

Transformation de la corporation de droit public Agglomération de Fribourg

L'encadré suivant est soumis pour décision aux dix communes qui sont actuellement membres de l'Agglomération de Fribourg :

Dans le cadre du processus de transformation engendré par la nouvelle Loi cantonale sur les agglomérations (LAgg) et son ordonnance d'application ainsi que sur la base d'une réflexion du Comité d'agglomération, les communes membres de la corporation de droit public Agglomération de Fribourg approuvent que :

1. 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.
2. Le transfert des activités de l'institution actuelle vers d'autres institutions est possible en tout temps, compte tenu des spécificités de chaque tâche selon la délimitation suivante :
 - 2.1 Pour les activités liées à l'aménagement du territoire, de la mobilité et de l'environnement,
 - 2.1.1 La responsabilité et le financement de la mise en œuvre des Projets d'agglomération précédents (PA2, PA3, PA4) sont assurés par l'institution actuelle jusqu'à la fin de la mise en œuvre des mesures A du Projet d'agglomération de quatrième génération (PA4) en 2028 ou jusqu'à ce qu'une autre organisation soit en mesure de les reprendre.
 - 2.1.2 Le Comité n'entend plus s'engager dans les projets d'agglomération à compter du PA6, dont la responsabilité et le financement devraient être transférés dans la nouvelle association de communes au sens de la LAgg une fois celle-ci constituée.
 - 2.1.3 Les conditions relatives à l'élaboration du PA5 doivent faire l'objet d'un accord spécifique entre Agglomération, Districts et Canton, eu égard au calendrier du projet qui est incompatible avec les dispositions transitoires de la LAgg.
 - 2.1.4 Les commandes de prestations (TP, vélos en libre-service VLS) sont transférées dans un esprit de cohérence au plus tard en 2028.
 - 2.2 Pour les autres activités,
 - 2.2.1 La promotion culturelle est transférée dans une nouvelle association régionale, 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.
 - 2.2.2 Les volets tourisme (gouvernance et financement) et promotion économique (économie territoriale) sont transférés dans les organismes régionaux existants des districts concernés, dès que ceux-ci auront la capacité de les accueillir.
 - 2.2.3 L'intérêt pour les régions et les communes concernées des activités spécifiques de promotion économique (guichet de promotion, concours, rencontre, etc.) doit être évalué plus en détail avant décision.
3. Le processus de transition interne est géré par les organes actuels de l'Agglomération de Fribourg avec pour but d'assurer la continuité des activités, un accompagnement attentif des équipes concernées, un dialogue ouvert et constructif avec toutes les parties prenantes, la tenue des engagements pris, la prise en compte des intérêts des communes membres et le respect des obligations légales et contractuelles.

1 Contexte

L'Agglomération de Fribourg (Agglo Fribourg) est une corporation de droit public¹ qui réalise des tâches d'intérêt régional dans les domaines suivants : l'aménagement du territoire, la mobilité, la protection de l'environnement, la promotion économique, la promotion touristique et la promotion des activités culturelles. L'Agglomération de Fribourg est composée des communes de Fribourg, Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne².

En 2021, la nouvelle Loi sur les agglomérations est entrée en vigueur. La LAgg prévoit dans un délai de deux ans à compter de la fixation de leur nouveau périmètre par le Conseil d'Etat la constitution d'associations de communes pour la mise en œuvre des projets d'agglomération liés aux thématiques obligatoires couvertes par les dispositions fédérales correspondantes³. La loi définit les tâches obligatoires, et n'exclut pas que d'autres tâches puissent être également confiées à cette association de communes.

Le 16 janvier 2023, le Conseil d'Etat a fixé les périmètres des agglomérations de Bulle et de Fribourg⁴. L'association de communes pour l'Agglomération de Fribourg mandatée pour la mise en œuvre des tâches en lien avec la LAgg devrait donc compter 22 communes. Ces 22 communes se composent des 10 communes actuellement membres de la corporation de droit public Agglomération de Fribourg ainsi que de 12 communes supplémentaires⁵. C'est la Préfecture de la Sarine qui conduira la mise en place de cette association, dont le nombre final de communes participantes pourra encore évoluer en fonction des discussions relatives aux statuts qui devraient en théorie aboutir au 31 décembre 2024. Il semble toutefois que les travaux ne prendront fin que courant 2025. Un démarrage de l'association durant l'été 2026 permettrait de se coordonner avec la nouvelle législature au niveau des communes.

Les prestations actuelles d'Agglo Fribourg sont clairement plus larges que celles couvertes par les tâches obligatoires mentionnées dans la nouvelle LAgg par rapport aux projets d'agglomération, y compris dans le domaine de l'aménagement du territoire. De plus, des engagements ont été pris au-delà de 2024, c'est-à-dire au-delà de la période de transition prévue par la LAgg, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des projets d'agglomération des générations précédentes (PA2, PA3 et PA4).

Les trois objectifs principaux des dix communes qui constituent l'Agglo Fribourg sont : premièrement d'au moins préserver les acquis⁶ en termes de prestations et de modalités de collaboration au sein d'Agglo Fribourg grâce à un processus interne structuré ; deuxièmement d'assurer la transition ordonnée vers d'autres associations ; troisièmement de se mettre en conformité avec la nouvelle LAgg.

