cette tâche pourra, dès lors, être confiée aux organismes régionaux existants des districts concernés [*Association régionale de la Sarine (ci-après ARS)*, Region Sense), une fois que ceux-ci auront la capacité de les accueillir.
- **La promotion économique** doit faire l'objet d'une distinction entre les activités liées à l'économie territoriale (gestion des zones d'activités au sens large), qui est fortement liée à l'aménagement du territoire, et les activités de promotion économique au sens strict (guichet des entreprises, concours, rencontres,...).

Les tâches liées à l'économie territoriale doivent être organisées au niveau des districts selon le Plan directeur cantonal (PDCant). Elles pourront donc être transférées dans les organismes régionaux existants des districts concernés (ARS, Region Sense), dès que ceux-ci auront la capacité de les accueillir. L'intérêt des communes pour les autres activités de promotion économique doit, quant à lui, être encore évalué, afin de définir l'organisation la plus cohérente possible au niveau régional dans ce domaine.

3) Conclusion

L'avenir de l'Agglomération s'inscrit dans une réorganisation globale de la gouvernance régionale, l'objectif étant que les acquis développés en matière de collaboration intercommunale soient repris et développés dans la structure régionale la mieux adaptée. De ce point de vue, l'avenir de l'Agglomération s'écrit au pluriel avec toutes les opportunités, mais également avec tous les risques que peut comporter une approche tâche par tâche. Certaines communes pourraient en effet se sentir davantage concernées par un aspect plutôt que par un autre, étant rappelé que seules les tâches en lien avec l'aménagement du territoire au sens large sont décrites comme obligatoire dans la nouvelle LAgg.

Le modèle qui se dessine pour les années à venir est celui d'un transfert progressif et par étapes des tâches actuellement effectuées par l'Agglomération vers diverses entités. Si le *Comité* n'a pas de prise directe sur les règles de ces entités, dont certaines sont encore à créer de toutes pièces, il entend en revanche garder la main sur le processus de transition à mener, avec pour but d'assurer la continuité des activités et un accompagnement attentif des équipes concernées dans un dialogue ouvert et constructif avec toutes les parties prenantes. Ce faisant, il prête une attention toute particulière à l'intérêt des *communes membres* et à la tenue des engagements pris envers des tiers, notamment envers la Confédération.

La question est ainsi liquidée.

Fribourg, le 26 avril 2023