

Message du Comité d'agglomération
au Conseil d'agglomération

**Message en vue de la
libération du crédit complémentaire du PA3**

Sommaire

I.	Historique.....	2
II.	Un PA3 plus ambitieux que prévu	4
III.	Les leçons à tirer de l'expérience	7
IV.	Incidences financières	8
V.	Proposition à l'intention du Conseil d'agglomération	8

Annexes

- Arrêtés
- Budget PA3 adapté

Glossaire :

Toutes les abréviations sont en italique dans le document.

Agglomération	Agglomération de Fribourg en tant qu'organe politique (législatif et exécutif) doté d'un bureau administratif et technique
canton	canton de Fribourg / Etat de Fribourg
CARM	Commission d'aménagement régional et de mobilité de l'Agglomération de Fribourg
Comité	Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
ConF	Confédération suisse
Conseil	Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
PA2	Projet d'agglomération de deuxième génération de l'Agglomération de Fribourg
PA3	Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg
PDA	Plan directeur régional de l'Agglomération de Fribourg
PDCant	Plan directeur cantonal
SDA	Surfaces d'assolement
TIM	Transports individuels motorisés / Trafic individuel motorisé
TP	Transports publics

08 - 2016-2021 : Message en vue de la libération du crédit complémentaire du PA3

En octobre 2014, le Conseil d'agglomération (*ci-après Conseil*) a voté un budget de CHF 710'000 pour l'élaboration du *Projet d'agglomération de troisième génération (ci-après PA3)* (message n°25). Aujourd'hui, le *Comité d'agglomération (ci-après Comité)* demande un complément de CHF 390'000. Ce dépassement s'inscrit dans la limite prévue par le budget 2017 voté le 12 octobre 2016. Il s'explique par une adaptation plus large qu'estimée des stratégies et mesures du *Projet d'agglomération de deuxième génération (ci-après PA2)* ainsi que par une communication accrue avec les différents acteurs et, surtout, avec les communes concernées.

Monsieur le Président,
Mesdames les membres du Conseil d'agglomération,
Messieurs les membres du Conseil d'agglomération,

I. Historique

1. L'Agglomération lance le PA3

Lors de l'élaboration du budget du PA3, l'*Agglomération de Fribourg (ci-après Agglomération)* disposait de peu de recul sur le PA2. Le fonctionnement exact de cet instrument et les modalités de financement des mesures n'étaient pas encore testés. A cette époque, il était difficile de s'imaginer le lancement du PA3 sans vraiment avoir de connaissance des défis liés à la mise en œuvre du PA2. Malgré ces incertitudes, le *Comité* a décidé de se lancer dans l'élaboration d'un PA3 avec les motivations suivantes (message n°30 du 4 décembre 2014, p. 1 et 2) :

« Motivations du *Comité*.

Le *Comité* soutient l'élaboration d'un PA3, respectivement la révision de son Plan directeur régional, en raison tout d'abord de l'entrée en vigueur de la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après LAT)*.

Depuis cette entrée en vigueur, tout nouveau projet d'extension de zone à bâtir doit être compensé par un retour simultané en zone agricole d'une surface équivalente. Par ailleurs, l'extension de la zone à bâtir sur des terrains situés sur des *surfaces d'assolement (ci-après SDA)* est aujourd'hui impossible dans la mesure où le *canton de Fribourg (ci-après canton)* ne remplit pas son quota de SDA. L'*Agglomération* est concernée au premier chef par ces deux problématiques et doit donc adapter sa planification directrice. Le *Comité* est d'avis qu'une telle adaptation pourrait se faire parallèlement à l'élaboration du nouveau *Plan directeur cantonal (ci-après PDCant)*, et ainsi, le cas échéant, influencer son contenu. D'une manière générale, il lui paraît opportun de coordonner, de manière étroite, la révision de ces deux planifications. Le second élément plaidant en faveur de l'élaboration d'un PA3 se trouve dans le soutien du Conseil fédéral, respectivement des Chambres fédérales, au PA2. En effet, parallèlement au soutien financier de 41 mesures du PA2 pour un montant d'environ CHF 23 millions (coûts 2005, hors TVA et hors renchérissement), le Conseil fédéral a retenu 18 mesures – en priorité B – pour un montant d'environ CHF 17 millions de cofinancement. Ces montants, aujourd'hui indicatifs, ne pourront être libérés que si l'*Agglomération* les justifie dans un PA3, qu'elle déposerait auprès des offices fédéraux d'ici au 30 juin 2016. A noter que ce PA3 pourrait, le cas échéant, contenir de nouvelles mesures qui bénéficieraient également d'un cofinancement fédéral. »

