



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat André Schneuwly / Markus Bapst
Point de situation sur l'Agglomération – Avantages et coûts

2013-GC-69

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève l'importance de l'Agglomération de Fribourg dans le renforcement du centre cantonal. Il constate également les très bons résultats obtenus auprès de la Confédération dans le cadre du projet d'agglomération de deuxième génération (PA2). Il rappelle que ce projet a été évalué positivement par la Confédération en juin dernier, lors du lancement de la consultation sur la répartition des fonds fédéraux destinés à l'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (Fonds d'infrastructure). Le projet d'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015 prévoit ainsi pour le PA2 un taux de contribution de 40%, pour une contribution maximale de 21,7 millions de francs (valeur d'octobre 2005, hors renchérissement et hors TVA, soit environ 25,8 millions de francs TVA comprise aujourd'hui).

De manière générale, le Conseil d'Etat rappelle le rôle de pionnier qu'a joué le canton de Fribourg en matière de développement des agglomérations, en se dotant, dès 1995, d'une loi sur les agglomérations (loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations, LAgg ; RSF 140.2). L'évolution de la politique fédérale en la matière, les expériences réalisées par l'Agglomération de Fribourg depuis sa constitution en 2008 ainsi que les évolutions à venir (fusions de communes, mise en œuvre du PA2, ...) rendent tout à fait pertinent la réalisation d'une étude sur le sujet, et plaident donc en faveur d'une acceptation du postulat des députés André Schneuwly et Markus Bapst.

Sous réserve des approfondissements à venir dans le cadre dudit rapport, le Conseil d'Etat peut d'ores et déjà apporter des premiers éléments de réponse à une partie des questions des auteurs du postulat :

1. *« N'y a-t-il pas doublons entre le canton et l'Agglomération pour toutes les questions portant sur l'aménagement du territoire et les plans directeurs ? »*

Pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, le projet d'agglomération est considéré comme un plan directeur régional, conformément à l'article 27 al. 1 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC ; RSF 710.1). Il se fonde donc notamment sur le plan directeur cantonal, au même titre que les autres plans directeurs régionaux du canton. Il n'y a donc pas doublon entre le plan directeur cantonal et le projet d'agglomération.

2. *« Comment le Conseil d'Etat juge-t-il la situation concernant l'aménagement du territoire de la commune de Düdingen, qui est aussi bien membre de l'Agglomération de Fribourg que de la Region Sense ? »*

Le Conseil d'Etat relève que, lors de l'approbation des plans directeurs régionaux, le canton s'assure que ces derniers ne se contredisent pas, et qu'ils sont conformes aux instruments de planification d'ordre supérieur, notamment au plan directeur cantonal. La place de la commune de Düdingen, à la fois centre régional avec la commune de Tafers pour le district de la Singine, et membre de l'Agglomération de Fribourg tant du point de vue institutionnel que statistique, justifie aux yeux du Conseil d'Etat cette double appartenance, d'ailleurs prévue par l'article 24 al. 2 LATeC. De manière générale, le Conseil d'Etat estime que la commune de Düdingen est une pièce importante du centre cantonal, tant du point de vue statistique que démographique ou historique. Sa double appartenance à l'Agglomération de Fribourg et à la Region Sense est à ses yeux la traduction institutionnelle pertinente de son rôle de pont entre ces deux régions, et de son importance pour le centre cantonal.

3. *« (...) dans la commune de Düdingen s'exprime de plus en plus l'opinion selon laquelle il faut surtout fournir des contributions financières, sans pour autant pouvoir tirer en conséquence des avantages de l'Agglomération. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il la situation ? »*

Le Conseil d'Etat constate que les avantages d'une appartenance à l'Agglomération de Fribourg sont difficilement chiffrables, et donc difficilement comparables aux montants de la participation de chaque commune au financement de l'Agglomération. Une telle étude nécessitera un examen approfondi tout domaine confondu, dans le cadre du rapport à venir. Toutefois, le Conseil d'Etat constate que, pour les infrastructures de transport, d'importants investissements seront réalisés sur le territoire de la commune de Düdingen dans le cadre du PA2 (requalification de routes et mobilité douce). Ainsi, selon l'évaluation encore provisoire de la Confédération, les mesures cofinancées en liste A (2015–2018) et situées sur le territoire de la commune de Düdingen représenteraient un montant de 13,6 millions (prix 2011, y.c. TVA) sur un total de 65,4 millions pour l'ensemble de l'Agglomération de Fribourg. En termes relatifs, cela correspond à une part d'environ 20%. Sous réserve de sa faisabilité légale et statutaire, l'éventuelle sortie de la commune de Düdingen hors de l'Agglomération pourrait remettre en cause le cofinancement fédéral (5,4 millions) et la participation supplémentaire de l'Agglomération de Fribourg conformément à sa directive (1,2 million) promis pour ces mesures. La réalisation de ces infrastructures serait alors exclusivement dépendante de la commune et de sa bourse, exception faite de la participation de l'Etat aux routes cantonales conformément aux bases légales. Le Conseil d'Etat souligne que l'ensemble des infrastructures réalisées dans le cadre du PA2 bénéficieront à toute l'Agglomération. Ainsi, à titre d'exemple, le Conseil d'Etat rappelle la future mise en service de la nouvelle halte ferroviaire de Saint-Léonard, dont le financement a été assuré à 30% par toutes les communes de l'Agglomération.

