

---

## Question concernant le scénario démographique retenu pour le PA3

(selon article 11 du Règlement du Conseil d'agglomération)

Quest\_Leg2011-2016\_2015\_026

Auteurs : Bruno Marmier (Villars-sur-Glâne) et Marc Antoine Messer (Avry)

---

### Réponse du Comité d'agglomération

#### Contexte

L'Agglomération de Fribourg (ci-après : Agglomération) doit définir des hypothèses de croissance jusqu'en 2030 dans le cadre de son Projet d'agglomération de troisième génération (ci-après : PA3). Ces hypothèses permettent de définir les stratégies de développement dans les domaines de l'urbanisation, de la mobilité ainsi que dans le domaine nature et paysage. Elles doivent se baser sur les prévisions de l'Office fédéral de la statistique (ci-après OFS) et sur les hypothèses du Plan directeur cantonal (ci-après : PDCant) adaptées conformément à la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) révisée. La révision du PDCant est en cours mais n'entrera en vigueur qu'en 2019 au plus tôt, soit trois ans après la date retenue pour le dépôt du PA3. Quant à la question de la répartition de la population sur le territoire du canton de Fribourg, elle ne sera traitée dans le cadre de la révision du PDCant qu'au cours de l'année 2016. Cette situation entraîne les conséquences suivantes pour l'Agglomération :

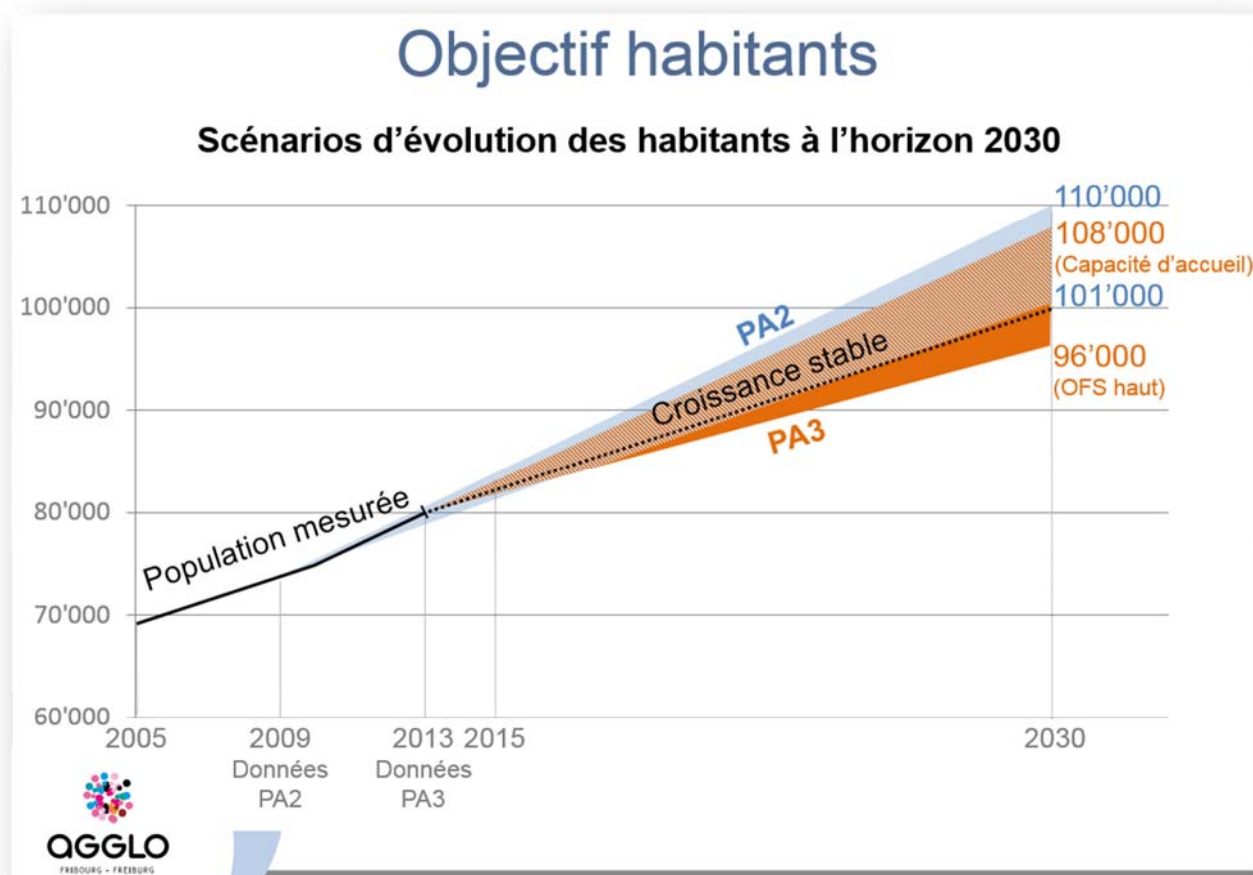
1. L'Agglomération doit calculer et justifier elle-même les prévisions relatives à l'évolution de la démographie et de l'emploi sur son territoire jusqu'en 2030.
2. Elle doit veiller à ce que ces prévisions correspondent aux prévisions et à la répartition que le PDCant prévoit pour l'Agglomération. A défaut, elle court le risque que le Conseil d'Etat n'approuve pas le PA3 ou demande des adaptations en 2016 qui ne pourront plus être prises en compte avant le dépôt de ce dernier en décembre 2016. C'est pour ces raisons que l'Agglomération a mis en place une étroite coordination avec l'Etat de Fribourg (ci-après : canton) (voir point 3 ci-dessous), conformément aux Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de troisième génération publiées par l'Office fédéral du développement territorial (ODT).