Au moment de la décision de jeter les bases d'une nouvelle génération de projet, le *Comité* était conscient des réticences des communes liées au lancement d'une nouvelle planification directrice régionale. Décision a été prise de plafonner le budget *PA3* à CHF 710'000. Ce montant correspondait plus ou moins à la moitié des dépenses engagées pour le *PA2*.

2. Élaboration du budget PA3

Lors de l'élaboration du *PA3*, il n'existait pas de décompte détaillé des dépenses effectuées pour le *PA2*. Ceci s'explique par le fait qu'à l'époque, des dépenses, comme les traductions, petites études et autres frais généraux, étaient intégrées dans le budget de fonctionnement et ne figuraient donc pas explicitement sous la rubrique budgétaire liée au *PA2*. Les données relatives au précédent projet n'étant pas suffisamment détaillées, il était difficile de procéder à une estimation exacte des coûts futurs liés au *PA3*. Compte tenu du fait que le *Comité* ne souhaitait pas complètement revoir les stratégies et mesures du *PA2* mais uniquement les adapter, l'élaboration du budget s'est alors basée sur le plafond des dépenses arrêté à CHF 710'000. S'agissant d'adaptations mineures, il semblait alors possible de fournir plusieurs prestations d'ordre administratif (mise en page, etc..) à l'interne. Au cours de son élaboration, le projet a pris une autre dimension et il s'est avéré indispensable de déléguer une partie de ces travaux à des mandataires externes.

Le budget *PA3* de CHF 710'000, selon le message n°30 du 4 décembre 2014 (p.7), était réparti selon les domaines de la mobilité, de l'aménagement, la nature et le paysage, ainsi que l'administration de la manière suivante :

Intitulé	Budget PA3 réparti sur les domaines du PA3 et l'administration			
	Urbanisation (TTC)	Mobilité (TTC)	Nature & paysage (TTC)	Administration/ Consultation publique (TTC)
assistance à maître d'ouvrage	90'000			
mesures TP		60'000		
mesures TIM		40'000		
Mesures modes doux		20'000		
Mandat de génie civil		10'000		
Mesures "urbanisation"	60'000			
Mesures "nature&paysage"			60'000	
Etudes stratégies sectorielles du PA3	12'500	25'000	12'500	
Etude du réseau des axes de tp		90'000		
Documents à la ConF (annexes)				20'000
Réserve				20'000
Adaptation du rapport stratégique	40'000			
Communication				50'000
Traduction				40'000
Travaux d'impression et d'assemblage				60'000
Total CHF selon Budget	202'500	245'000	72'500	190'000

II. Un PA3 plus ambitieux que prévu

Au cours de l'élaboration du PA3 et lors de discussions avec les représentants des communes, il a rapidement été constaté que la seule adaptation du PA2 n'amènerait pas à un résultat concluant et soutenu par une majorité d'acteurs. Le souhait a été exprimé de revoir la forme et le contenu du précédent projet d'agglomération en assurant une collaboration étroite et régulière avec les responsables politiques et techniques communaux. Le graphique ci-dessous montre la différence entre les attentes exprimées lors de la définition du budget et les demandes dont il a été tenu compte lors de l'élaboration du PA3.