¹ Art. 1, statuts, sur la base de l'art. 2 de la LAgg de 1995

² Art. 2, ibidem

³ Art.1 al.1 LAgg

⁴ <https://www.fr.ch/diaf/actualites/le-conseil-detat-a-fixe-les-perimetres-cantonaux-des-agglomerations-de-bulle-et-de-fribourg>

⁵ Courtepin, Misery-Courtion, Neyruz, Cottens, Hauterive, Tentlingen, Giffers, Tafers, Sonnaz, St. Ursen, Pierrafortscha et Grolley.

⁶ Ce que le concept de *préserver les acquis* couvre pour les communes participantes sera défini ultérieurement, et ce pour chaque domaine d'intervention.

2 Conduite de la transformation de la corporation de droit public Agglomération de Fribourg

2.1 Initialisation

Les dispositions transitoires de la nouvelle loi et de son ordonnance d'application laissent une marge de manœuvre conséquente en vue de l'implémentation des changements institutionnels qu'elles prévoient. Le Comité d'agglomération a souhaité arrêter des décisions de principes et se doter d'une feuille de route de manière à structurer en amont le processus de transition entre l'institution actuelle et celles qui lui succéderont. L'objectif est d'assurer la stabilité des institutions, la prévisibilité des décisions et d'assurer la continuité du travail qui doit être fait durant cette période de transition.

2.2 Parties prenantes

Le Comité entend jouer un rôle actif dans la transition des tâches actuellement placées sous sa responsabilité dans l'intérêt des dix communes qui composent actuellement l'Agglomération. A cette fin, il a mis sur pied une délégation en charge des questions institutionnelles qui se réunit à intervalle régulier et il a convoqué un atelier le 4 février 2023. C'est à cette occasion qu'il a élaboré la feuille de route « Transformation de la corporation de droit public Agglomération de Fribourg » (Feuille de route). Le Comité collabore ainsi activement à la gestion des tâches durant la période de transition aussi longtemps que d'autres entités existantes ou à créer ne sont pas en mesure de les reprendre.

La Préfecture de la Sarine a pour mission de mettre sur pied l'association de communes en charge notamment de gérer les projets d'agglomération. A cette fin, elle entend convoquer une conférence régionale regroupant l'ensemble des communes concernées, dont les dix communes qui composent l'Agglomération actuelle. Elle conduit en parallèle un processus de réflexion relatif à la gouvernance culturelle régionale et entrevoit une modification des statuts de l'Association régionale de la Sarine permettant à cette dernière de traiter des domaines du tourisme et de l'économie. La définition d'une nouvelle gouvernance régionale s'effectuant de manière progressive et selon un rythme distinct pour les différentes tâches, elle est reconnaissante de l'aide de l'Agglomération pour régler le passé.

Les communes de l'Agglo Fribourg ont validé la Feuille de route confirmant leur volonté de demeurer unies dans la gestion des tâches régionales aussi longtemps que d'autres entités existantes ou à créer n'auront pas pris le relais. Dans le cadre de ces nouvelles entités à créer, elles entendent toutefois faire valoir leurs propres intérêts. On ne saurait dès lors exclure que toutes ou une partie d'entre elles n'adhèrent pas aux nouvelles associations à mettre sur pied, ou selon des modalités différentes de celles qui ont prévalu jusqu'à présent.

2.3 Gestion du processus de transformation

En termes d'organisation, les rôles suivants sont proposés :

- Chef de projet (Secrétaire général), responsable de la coordination opérationnelle et point de contact principal interne et externe ;
- Comité et Conseil d'agglomération, consulté et décide selon les statuts ;
- Canton et Préfecture, consulté et décide selon la loi.

Sur cette base, les tâches suivantes sont prévues :

- Formulation et soumission des lignes directrices de la transformation aux communes membres pour décision de principe, avec une feuille de route préliminaire ;
- Consultation, voire validation par les autres parties prenantes que sont l'État et la ou les préfectures concernées lorsque cela est nécessaire ;

- Mise en œuvre des ajustements nécessaires, finalisation des objectifs, inventaire des tâches au sein des dicastères, établissement d'une feuille de route complète avec une évaluation de la charge de travail et la définition des délais ainsi que des points de validation correspondants.

4 Résumé et conclusions

Le groupe de travail en charge des questions institutionnelles dresse les constats généraux suivants et recommande leur prise en compte adéquate par les personnes impliquées dans le cadre des réflexions sur la nouvelle association menée dans le cadre de la CRCNA.

A Sensibiliser à une entrée en vigueur des statuts de la nouvelle structure entre mi-2026 et mi-2027 de manière à garantir une transition harmonieuse des tâches et engagements en cours d'exécution au sein de l'institution actuelle

B Sensibiliser au choix d'une forme institutionnelle qui permette l'attribution de tâches spécifiques à un cercle plus restreint de communes qui souhaitent s'engager au-delà du minimum qu'exige l'élaboration et la conduite de projets d'agglomération futurs (cercles distinct, contrats,...)

C Etudier la possibilité d'une adaptation de la loi cantonale afin de permettre d'autres formes juridiques que la seule association de communes de sorte à obtenir davantage de flexibilité dans le cadre de la transition à opérer

Fribourg, le 18.12.2023

Annexe 1

Vision synoptique des dates de transfert