#### 1. Quel scénario démographique l'Agglomération de Fribourg a-t-elle retenu pour l'élaboration du Projet d'agglomération de troisième génération (PA3) ?

Dans le PA3, pour le scénario habitants, l'Agglomération de Fribourg a retenu une fourchette de 96'000 à 108'000 habitants au total, en 2030 (resp. +16'000 à +28'000 habitants à partir de 2013). Pour les emplois, l'Agglomération a retenu 85'000 emplois en 2030 (resp. +24'000 emplois à partir de 2012).

Détails :

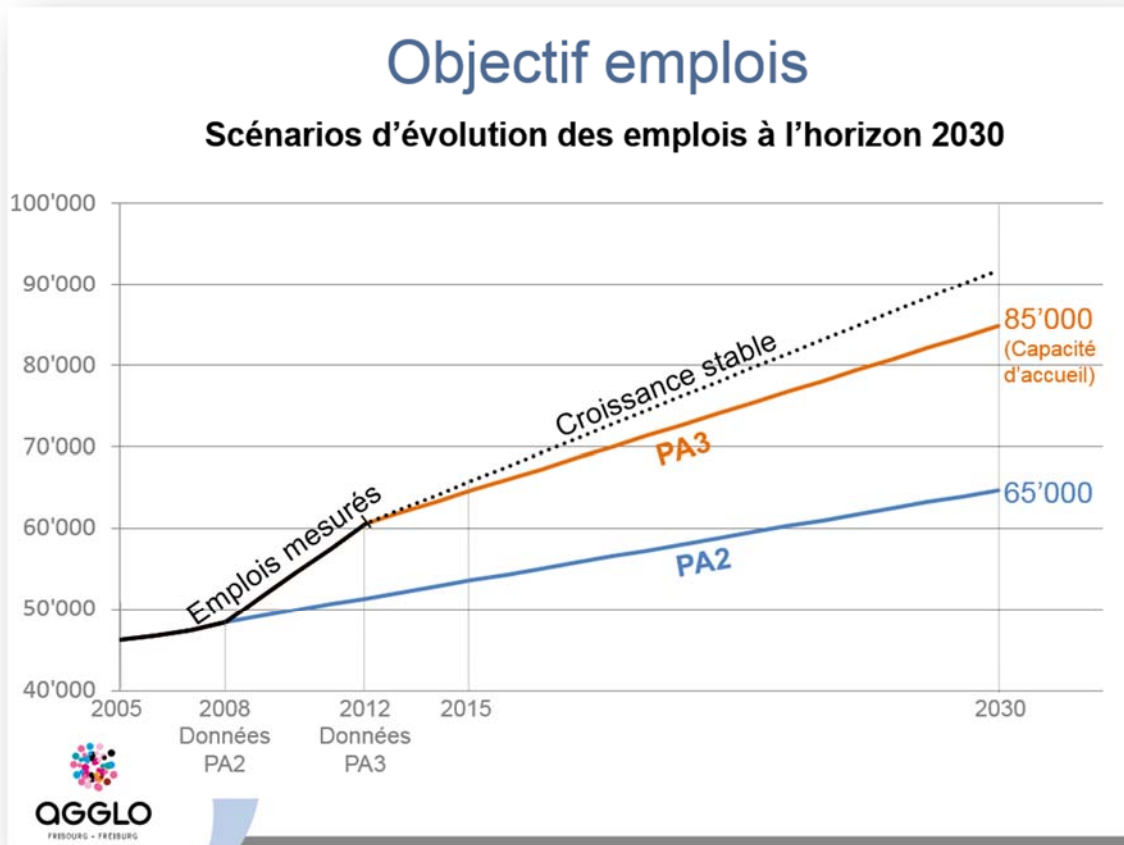
## Habitants



- En orange : fourchette des objectifs habitants en 2030 du PA3.
- La limite inférieure du PA3 se base sur le scénario haut OFS <sup>1</sup> avec un ratio canton/Agglomération constant concernant la répartition de la population, ce qui correspond à +16'000 habitants à partir de 2013, resp. à 96'000 habitants au total en 2030 (+20%). La limite supérieure du PA3 se base sur la capacité d'accueil effective selon le Projet d'agglomération (base : Projet d'agglomération de deuxième génération (PA2) mis à jour, limites de la zone à bâtir du PA2), ce qui correspond à +28'000 habitants à partir de 2013, soit 108'000 habitants au total, en 2030 (+35%).
- La fourchette retenue dans le PA3 est donc légèrement corrigée vers le bas par rapport à ce qui prévalait dans le PA2. La cohérence avec ce dernier est néanmoins assurée dès lors que les mêmes principes et la même méthodologie ont été appliqués pour les deux documents.
- La limite inférieure du PA3 devrait garantir la conformité avec le PDCant. La limite supérieure est à justifier avec les arguments du renforcement des centres et du rôle moteur de l'Agglomération dans le canton. Cela supposerait, en effet, un changement du ratio canton/Agglomération et nécessiterait une compensation dans les régions rurales.