Attentes PA3 : décembre 2014	Réalité PA3 : janvier 2017
<i>Garder la stratégie des six axes</i>	<i>Revoir la stratégie des axes</i>
<i>Légère adaptation des mesures</i>	<i>Grande adaptation des mesures</i>
<i>2 ateliers participatifs</i>	<i>3 ateliers participatifs</i>
<i>1 rencontre avec les communes</i>	<i>>2 rencontres avec les communes</i>
<i>Dépôt le 30 juin 2016</i>	<i>Dépôt le 31 décembre 2016</i>
<i>Quelques petits passages à traduire</i>	<i>Des rapports entiers à traduire</i>
<i>Mise en page par l'administration</i>	<i>Nouvelle mise en page mandatée</i>
<i>2 cheffes de projet</i>	<i>1 cheffe de projet & coaching</i>

1. Etudes approfondies et consolidation

Une nouvelle stratégie pour le PA3 et un grand travail sur les mesures

Suite au dépôt du PA2, l'Agglomération a constaté un certain malaise des communes envers les concepts, les mesures et la structure des documents du PA2. Lors de séances de la *Commission d'aménagement régional et de mobilité (ci-après CARM)* et de discussions bilatérales avec des représentants des communes, il s'est avéré que les communes auraient souhaitées être plus impliquées dans l'élaboration du PA3. C'est pour cette raison que des ateliers participatifs ont été organisés. Ces ateliers, qui ont réuni des représentants du *canton*, des communes et de diverses organisations, ont permis de débattre des forces et faiblesses du PA2 ainsi que des attentes liées au PA3, notamment sous l'angle des stratégies et des mesures.

Lors du premier atelier participatif, les participants ont exprimé leur souhait de revoir la stratégie des trois axes du PA2. Cette demande semblait judicieuse en vue de la portée du projet, malgré les conséquences importantes qu'elle aurait sur le budget du PA3. Un changement de la stratégie avait aussi des répercussions sur les mesures et a augmenté la charge de travail des mandataires.

Dépôt du PA3 repoussé

Fin février 2015, la Confédération a repoussé le délai de dépôt du PA3 de six mois. Ce nouveau délai a permis de consacrer plus de temps pour le contenu du PA3, mais il a aussi amené au dépassement des montants initialement prévus, aussi bien sous l'angle du travail des mandataires que sous l'angle du travail administratif à fournir. On rappellera à ce titre qu'un troisième atelier et des séances supplémentaires avec les mandataires ont été organisés.

Consolidation politique

Lors de l'élaboration du PA3, il s'est avéré indispensable d'intensifier la collaboration directe avec les communes afin d'avoir leur soutien pour ce nouveau projet d'agglomération. C'était aussi une demande exprimée par les membres de la CARM lors d'une séance au printemps 2015. Plusieurs rencontres non prévues dans le budget initial du PA3 entre communes, Agglomération et mandataires ont donc été agendées. Le Comité constate aujourd'hui que les démarches entreprises, en matière de communication avec les communes, ont porté leurs fruits : le PA3 a été adopté par 46 contre 2 voix et 2 abstentions lors de la séance du Conseil d'octobre 2016.

Traduction, mise en page & impression

Les modifications importantes du contenu du PA2 ne permettaient plus de simplement d'adapter le document existant. Il était nécessaire de revoir sa structure et son contenu en profondeur. Le budget initial ne prenait pas en compte l'ampleur de ces modifications, notamment en ce qui concerne la traduction et la mise en page. Ces différents travaux ont nécessité l'appui d'un bureau professionnel.

La modification de la structure des documents avait pour objectif de faciliter la compréhension et l'utilisation du PA3. Le choix s'est porté sur la production de classeurs qui permettront de procéder à l'avenir à des modifications ponctuelles du PA3 sans devoir réimprimer l'entier du document. Suite au changement de législature intervenu, un certain nombre de classeurs ainsi que leur contenu ont dû être imprimés deux fois, l'une pour la version du document qui a été libérée pour la consultation publique et l'autre pour la version définitive.