4. *« La double charge que constitue pour la commune de Düdingen son appartenance à la Region Sense et à l'Agglomération lui prend énormément de temps et lui impose de grosses dépenses. »*

Le Conseil d'Etat est conscient de la charge qui pèse sur les autorités communales dans le cadre des collaborations intercommunales. S'agissant en particulier de la question de la charge financière consécutive à la double appartenance à l'Agglomération de Fribourg et à la Region Sense, le Conseil d'Etat constate que la participation financière à l'Agglomération de communes membres d'autres organismes de promotion économique et de promotion touristique est réduite (respectivement art. 53 et 56 al. 2 des Statuts de l'Agglomération de

Fribourg). Pour la commune de Düdingen, cette réduction s'élève à 51 681 francs au budget 2014, soit environ 8% de sa participation totale (636 420 fr. pour 2014). Le Conseil d'Etat note que la commune de Düdingen est la seule commune membre de l'Agglomération à appartenir à un autre organisme de promotion touristique et/ou de promotion économique, et donc la seule à bénéficier de cette réduction, dont le montant est réparti entre les neuf autres communes membres de l'Agglomération.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a mis sur pied un groupe de travail, réunissant des représentants de l'Agglomération, de la Préfecture de la Sarine et des communes afin d'examiner particulièrement la question des fusions impliquant à la fois des communes membres et non-membres de l'Agglomération. Ce groupe examine notamment les clés de répartition de la participation financière des communes à l'Agglomération de Fribourg, et devrait être en mesure de proposer des adaptations afin de soutenir le développement de l'Agglomération. Il apparaît en effet qu'une extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg, pour s'approcher du périmètre de l'agglomération telle que définie par l'Office fédéral de la statistique¹, sera déterminante lors de l'examen du futur projet d'agglomération de troisième génération (PA3) notamment.

5. *« Ne faudrait-il pas remplacer l'Agglomération Fribourg/Freiburg par un organisme plus aisément gérable, par exemple par une association de communes, tout simplement ? »*

Le rapport à venir comprendra un comparatif des différentes organisations d'agglomération en Suisse, tant du point de vue de leur gouvernance que de leur financement. L'exemple de l'agglomération bulloise, organisée en association de communes et dont le projet d'agglomération de première génération (PA1) a obtenu un soutien de la Confédération dès 2009, sera également étudié. S'agissant de la gouvernance de l'Agglomération de Fribourg, il apparaît que l'organisation actuelle, fruit des importants travaux de l'Assemblée constitutive dès 2003, s'avère assez lourde. Il conviendra, dans le cadre de la réalisation du rapport et en étroite collaboration avec l'Agglomération de Fribourg et les préfectures de la Sarine et de la Singine, d'examiner si une optimisation de cette organisation est possible dans le cadre de la LAgg, ou si des modifications de cette dernière s'avèrent nécessaires.

Le rapport à venir permettra d'approfondir ces éléments, et de répondre aux autres questions exprimées dans le postulat.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat.

21 janvier 2014

¹ Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique, tirée de SCHULER Martin, JOYE Dominique et DESSEMONTET Pierre, *Recensement fédéral de la population 2000. Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS, Neuchâtel, 2005, pp. 148 et 149, l'agglomération de Fribourg comprend 30 communes : Arconciel, Avry, Belfaux, La Brillaz, Cominboeuf, Corpataux-Magnedens, Cottens, Courtepin, Düdingen, Ependes, Farvagny, Ferpicloz, Fribourg, Giffers, Givisiez, Granges-Paccot, Grolley, Hauterive, Marly, Matran, Misery-Courtion, Le Mouret, Neyruz, Rossens, Senèdes, La Sonnaz, Tafers, Tentlingen, Villars-sur-Glâne et Villarsel-sur-Marly. Voir également : Service de la statistique, *Annuaire statistique du canton de Fribourg 2014*, p. 73

- *La discussion et le vote sur la prise en considération de cet instrument se trouvent en pp. XXXss.*