<sup>1</sup> Les scénarios de l'OFS (<http://www.bfs.admin.ch>): L'OFS a calculé pour la troisième fois des scénarios de l'évolution de la population des cantons basés sur les scénarios pour l'ensemble de la Suisse. L'intérêt et l'originalité de ces scénarios résident dans le fait qu'il s'agit bien d'une régionalisation de scénarios nationaux et pas seulement d'une agrégation de plusieurs scénarios régionaux ou d'une distribution des effectifs des scénarios nationaux entre différentes régions. En effet, ces scénarios démographiques cantonaux ont été calculés simultanément pour tous les cantons et réajustés à chaque pas de la projection sur les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse. Cela nous a permis de garder des bilans démographiques identiques pour chaque année de la projection aussi bien au niveau des cantons qu'au niveau de la Suisse.

Trois scénarios ont été calculés. Le scénario « moyen » (AR-00-2010), qui constitue le scénario de référence, prolonge les évolutions observées au cours des dernières décennies. Le scénario « haut » (BR-00-2010) combine un choix d'hypothèses plus favorable à la croissance démographique. Enfin le scénario « bas » (CR-00-2010) utilise des hypothèses moins favorables à la croissance démographique.



- Projections des emplois : pas de scénarios donnés par l'OFS.
- Les objectifs des emplois du PA3 se basent sur la capacité d'accueil effective selon le Projet d'agglomération (base : PA2 mis à jour, limites de la zone à bâtir du PA2) et prévoient +24'000 emplois à partir de 2012, soit 85'000 emplois au total en 2030 (+39%).
- Le développement de l'emploi est notablement plus rapide que la prévision supposée lors du PA2. On comptait en effet déjà 60'000 emplois en 2012.
- Les objectifs en matière d'emplois du PA3 sont corrigés vers le haut, car le développement économique a été sous-estimé dans le PA2. La croissance du PA2 pour 2030 est, en effet, déjà absorbée aujourd'hui.
- Une adéquation est nécessaire entre l'objectif quantitatif retenu pour le PA3, la capacité d'accueil existante et le renforcement économique du centre cantonal/régional. Il s'agit, ainsi, d'éviter le scénario d'une agglomération-dortoir.