Changement dans la direction du projet

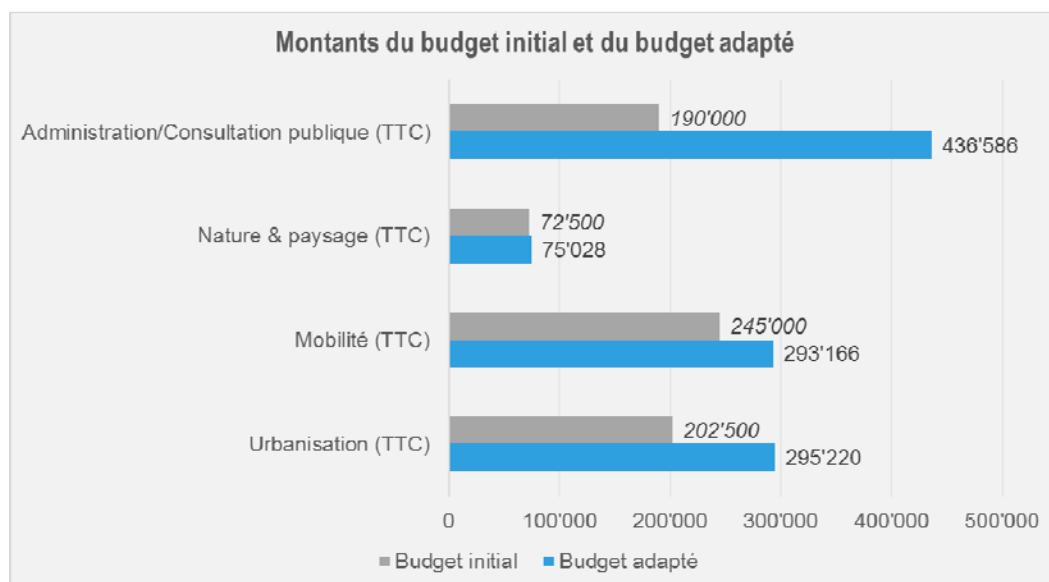
Le projet était dirigé par deux personnes. Avec le départ de la Directrice de l'Agglomération au printemps 2015, il manquait une personne dans la direction du projet. Pour garantir un bon fonctionnement, ce départ a été comblé par un coaching de six mois effectué par le bureau Archam.

2. Le budget PA3 adapté

Avec le dépôt du PA3 auprès de la Confédération au 31 décembre 2016, l'essentiel des travaux du PA3 est à présent terminé. L'état d'avancement du projet permet d'avoir une vision assez précise des coûts occasionnés. Le budget prévisionnel qui se trouve en annexe prend en compte les adaptations nécessaires citées ci-dessus et prévoit un montant de CHF 157'788 (TTC) pour l'octroi de mandats supplémentaires destinés à la version finale du PA3 suite à l'arrêté d'approbation du Conseil d'Etat. A noter que ces montants suffisent pour des adaptations mineures de la version actuelle mais ne prévoient pas une refonte importante des stratégies du PA3 tel que validé par le Conseil. Le montant total du crédit complémentaire requis porte sur CHF 390'000. Ce chiffre correspond à celui annoncé plusieurs mois auparavant dans le cadre de l'adoption du budget 2017 (cf. séance du 12 octobre 2016) :

Attentes PA3	Réalité PA3	+ CHF
Garder la stratégie des six axes	Revoir la stratégie des axes	+ 62'338
Légère adaptation des mesures	Grande adaptation des mesures	
2 ateliers participatifs	3 ateliers participatifs	
1 rencontre avec les communes	>2 rencontres avec les communes	+ 37'264
Dépôt le 30 juin 2016	Dépôt le 31 décembre 2016	
Quelques petits passages à traduire	Des rapports entiers à traduire	+ 46'720
Mise en page par l'administration	Nouvelle mise en page mandatée + impression de différentes versions	+ 216'678
2 cheffes de projet	1 cheffe de projet & coaching	+ 27'000
CHF 710'000	CHF 1'100'000	+ 390'000

Par rapport aux montants du budget prévu dans le message n°30 du 4 décembre 2014, on peut voir que le dépassement est en grande partie dû à l'augmentation des frais d'administration (traductions, mandats de mise en forme, impressions). Ces travaux étaient largement sous-estimés dans le budget. L'augmentation des frais d'études se voit surtout dans les domaines de l'aménagement et de la mobilité. Ce dépassement a rapidement été annoncé par les mandataires, une fois que la décision de revoir la stratégie des axes a été prise et que, par conséquence, il devenait inévitable de revoir toutes les mesures du PA2.

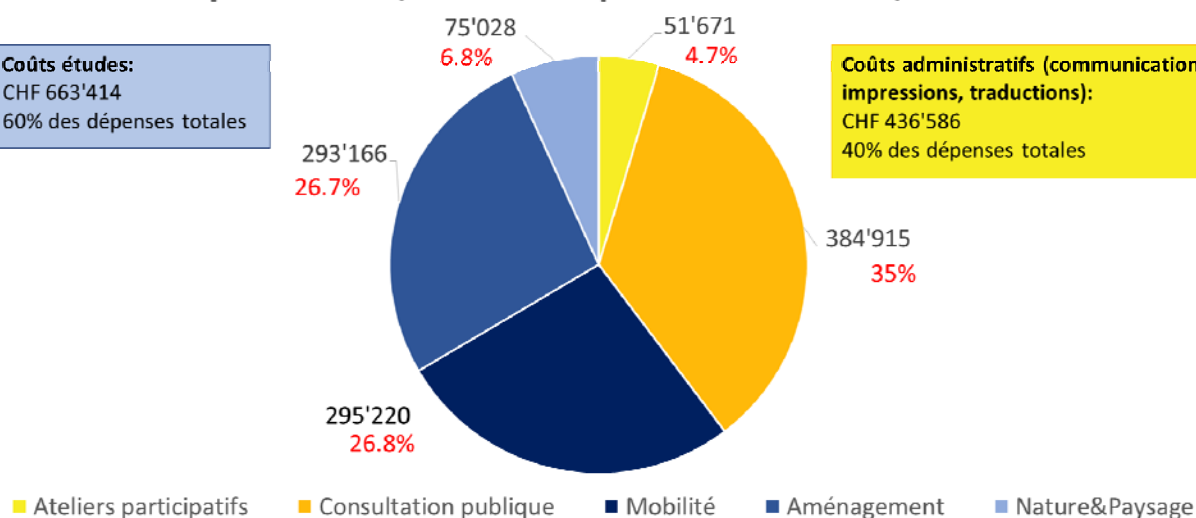


Le graphique ci-dessous met en relation les dépenses des différents domaines de l'élaboration du PA3. On peut constater que les frais d'études représentent environ $\frac{2}{3}$ des frais totaux et que les coûts administratifs $\frac{1}{3}$. Les trois ateliers participatifs représentent moins de 5% de frais de l'élaboration du PA3, soit CHF 51'671.