## 2. Quels ont été les éléments pris en compte pour arrêter le choix du scénario ?

Outre les éléments mentionnés ci-dessus, les éléments suivants ont été pris en compte :

a) **Répondre aux exigences de la Confédération, respectivement veiller à la coordination avec le PDCant**

La limite inférieure de la fourchette 'habitants' correspond au scénario haut OFS et correspond, d'après les informations actuelles du canton, au scénario qui sera choisi comme base pour les scénarios démographiques du PDCant révisé. La limite supérieure est à justifier avec les arguments du renforcement des centres et du rôle moteur de l'Agglomération dans le canton. Il sera nécessaire d'effectuer une compensation dans les régions rurales. Le Comité estime qu'un développement proportionnellement plus fort de la population et des emplois est justifié dans l'agglomération, non seulement en raison du rôle de centralité que doit jouer l'Agglomération, mais aussi parce qu'une bonne desserte en transport public existe et que la présence de services y est plus importante.

b) **Garder la cohérence avec le PA2**

Afin de garder la cohérence avec le PA2, les principes et méthodologies pour calculer la capacité d'accueil du PA2 ont été appliqués au PA3. Ainsi, la fourchette du scénario des habitants du PA3 n'a que légèrement été corrigée vers le bas. Le scénario des emplois a dû quant à lui être corrigé vers le haut, suite au développement effectif observé ces dernières cinq années (plus d'emplois que prévus dans le PA2).

**3. Quelle coordination a été mise en place avec le canton pour s'assurer que les scénarios démographiques utilisés tant pour le PA3 que pour le Plan directeur cantonal (PDCant) soient similaires ?**

Comme évoqué plus haut, une coordination étroite entre le Projet d'agglomération et le PDCant est exigée dans le cadre de l'élaboration du Projet d'agglomération. Cette coordination est mentionnée à plusieurs endroits dans les Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de troisième génération comme en page 9 : « (...) *L'élaboration des projets d'agglomération de troisième génération exigera une coordination encore plus étroite avec les plans directeurs cantonaux, ou avec les adaptations en cours. Cette coordination peut se révéler difficile si les adaptations du ou des plans directeurs cantonaux sont encore peu avancées. En outre, si le canton prévoit de ne faire adopter son plan directeur qu'en 2018 ou 2019, cela risque de rendre difficile l'examen des projets d'agglomération par la Confédération. Les cantons et les agglomérations sont invités à agir conjointement afin de créer des conditions-cadres aussi favorables que possible.* » ou encore en page 32 : « *Un autre élément déterminant pour l'agglomération est la répartition territoriale de la croissance démographique prévue par le canton. Dans l'ensemble, il faut assurer la cohérence des hypothèses sur la croissance de la population et des emplois dans les plans directeurs cantonaux et dans les projets d'agglomération.* ».

Dès le début des travaux du PA3, les représentants du Service des constructions et de l'aménagement (ci-après SeCA) ont été informés de la problématique relative au décalage temporel entre le calendrier d'adoption du PA3 et celui du PDCant. Plusieurs séances entre le SeCA, la coordinatrice des Agglomérations du canton ainsi que le Dicastère de l'aménagement, de l'environnement et de la mobilité (DAEM) et l'administration de l'Agglomération ont eu lieu et auront lieu à l'avenir, pour assurer la coordination au sujet du choix du scénario démographique. Le choix du scénario démographique de l'Agglomération sera par ailleurs officiellement communiqué en septembre 2015 par une lettre adressée au Conseil d'Etat.

Une séance supplémentaire a été fixée le 27 août 2015 avec les responsables des projets d'agglomération au niveau de la Confédération afin de s'assurer que la procédure mise en place pour la coordination entre PDCant et Projet d'agglomération soit conforme aux exigences de la Confédération.

Détails :

- ateliers participatifs février et juin 2015,
- séance Agglomération – SeCA : 16 avril 2015,
- séance Agglomération – SeCA : 13 juillet 2015,
- séance Confédération : 27 août 2015.

Cette question est ainsi liquidée.

Fribourg, le 27 août 2015