Dépenses PA3, crédit complémentaire inclu, en CHF

Coûts études:
CHF 663'414
60% des dépenses totales

Coûts administratifs (communication, impressions, traductions):
CHF 436'586
40% des dépenses totales

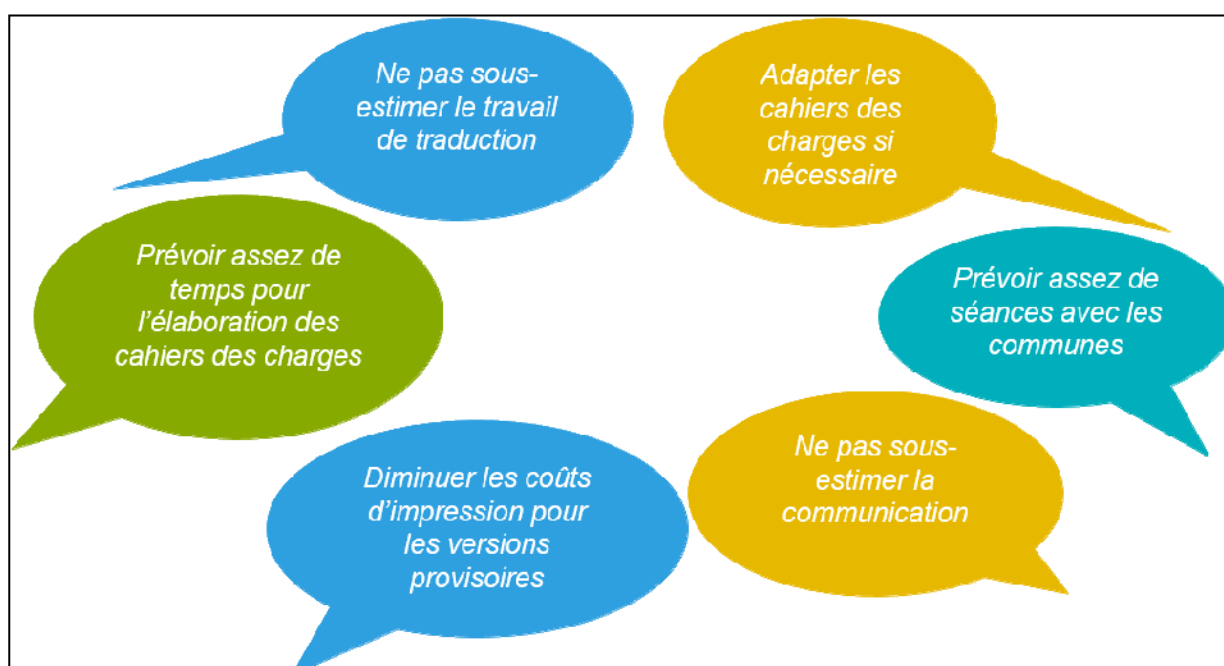


III. Les leçons à tirer de l'expérience

Le *Comité* constate aujourd'hui un dépassement de 55% du budget initial portant l'ensemble des dépenses prévisionnelles à CHF 1,1 million. Il observe que cette estimation des coûts relève d'une comptabilité rigoureuse des frais liés au projet et estime que ce dépassement peut aisément s'expliquer par les circonstances (matérielles et temporelles) précédemment exposées. L'expérience acquise dans le cadre des projets d'agglomération permettra d'estimer à l'avenir les coûts avec une plus grande précision, notamment grâce à :

- une meilleure définition du cahier des charges. Les mandataires ont souligné la nécessité de plus souvent revoir les cahiers des charges et de les adapter si nécessaire. Ceci aurait dû être fait suite au premier atelier, quand il a été réalisé que la stratégie des axes devait être revue ;
- un suivi détaillé des finances : il permet aujourd'hui de suivre toutes les dépenses en lien avec le PA3, ce qui va servir de base pour des futurs projets.

Le *Comité* est d'avis que le renforcement de la communication avec les communes a largement valu la peine et il sent un large soutien des communes pour ce projet. Cette collaboration constructive sera maintenue dans les projets futurs de l'*Agglomération*.



IV. Incidences financières

Le *Comité* entend financer cet investissement de CHF 390'000 par emprunt bancaire. Celui-ci doit être amorti au taux légal de 15%, équivalant à un montant de CHF 58'500 par année.

L'estimation des intérêts à prévoir se fonde sur l'hypothèse d'un emprunt conclu à un taux de 2%. Sur cette base, la charge d'intérêt totale est estimée à CHF 35'264, correspondant à un intérêt annuel moyen de CHF 4'407.98. Sous réserve de l'acceptation du présent objet par le *Conseil*, cet investissement sera porté à parts égales de CHF 195'000 aux rubriques 650.509.04 et 790.509.04 du budget d'investissement 2017.

V. Proposition à l'intention du Conseil d'agglomération

Le *Comité* propose, au *Conseil*, de libérer le crédit complémentaire pour le PA3 selon les projets d'arrêté annexés.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames les membres du *Conseil*, Messieurs les membres du *Conseil*, l'expression de nos sentiments distingués.

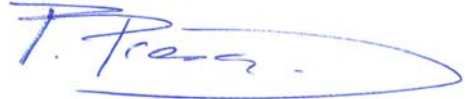
Au nom du Comité d'agglomération
de l'Agglomération de Fribourg

Le Président :



René Schneuwly

Le Secrétaire général :



Félicien Frossard

LE CONSEIL D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

v u :

- la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations,
- les Statuts de l'Agglomération de Fribourg du 1^{er} juin 2008,
- la loi du 25 septembre 1980 sur les communes et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981,
- la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions et son règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009,

considérant :

- le message n°30 du Comité d'agglomération du 4 décembre 2014,
- le message n°2 du Comité d'agglomération du 15 septembre 2016,
- le préavis de la Commission financière,
- le préavis de la Commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement,

arrête :

Article premier

¹ Le Comité d'agglomération est autorisé à engager, sous la rubrique 650.509.04, un crédit complémentaire d'un montant de CHF 195'000 pour la partie « mobilité » du Projet d'agglomération de troisième génération, respectivement du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg.

² Cet investissement sera financé par l'emprunt et amorti selon les prescriptions légales en vigueur.

Fribourg, le 23 février 2017

Au nom du Conseil d'agglomération
de l'Agglomération de Fribourg

Le Président :

Le Secrétaire général :

Dominique Rhême

Félicien Frossard

LE CONSEIL D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

v u :

- la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations,
- les Statuts de l'Agglomération de Fribourg du 1^{er} juin 2008,
- la loi du 25 septembre 1980 sur les communes et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981,
- la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions et son règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009,

considérant :

- le message n°30 du Comité d'agglomération du 4 décembre 2014,
- le message n°2 du Comité d'agglomération du 15 septembre 2016,
- le préavis de la Commission financière,
- le préavis de la Commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement,

arrête :

Article premier

¹ Le Comité d'agglomération est autorisé à engager un crédit complémentaire, sous la rubrique 790.509.04, d'un montant de CHF 195'000 pour la partie « aménagement du territoire » du Projet d'agglomération de troisième génération, respectivement du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg.

² Cet investissement sera financé par l'emprunt et amorti selon les prescriptions légales en vigueur.

Fribourg, le 23 février 2017

Au nom du Conseil d'agglomération
de l'Agglomération de Fribourg

Le Président :

Le Secrétaire général :

Dominique Rhême

Félicien Frossard

Annexe 3 : Budget PA3 adapté

Budget selon message n° 30 du Conseil du 4 décembre 2014									
	Intitulé	Budget PA3 selon mess. n°30 p.7	Budget PA3 réparti sur les rubriques du budget de l'Agglomération		Budget PA3 réparti sur les domaines du PA3 et l'administration				Résumé
			Aménagement	Transport	Urbanisation (TTC)	Mobilité (TTC)	Nature & paysage (TTC)	Administration / Consultation publique (TTC)	
PA3	Assistance à maître d'ouvrage	90'000	45'000	45'000	90'000.00				
PA3	Mesures <i>TP</i>	60'000		60'000		60'000.00			
PA3	Mesures <i>TIM</i>	40'000		40'000		40'000.00			
PA3	Mesures modes doux	20'000		20'000		20'000.00			
PA3	Mandat de génie civil	10'000		10'000		10'000.00			
PA3	Mesures "urbanisation"	60'000	60'000		60'000.00				
PA3	Mesures "nature&paysage"	60'000	60'000				60'000.00		
PA3	Etudes stratégies sectorielles du PA3	50'000	25'000	25'000	12'500.00	25'000.00	12'500.00		
PA3	Etude du réseau des axes de <i>TP</i>	90'000		90'000		90'000.00			
PA3	Documents à la Confédération (annexes) (études)	20'000	10'000	10'000				20'000.00	
PA3	Réserve (études)	20'000	10'000	10'000				20'000.00	
	Sous-total PA3	520'000							
PDA	Adaptation du rapport stratégique	40'000	20'000	20'000	40'000.00				
PDA	Communication/séances	50'000	25'000	25'000				50'000.00	
PDA	Traduction	40'000	20'000	20'000				40'000.00	
PDA	Travaux d'impression et d'assemblage	60'000	30'000	30'000				60'000.00	
	Sous-total PDA	190'000							
	Total CHF selon Budget	710'000	305'000	405'000	202'500.00	245'000.00	72'500.00	190'000.00	710'000.00

Budget PA3 adapté						
Elaboration PA3	Administration (courant, ateliers participatifs, frais administration...)				64'000.00	64'000.00
	Mandats d'études selon offres	185'000.00	177'270.00	62'500.00		424'770.00
	Coaching, mandat Archam	27'000.00				27'000.00
	Consolidation politique, visite aux communes	37'800.00			5'400.00	43'200.00
	Séances mobilité, team+		37'800.00			37'800.00
	Etudes mobilité, team+		24'300.00			24'300.00
	Concept territorial, mandat Archam	13'000.00				13'000.00
	Etude démographie, mandat Archam	15'000.00				15'000.00
	Sitzungen und Mehraufwand Ökobüro (Zusatzofferte Ökobüro vom 15. Oktober 2015)			6'264.00		6'264.00
PA3 V0	Mandat de mise en forme initialement prévu dans les frais administration				27'815.00	27'815.00
	Mandat de traduction				27'720.00	27'720.00
	Mandat traduction supplémentaire PA3 V0				10'000.00	10'000.00
	Mandat de calcul des coûts (Ökobüro)			6'264.00		6'264.00
	Mandat impression PA3 (classeurs)				4'091.00	4'091.00
	Mandat impression PA3 (feuilles)				35'247.00	35'247.00
	Mandat impression PA3 (brochure)				1'775.00	1'775.00
	Prestations complémentaires team+, honoraires + séances		53'796.00			53'796.00
Mandat corrections Archam (validé par le Comité le 25.08.2016)	12'420.00				12'420.00	
PA3 V1	Mandat traductions Nonhebel PA3 V1				29'000.00	29'000.00
	Mandat mise en page PA3 V1				20'000.00	20'000.00
	Mandat impression				31'250.00	31'250.00
	Mandat Archam div. Majeure PA3 V1	5'000.00				5'000.00
PA3 V2 (ConF/ FR)	Mandat mise en page PA3 V2				10'000.00	10'000.00
	Mandat impression PA3 V2				12'500.00	12'500.00
Mandats futurs (à valider par le Comité)						
PA3 V3	Mandat traductions Nonhebel PA3 V3				20'000.00	20'000.00
	Mandat mise en page PA3 V3				20'000.00	20'000.00
	Mandat impression PA3 V3				50'000.00	50'000.00
	Mandat mise à jour des cartes				15'000.00	15'000.00
	Réserve et courant				52'788.00	52'788.00
Total CHF selon mandats validés/à valider		295'220.00	293'166.00	75'028.00	436'586.00	1'100'000.00